

Paweł R. Kozubek, Zdzisław Wojdygowski

Programy i strategie rozwoju infrastruktury kolejowej w Polsce po 1989 r.

Infrastruktura transportu jest jednym z wyznaczników rozwoju ekonomicznego i społecznego kraju. Największym problemem – mającym znaczny wpływ na rozwój polskiego transportu kolejowego pod koniec XX w. – był zły stan infrastruktury zarówno liniowej, jak i punktowej, które w wyniku niedofinansowania uległy fizycznej i moralnej degradacji. Należy podkreślić, że bardzo niepokojąca sytuacja, w której znalazł się transport kolejowy, kiedy skala skumulowania wieloletnich zaniedbań strukturalnych, błędów systemowych i niedoinwestowania tego sektora osiągnęła poziom zagrażający bezpieczeństwu przewozów, była główną przesłanką do podjęcia kluczowych decyzji, od których zależał przyszły rozwój tej gałęzi transportu. Wydaje się jednak, że w pierwszych latach transformacji ustrojowej i ekonomicznej transport kolejowy spotkał się z niezrozumieniem potrzeb inwestycyjnych i niedocenieniem jego roli w gospodarce kraju.

W Polsce od czasu rozpoczęcia transformacji systemowej w 1989 r. zarówno sposób programowania rozwoju, jak i stosunek do niego uległy zasadniczym przeobrażeniom. Proces ten dokonywał się etapowo [20]:

- odrzucenie planowania wieloletniego na poziomie kraju w pierwszym okresie transformacji,
- stopniowy powrót do praktyki planistycznej, związany głównie z koniecznością realizacji wymogów programowych Unii Europejskiej, czemu towarzyszyło zamieszczenie w obszarze krajowej polityki rozwoju,
- stworzenie własnego modelu programowania polityki i rozwoju kraju, uwzględniającego wymogi związane z członkostwem w Unii Europejskiej.

W okresie tym zauważalne były również zmiany w podejściu do infrastruktury kolejowej i w sposobach budowy koncepcji jej rozwoju. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie programów i strategii dotyczących rozwoju infrastruktury kolejowej w Polsce, poczynając od transformacji systemowej w 1989 r., oraz podjęcie próby oceny ich efektów na tle rzeczywistych potrzeb.

Programy i strategie rozwoju dotyczące infrastruktury kolejowej w latach 1989–2004

Pierwszym strategicznym dokumentem po rozpoczęciu transformacji polskiej gospodarki była opracowana w latach 1993–1995 i przyjęta w czerwcu 1995 r. przez Radę Ministrów *Polityka Transportowa. Program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie*. W dokumencie tym, obejmującym lata 1995–2020, jako główny cel założono dostosowanie polskiego transportu do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie [8]. Program określał m.in. priorytety i strategie polityki transportowej. Strategia krótkoterminowa (do 1997 r.) skupiona była na potrzebie opracowania i uchwalenia przez Sejm niezbędnych, priorytetowych aktów prawnych oraz rozpoczęcia procesu restrukturyzacji wielkich przedsiębiorstw (np. PKP). Za ważne zadanie uznano znalezienie

środków finansowych na powstrzymanie degradacji istniejącej sieci dróg kołowych. Strategia średniookresowa (do 2005 r.) akcentowała potrzebę realizacji inwestycji transportowych, które miały istotne znaczenie dla funkcjonowania państwa, w tym linii kolejowych o podstawowym znaczeniu. Strategia długookresowa (do 2020 r.) obejmowała zadania możliwe do wykonania po wyraźnym wzroście zamożności kraju, w tym budowę linii kolejowych dużych prędkości.

Program ten już w 1995 r. został negatywnie oceniony przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu [10]. Zauważono m.in., że zawarte w nim ustalenia są zbyt ogólnikowe i nie są ujęte w ramy czasowe, co utrudnia ich ocenę w przyszłości; programowi zarzucono, że niektóre informacje nie dają wglądu w rzeczywistą treść, harmonogram i formę zakończenia prac, którą określono jako „praca ciągła”. Ponadto tempo prac legislacyjnych inicjowanych przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, w tym brak podjęcia prac nad szeregiem potrzebnych ustaw w celu wykonania działań dostosowujących polską gospodarkę w zakresie transportu i gospodarki morskiej do wymagań UE, zostało ocenione jako niezadawalające. W konsekwencji program nie spełnił społecznego oczekiwania na wypracowanie spójnej perspektywicznej koncepcji rozwoju infrastruktury kolejowej w Polsce, nie określał bowiem kierunków rozwoju infrastruktury, priorytetów, a ponadto nie był spójny z europejską polityką transportową. Stało się to przyczyną wstrzymania jego realizacji.

Analizując programy i strategie rozwoju infrastruktury kolejowej, warto wspomnieć o opracowanym w 1995 r. przez PKP *Kierunkowym programie linii dużych prędkości*. Realizację programu, będącego pierwszą koncepcją budowy linii dużych prędkości w Polsce, przewidziano do 2030 r. [15]. Projekt ten nie doczekał się wykonania ze względu na ograniczenia finansowe i obserwowaną relatywnie niską intensywność wykorzystania szlaków kolejowych.

Kolejnym ważnym dokumentem, nie dotyczącym bezpośrednio rozwoju infrastruktury kolejowej, ale mającym wpływ na dalsze funkcjonowanie całego rynku przewozów kolejowych w Polsce, był przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 1999 r.

Program restrukturyzacji Polskich Kolei Państwowych. W wyniku restrukturyzacji PKP miały odzyskać zdolność do samodzielnego pozyskiwania środków na przedsięwzięcia inwestycyjne. Działania restrukturyzacyjne planowane w krótkim okresie czasu miały obejmować restrukturyzację organizacyjną, finansową i majątkową. W programie założono m.in. wydzielenie z PKP dróg kolejowych i zarządzanie nimi przez nową spółkę akcyjną Polskie Linie Kolejowe, inwestycje finansowane z budżetu państwa na liniach kolejowych międzynarodowego znaczenia oraz zamknięcie lub przekwalifikowanie na bocznicę ok. 6 tysięcy linii kolejowych. Jednakże, ze względu na stan finansów publicznych, państwo nie było w stanie zapewnić wsparcia, jakie przewidziano w tym programie. W rezultacie założone cele nie zostały osiągnięte, a szybka reforma PKP nie została wdrożona [14]. Na omawianym programie oparta została *Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe*, przyjęta we wrześniu 2000 r. przez Sejm RP. Ustawa była fundamentalnym krokiem w dążeniu do wyprowadzenia polskich kolei z głębokiego kryzysu, który groził zredukowaniem długości linii kolejowych do niewielkiej liczby najważniejszych połączeń, a nawet upadkiem samego przedsiębiorstwa. Należy jednak zaznaczyć, że duża liczba spółek powstałych w wyniku restrukturyzacji PKP w praktyce powodowała utrudnienie realizacji inwestycji ze względu na konieczność koordynacji prac przy torach, sieci trakcyjnej i urządzeniach informatycznych. Z perspektywy czasu wydaje się, że sposób przeprowadzenia podziału PKP oraz liczba powstałych podmiotów budzić mogą zastrzeżenia.

Kolejnym strategicznym dokumentem była *Polityka transportowa państwa na lata 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*. Dokument ten oparty został na założeniach z 1999 r. oraz stanowił aktualizację i rozwinięcie zasad zawartych w programie działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymagań gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy w Europie oraz planu rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do 2015 r. Polityka transportowa, zgodnie z omawianym dokumentem, miała dążyć do budowy zrównoważonego systemu transportowego pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym, w warunkach kraju rozwijającej się gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem konkurencji międzynarodowej. W dokumencie m.in. założono, że roczna wysokość nakładów inwestycyjnych na sieć kolejową w latach 2001–2015 wynosić będzie 3 920 mln zł [12]. Ze względu na brak spójnej koncepcji długookresowego rozwoju transportu z uwzględnieniem priorytetowości przewidzianych do realizacji przedsięwzięć, brak przejrzystych reguł prawnych i organizacyjnych dla realizacji kolejowych inwestycji infrastrukturalnych oraz brak systemowych rozwiązań w zakresie finansowania tych inwestycji odstąpiono od realizacji celów zawartych w omawianym dokumencie, w tym również celów dotyczących inwestycji kolejowych.

W styczniu 2002 r. Rada Ministrów przyjęła program *Infrastruktura – klucz do rozwoju*, będący aneksem nr 3 do Strategii Gospodarczej Rządu RP z 2002 r. Jako cel działań przyjęto w nim podniesienie konkurencyjności transportu kolejowego w ramach zrównoważonego rozwoju systemu transportowego

kraju, m.in. poprzez rozwój infrastruktury kolejowej. W dokumencie założono, że głównymi przesłankami modernizacji infrastruktury kolejowej są:

- ✱ dążenie do stworzenia zintegrowanego systemu transportowego z Unią Europejską z osiągnięciem wysokiego stopnia harmonizacji i standaryzacji, umożliwiającego sprawne powiązanie regionów Polski z regionami UE – linie umożliwiające ruch pociągów pasażerskich poruszających się z prędkością do 160 km/h, w towarowych do 120 km/h,
- ✱ dążenie do znacznego obniżenia kosztów eksploatacji poprzez przywrócenie właściwych parametrów techniczno-eksploatacyjnych dla podniesienia atrakcyjności połączeń kolejowych w skali kraju i poszczególnych regionów,
- ✱ poprawa dostępności w wymiarze regionalnym i rozwój usług transportowych o charakterze publicznym,
- ✱ podniesienie konkurencyjności transportu kolejowego w stosunku do innych gałęzi transportu i wzrost udziału transportu kolejowego w przewozach ogółem.

Założono, że roczna wysokość nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę kolejową w latach 2002–2006 wynosić będzie 2 800 mln zł [4]. Pomimo przyjęcia niższej o 1 130 mln zł (w stosunku do kwoty przewidzianej na ten cel w *Polityce transportowej państwa z 2001 r.*) wysokości nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę kolejową i późniejszej korekty do wysokości 2 165 mln zł rocznie [5] program ten, z uwagi na stan finansów państwa, nie został zrealizowany. Warto także podkreślić, że w latach 2002–2004 na infrastrukturę kolejową przeznaczono zaledwie 8%, zaś na drogi 82% ogólnej kwoty środków budżetowych na modernizację i rozwój infrastruktury transportu.

Ze względu na ograniczone możliwości finansowe państwa nie została również zrealizowana *Strategia rozwoju infrastruktury transportu na lata 2004–2006 i lata dalsze*, która nawiązywała do wcześniej wymienionych dokumentów strategicznych, w tym do Strategii Gospodarczej Rządu RP z 2002 r. Należy jednak zauważyć, że okres 2004–2006, zaraz po wstąpieniu Polski do UE, był przełomowy w zakresie ogólnych wydatków ponoszonych w Polsce na infrastrukturę transportową. Jednakże w odniesieniu do inwestycji kolejowych zaobserwować można dwa negatywne zjawiska. Po pierwsze, w dalszym ciągu w polityce państwa priorytetem było wsparcie dla transportu drogowego, w drugiej kolejności dla kolei i komunikacji miejskiej. W 2005 r. na modernizację i rozwój infrastruktury kolejowej przeznaczono tylko 92 mln zł, zaś na analogiczne potrzeby sieci drogowej – 8 mld zł [16]. Po drugie, w okresie 2004–2006 inwestycje były realizowane jedynie na pewnych elementach systemu infrastruktury kolejowej. Prace remontowe ograniczały się głównie do przywrócenia pierwotnych parametrów linii kolejowej, czyli tzw. rehabilitacji linii, tj. przeprowadzenia takiego zakresu prac modernizacyjnych, by odzyskać parametry techniczne linii z okresu, w którym była budowana [6]. Z tego względu – z myślą o kolejnych perspektywach programowych – wskazywano na potrzebę koncentracji na inwestycjach dużych jako najbardziej efektywnych [9], z jednoczesną poprawą ich parametrów techniczno-eksploatacyjnych. Warto w tym miejscu wspomnieć o jednym z pierwszych kompleksowych studiów, którym był *Projekt szybkich połączeń kolejowych w warunkach polskich jako element europejskiego kolejowego systemu transportowego*, przygotowany w latach 2003–2004 w ramach grantu KBN [16].

Wydaje się, że podjęta na początku 2012 r. przez rząd decyzja o zawieszeniu realizacji Programu budowy kolei dużych prędkości, nad którego koncepcją pracowano w omawianym okresie, jest potwierdzeniem braku wizji oraz długofalowej strategii rozwoju transportu w Polsce. Decyzja ta ma wpływ na dokumenty programowe tworzące nowy system zarządzania rozwojem Polski na wszystkich jego poziomach [11].

W grudniu 2004 r. Ministerstwo Infrastruktury opracowało *Strategię Rozwoju Transportu na lata 2007–2013*. Założono w niej zmniejszenie długości sieci kolejowej z 19,4 tys. km do 16,5 tys. km. W znacznym stopniu obniżało to rangę kolei w systemie transportowym kraju, a także było sprzeczne z *Zasadami trwałego (zrównoważonego) rozwoju obowiązującymi w trakcie realizacji strategii* [3]. Ponadto kolejowe inwestycje infrastrukturalne zostały określone nieprecyzyjnie pod względem rzeczowym i bez podania planowanego kosztu ich realizacji. Omawiany dokument zawierał listę zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury, jednakże bez żadnej wariantowej analizy trendów rozwojowych i ich skutków oraz nie precyzował celów. Z tychże przyczyn nie kwalifikował się do przyjęcia przez Radę Ministrów.

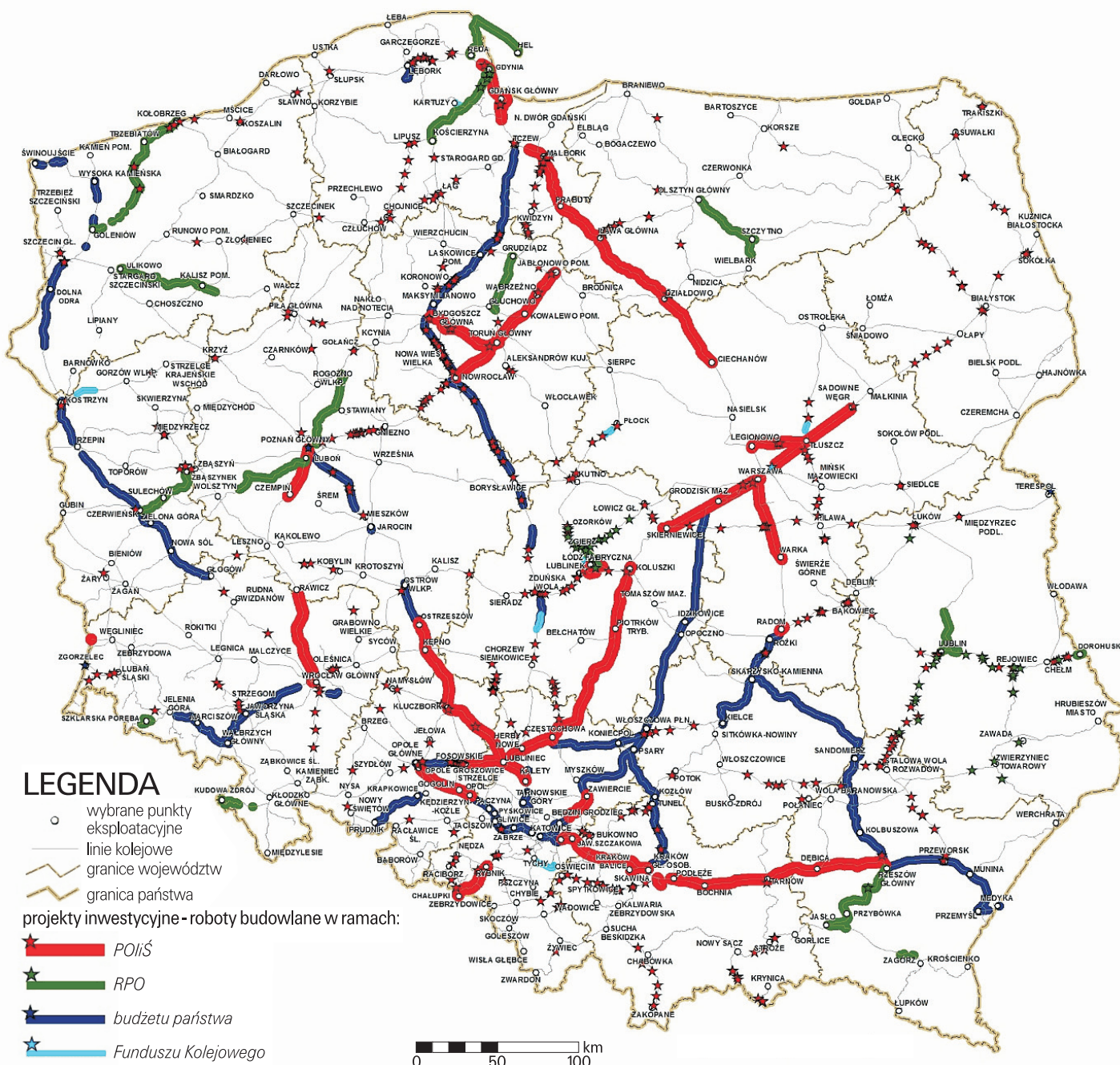
Uszczegółowienie strategicznych kierunków rozwoju polskiej infrastruktury transportowej, w tym kolejowej, zostało zawarte w opracowaniach:

1. *Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025*;
2. *Strategia dla transportu kolejowego do 2013 roku*;
3. *Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*.

Pierwszy z wymienionych dokumentów, przyjęty przez Radę Ministrów w czerwcu 2005 r., wyposażony był w identyczne narzędzia regulacyjne jak *Polityka transportowa państwa na lata 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju* z 2001 r. Jako zasadniczy cel przyjęto unowocześnienie podstawowej sieci transportowej, poprawę dostępności transportowej i zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych – tak, by transport wnosił właściwy wkład w rozwój gospodarczy kraju. W odniesieniu do infrastruktury kolejowej za kluczowe zadania uznano równoczesną realizację dużych projektów modernizacyjnych w głównych korytarzach transportowych oraz inwestycji o charakterze odtworzeniowym, umożliwiających likwidację ograniczeń prędkości i przywrócenie nominalnych prędkości i innych parametrów technicznych na pozostałych odcinkach linii. Zakładano także usprawnienie powiązań kolejowych między głównymi miastami w Polsce, w tym linii przebiegających promieniście z i do Warszawy, które zostaną dostosowane do prędkości 160–200 km/h, a także przeanalizowanie celowości i opłacalności dostosowania Centralnej Magistrali Kolejowej do prędkości 250 km/h. W dokumencie nie planowano do 2010 r. rozpoczęcia budowy linii lub sieci linii dużych prędkości. Jednakże uwzględniono kontynuację badań rynku w celu określenia celowości budowy takich linii w dalszej perspektywie [13]. Wadą omawianego dokumentu był brak zdefiniowania wskaźników oceny realizacji polityki transportowej. Nie przedstawiał on również sformułowanej wizji systemu transportowego w 2025 r. *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, przyjęta przez Radę Ministrów w kwietniu 2007 r., przedstawiała strategiczne założenia kształtowania instrumentów polityki państwa, w tym

sposoby i zakres rekonstrukcji narzędzi organizacyjnych, ekonomicznych i prawnych, które należało wypracować i wdrożyć w polskim systemie transportu kolejowego. Jako cele strategiczne przyjęto wzrost efektywności, podnoszenie poziomu jakości świadczonych usług, efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i optymalizację zatrudnienia. Założenia zawarte w dokumencie w odniesieniu do infrastruktury kolejowej dotyczyły zapewnienia właściwego systemu wsparcia finansowego w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej, zatrzymania tendencji zmniejszania długości sieci kolejowej w Polsce, wdrożenia monitoringu procesu inwestycyjnego w PKP PLK S.A. oraz zapewnienia absorpcji środków pomocowych [17]. Trzecim z wymienionych dokumentów strategicznych był *Master Plan dla Transportu Kolejowego w Polsce do roku 2030*, opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i przyjęty przez Radę Ministrów w grudniu 2008 r. Wśród przyjętych celów strategicznych wymieniono w nim m.in. zapewnienie konkurencyjności kolei w relacji do innych gałęzi transportu w najbardziej rozwojowych segmentach rynku oraz zapewnienie stabilnego finansowania infrastruktury kolejowej. Realizacja celów w zakresie dotyczącym infrastruktury kolejowej zakładała trzy poziomy działań inwestycyjnych, różniące się zakresem rzeczowym, poziomem kosztów oraz okresem realizacji. Dotyczyły one budowy nowej infrastruktury kolejowej o wysokim standardzie, modernizacji istniejącej infrastruktury ze szczególnym uwzględnieniem linii wchodzących w skład sieci TEN-T oraz inwestycji przywracających normalne parametry na wybranych liniach. Założono ponadto, że najważniejsze istniejące linie kolejowe będą modernizowane w celu uzyskiwania na nich prędkości 200 km/h [7]. Do podstawowych mankamentów tego dokumentu zalicza się brak niezbędnych analiz i uzasadnień uwzględniających trendy rozwojowe kraju, brak odniesienia konkretnych wskaźników do odpowiednich celów oraz życzeniowe podejście do terminów realizacji i zasobów [1]. W *Dokumencie Implementacyjnym porządkującym do roku 2015 wdrażanie Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*, przyjętym w kwietniu 2010 r. przez Ministerstwo Infrastruktury, dokonano wyboru priorytetów w zakresie realizacji inwestycji, z jednoczesnym uwzględnieniem kontynuacji w latach 2010–2015 projektów rozpoczętych w latach 1995–2008, współfinansowanych z Funduszu Phare, Funduszu Spójności oraz budżetu państwa. Dokument ten po zaopiniowaniu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego został przekazany w maju 2010 r. do Komisji Europejskiej.

Przywołane powyżej trzy dokumenty wpisywały się w przyjętą przez Radę Ministrów w listopadzie 2006 r. *Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015*. Opracowanie to spełniało funkcję kierunkowego, wiodącego w długiej perspektywie strategicznego dokumentu planistycznego, w którym określono podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Jako główny cel planowanych działań przyjęto podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski, poszczególnych obywateli i rodzin, wśród priorytetów wyróżniono m.in. poprawę stanu infrastruktury technicznej i społecznej oraz rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej [18]. Podejmowane działania, zmierzające do realizacji przyjętych celów, skutkowały m.in. wsparciem inwestycji umożliwiających podniesienie parametrów



Rys. 1. Inwestycje infrastrukturalne objęte WPIK (lata 2013–2015)

Źródło: [22].

eksploatacyjnych głównych tras przewozowych, wdrożeniem zmian zakładających przyspieszenie budowy oraz przebudowy i modernizacji linii kolejowych.

W 2010 r. podjęto prace dotyczące aktualizacji *Master Planu*. Rozpoczęto także opracowywanie *Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do 2013 roku z perspektywą 2015*, który został przyjęty przez Radę Ministrów 7 listopada 2011 r. Głównymi przesłankami tego opracowania były konieczność uwzględnienia nowych regulacji dotyczących wieloletniego planowania wydatków inwestycyjnych ze środków publicznych oraz zapewnienie spójności działań inwestycyjnych prowadzonych na polskich liniach kolejowych. Dokument został sporządzony dla okresu trzyletniego, tj. do 2013 r., z uwagi na konieczność

zsynchronizowania go z okresem budżetowania 2007–2013. WPIK zawierał priorytetowe zadania inwestycyjne w zakresie budowy nowej, a także modernizacji oraz rewitalizacji istniejącej infrastruktury. W zestawieniu uwzględniono 110 projektów o łącznej wartości 21,5 mld PLN. Planowane działania inwestycyjne dotyczyły 3 019 km linii kolejowych, z czego na koniec 2013 r. założono uzyskanie efektu na 2 285 km linii, w tym przyjęto, że 452 km torów zostaną dostosowane do prowadzenia pociągów z maksymalną prędkością 160 km/h, a kolejne 595 km – do prędkości 200 km/h. Założono również zwiększenie długości linii kolejowych, na których nacisk na oś przekracza 221 kN; zaplanowano, że 800 km linii kolejowych zostanie wyposażonych w urządzenia ERTMS [21].

Założone w programie zadania zostały wykonane częściowo. Ze 110 przewidzianych projektów do końca 2012 r. zrealizowanych zostało tylko 28. Zaawansowanie realizacji planu 2011–2013 w zakresie wydatków wyniosło 33,3%. Okazało się zatem, że przy możliwościach realizacyjnych po stronie PKP PLK S.A., począwszy od etapu przygotowania projektów, postępowań przetargowych, aż po rozliczenie projektów, wykonanie zadań objętych programem stało się nierealne. Powstałe ograniczenia związane z realizacją niektórych zadań oraz zmiany w zakresie poziomu dostępnych środków finansowych spowodowały konieczność aktualizacji programu. W listopadzie 2013 r. uchwalony został *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015*. Program ten uwzględnia horyzont czasowy dotyczący poprzedniego okresu budżetowania UE, który zakłada możliwość ponoszenia wydatków do końca 2015 r., przy czym płatności na rzecz PKP PLK S.A. będą dokonywane jeszcze w 2016 r. jako refundacja wydatków. Jako cel nadrzędny dla programu przyjęto zwiększenie dostępności i poprawę jakości transportu kolejowego przez zarządcę narodowej, publicznej infrastruktury kolejowej – PKP PLK S.A. – w taki sposób, aby zaspokoić potrzeby przewoźników oraz pasażerów, nadawców i odbiorców towarów przewożonych koleją. Realizacja tego celu ma doprowadzić do podniesienia bezpieczeństwa i komfortu podróży oraz wzrostu liczby odprawianych pasażerów, a także zwiększenia wielkości masy towarowej przewożonej koleją. *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015* obejmuje 140 projektów, których koszt realizacji oszacowany jest na 24,8 mld zł. W programie przewidziano budowę nowej oraz modernizację istniejącej infrastruktury kolejowej. Włączone zostały także zadania dla polepszenia jakości usług przewozowych poprzez poprawę stanu technicznego linii kolejowych (tzw. projekty rewitalizacyjne), a także projekty dotyczące prac przygotowawczych do budowy, modernizacji i odtworzenia infrastruktury kolejowej [22].

W 2013 r., w ramach kontynuacji przedsięwzięcia polegającego na uporządkowaniu i ograniczeniu liczby dotychczas obowiązujących strategii i programów rozwoju, Rada Ministrów przyjęła *Strategię rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*. Jest ona średniookresowym, sektorowym dokumentem strategicznym i stanowi integralny element spójnego systemu zarządzania krajowymi dokumentami strategicznymi. Wyznacza kierunki działań i ich koordynację w zakresie tworzenia w Polsce nowoczesnego, efektywnego i bezpiecznego systemu transportowego, który będzie stwarzał nowe impulsy rozwojowe dla gospodarki narodowej. Cel główny strategii zakłada zwiększenie dostępności transportowej, poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym. Do celów operacyjnych zaliczono m.in. stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej oraz racjonalne finansowanie inwestycji infrastrukturalnych. W odniesieniu do infrastruktury kolejowej do 2020 roku (w perspektywie do 2030 r.) strategia zakłada konsekwentną modernizację i rewitalizację istniejącej sieci linii kolejowych – tak, aby w 2030 roku większa część sieci była w stanie dobrym i aby na sieci TEN-T możliwe było kursowanie pociągów z prędkością techniczną wynoszącą co najmniej 100 km/h. Działania mają zmierzać również w kierunku modernizacji i budowy

terminali przystosowanych do obsługi intermodalnych przewoźników kontenerowych. Do 2020 r. ma zostać podjęta decyzja o ewentualnej budowie systemu kolei dużych prędkości, uzupełnionego o tzw. „Y”. Strategia zakłada także stopniowe wdrażanie Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym (ERTMS) na najważniejszych szlakach kolejowych [19]. W omawianym dokumencie założono, że stworzenie zintegrowanego systemu transportowego będzie związane z ustaleniem charakteru prac inwestycyjnych i modernizacyjnych w dwóch podokresach, w latach 2011–2020 i 2021–2030. W pierwszym okresie konieczna będzie koncentracja umożliwiająca nadrobienie zaległości infrastrukturalnych w zakresie zwiększenia dostępności transportowej w Polsce. W drugim okresie działania mają zmierzać w kierunku zwiększania poziomu nasycenia infrastrukturą i stworzenia zintegrowanego, samofinansującego się (tam, gdzie jest to możliwe) systemu transportowego [2].

Podsumowanie

W Polsce od 1989 r. stosowano niekonsekwentne, a niekiedy wręcz sprzeczne podejścia – od progresywnej integracji do regresywnego podziału – w zarządzaniu koleją. W zasadzie od początku transformacji gospodarczej kraju brakowało środków finansowych na realizację jakiegokolwiek wieloletniego programu czy strategii rozwoju kolei, w tym infrastruktury kolejowej. Niewykorzystanie nowych sposobów i narzędzi przebudowy systemu transportowego w Polsce doprowadziło zarówno do ograniczenia liczby obsługiwanych połączeń pasażerskich, jak i zmniejszenia całkowitej długości eksploatowanych linii kolejowych o ponad 2 tys. km. Ważnym czynnikiem była również realizowana polityka transportowa, która na uprzywilejowanej pozycji stawiała rozwój transportu drogowego, co wynikało z konieczności likwidacji wieloletnich zaniedbań rozwojowych.

Dużą szansę na poprawę stanu infrastruktury kolejowej stworzyły dopiero możliwe do pozyskania środki unijne. Warunkiem powodzenia jest jednak właściwy ich podział, efektywne i skuteczne wykorzystanie, co wymaga spójnej koncepcji rozwoju. Tymczasem po 2004 r. powstał szereg programów, które – ze względu na zbyt optymistyczne oczekiwania, błędne założenia i brak realnych możliwości ich finansowania – nie były realizowane.

Rozproszenie w czasie i przestrzeni realizacji kolejowych projektów infrastrukturalnych uniemożliwiło osiągnięcie tzw. „efektu sieciowego”, mającego podstawowe znaczenie w systemie transportowym. Podobnie przedstawia się „wybiórcza” modernizacja kilkunościeżki czy kilkudziesięciu kilometrów torów, niekontynuowana na innych odcinkach tej samej linii, co negatywnie wpływa na jakość usług kolejowych. Pomimo widocznej w ostatnich latach nieznacznej poprawy stanu technicznego infrastruktury kolejowej w dalszym ciągu szereg linii wymaga kompleksowej modernizacji. W złym stanie znajduje się również infrastruktura punktowa, w tym głównie obiekty inżynieryjne.

Wdrożenie czy pełną realizację wielu programów rządowych dotyczących rozwoju transportu kolejowego utrudniają brak ciągłości prac programowych, dublowanie się celów i zadań oraz nadmierna koncentracja gałęziowo-sektorowa, prowadząca do znacznej fragmentaryzacji i rozproszenia celów. W opracowanych dokumentach zauważyć można szereg mankamentów, w szczególności brak niezbędnych analiz i uzasadnień, uwzględniają-

cych trendy rozwojowe kraju, brak odniesienia konkretnych wskaźników do odpowiednich celów oraz życzeniowe podejście do terminów realizacji inwestycji i dostępności zasobów.

Kształtowanie infrastruktury kolejowej jest procesem historycznym, dlatego popełnione błędy przez długi czas oddziaływać będą na krajowy ład przestrzenny i gospodarczy. Z tego względu rozwój infrastruktury transportowej, w tym kolejowej, powinien być inicjowany, realizowany i koordynowany przez państwo na podstawie wieloletnich programów, uwzględniających m.in. najlepsze praktyki i modele zagraniczne; służyć powinien on dążeniu do zwiększenia efektywności ekonomicznej realizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych i utrzymaniowych. Tymczasem pierwsze lata transformacji cechowała pewnego rodzaju niechęć do instytucji planowania, kojarzonej z odrzuconym systemem gospodarki centralnie planowanej. W praktyce dopiero po akcesji Polski do UE zauważalny jest powrót do praktyki programowania strategicznego. Można zgodzić się z tezą, że brak strategicznej wizji rozwoju kraju pod koniec ubiegłego wieku był jedną z przyczyn błędów popełnionych w polityce społeczno-gospodarczej okresu transformacji.

Zdaniem wielu autorów tworzeniu dokumentu strategicznego zawierającego wytyczne kierunkowe nie powinno towarzyszyć określanie sztywnych ram czasowych, natomiast powinno się położyć nacisk na zhierarchizowanie zadań, dla których ważne są terminy realizacji zadań częściowych. Warto pamiętać, że polska polityka transportowa powinna uwzględniać nie tylko integrację z systemem transportowym UE, ale z całym systemem europejskim.

Bibliografia:

- [1] Bojarski W., *Niepewna przyszłość polskich kolei. Uwagi metodyczno-organizacyjne do Master Planu 2030*, „Transport i Komunikacja” 2009, nr 1.
- [2] Burnewicz J., *Strategia rozwoju transportu Polski do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Europejski Kongres Finansowy, Sopot 2012.
- [3] *Formy i metody finansowania infrastruktury transportu w Polsce. Problemy optymalizacji systemu finansowania infrastruktury transportu*, A. S. Grzelakowski (red.), Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2005.
- [4] *Infrastruktura – klucz do rozwoju*: [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/463CD79DED9C-7717C1256F4F00450861/\\$file/strategia.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/files.nsf/0/463CD79DED9C-7717C1256F4F00450861/$file/strategia.pdf) (dostęp z dnia 08.04.2014 r.).
- [5] Klimkiewicz H., Paprocki W., *Nieustająca katastrofa kolejowa*, „Rzeczpospolita” 2000, nr 58.
- [6] Kotowska-Jelonek M., Dyr. T., Zagożdżon B., Kozubek P. R., *Problemy oceny efektywności kolejowych inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych przez Unię Europejską*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 1.
- [7] *Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2008.
- [8] *Ocena rządowych dokumentów strategicznych przyjętych w latach 1989–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007 (zał. 1).
- [9] *Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006)*, T. Komornicki (red.), PAN, Warszawa 2010.
- [10] *Opinia o przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 5 września 1995 r. raporcie z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego*, Raport nr 80, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1995.
- [11] Pieriegiud J., *Analiza dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju transportu kolejowego w Polsce – założenia a realia*, „Przegląd Komunikacyjny” 2012, nr 7–8.
- [12] *Polityka transportowa państwa na lata 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*, Pierwszy Serwis Międzynarodowy Transportu i Spedycji: <http://www.psm.pl/informacje/zalozenia> (dostęp z dnia 08.04.2014 r.).
- [13] *Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
- [14] Prokopowicz A., *Stan wyjątkowy dla polskiej kolei*, „Rynek Kolejowy” 2005, nr 7–8.
- [15] Raczyński J., *Rządowy program budowy linii dużych prędkości w Polsce*, „Technika Transportu Szynowego” 2009, nr 9.
- [16] *Raport jaka kolej dla Polski?*: http://houseofsolutions.pl/raport_jaka_kolej.pdf (dostęp 20.02.2014).
- [17] *Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013*, Ministerstwo Transportu, Warszawa 2007.
- [18] *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- [19] *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.
- [20] Sulmicka M., *Nowy model programowania polityki rozwoju w Polsce*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” 2012, nr 1 (88).
- [21] *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2013 roku z perspektywą 2015*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2011.
- [22] *Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa 2013.

PROGRAMS AND STRATEGIES OF RAIL TRANSPORTATION DEVELOPMENT IN POLAND AFTER 1989

Abstract:

Transport infrastructure, including rail infrastructure, is one of the determinants of the economic development of the country. For this reason the development of transport infrastructure should be initiated, realized and coordinated by state according to long-term programs to increase economic efficiency of realized investments and maintenance programs. After 1989, i.e. after transformation of Polish economy there were prepared many programs and strategies of rail transportation development. However, due to lack of vision how to develop the country, no financial resources and shortcomings in the programming, they were only partially realized or not realized at all. In the article, presented are the most important programs and strategies of rail transportation development in Poland after 1989 together with their assessment.