

MOŻLIWOŚCI ZWIĘKSZANIA WPŁYWU INWESTYCJI UNIJNYCH NA POPRAWĘ DOSTĘPNOŚCI KOMUNIKACYJNEJ TRANSPORTEM ZBIOROWYM OBSZARÓW PERYFERYJNYCH²

Potrzeba realizacji projektów unijnych w zakresie transportu regionalnego nie powinna budzić wątpliwości ze względu na ich ogromny wpływ na walkę z wykluczeniem społecznym oraz proces konwergencji. Tymczasem perspektywy ich realizacji są bardzo niewielkie, co wynika przede wszystkim z uregulowań organizacyjno-prawnych. Brakuje organizatorów, którzy mogliby realizować tego typu projekty, a także zapewnić ich trwałość. Celem artykułu jest próba przeniesienia pozytywnych doświadczeń z komunikacji miejskiej do systemów transportu regionalnego z uwzględnieniem konieczności zmian w zakresie rozwiązań organizacyjnych.

Wprowadzenie

Fundusze unijne stwarzają możliwość walki z wieloletnimi zaniechaniami inwestycyjnymi w polskim transporcie zbiorowym. Dobrym przykładem wykorzystania dostępnych środków są systemy komunikacji miejskiej, których organizatorzy przygotowują i realizują liczne projekty polegające nie tylko na zakupie taboru, ale również budowie nowych linii tramwajowych, węzłów przesiadkowych, parkingów Park&Ride czy zakupie inteligentnych systemów transportowych. Stwarza to szansę na trwałą poprawę konkurencyjności oraz efektywności tych systemów.

Niestety, poza miastami sytuacja jest znacznie gorsza. Jedyne projekty realizowane w lokalnym transporcie zbiorowym dotyczą zakupu taboru szynowego lub remontów magistralnych linii kolejowych, wykorzystywanych również do przewozów regionalnych. Pozostała infrastruktura – taka jak lokalne linie kolejowe, dworce kolejowe i autobusowe – od lat ulega ciągłej degradacji. Sytuację pogorsza: brak integracji taryfowej oraz informacyjnej, nieprzyjazna

klientom oferta przewozowa oraz fatalny stan taboru w komunikacji autobusowej.

Co więcej, brak jest jakichkolwiek perspektyw zmian, a nawet dyskusji o ich potrzebie. Może to skutkować brakiem modernizacji zaniedbanego podsystemu transportowego w okresie największej dostępności funduszy unijnych. Pogłębi to procesy peryferyzacji regionów peryferyjnych oraz wykluczenia społecznego niektórych grup, dodatkowo zmniejszając dostęp do podstawowych usług publicznych – takich jak edukacja czy służba zdrowia – właśnie tych osób, które znajdują się w najgorszej sytuacji.

W tym celu najpierw przedstawione zostaną wyniki dotychczasowych badań ewaluacyjnych, dotyczących systemów transportu regionalnego, jak również doświadczenia różnych beneficjentów, realizujących projekty w zakresie transportu miejskiego. Następnie sformułowana zostanie koncepcja zintegrowanych projektów rozwoju transportu regionalnego oraz zaproponowane będą ramy organizacyjne do ich realizacji, z uwzględnieniem możliwości i ograniczeń projektowanej Ustawy o wspieraniu transportu zbiorowego.

Wyniki dotychczasowych badań ewaluacyjnych

Dotychczas w segmencie przewozów regionalnych przeprowadzono jedno badanie, które realizowano w drugiej połowie 2008 r.³ Dotyczyło ono wszystkich ówczesnych projektów, zrealizowanych w ramach SPOT (Sektorowy Program Operacyjny Transport) – bez uwzględnienia dodatkowego naboru, którego realizację rozpoczęto na przełomie 2008 i 2009 r. Łącznie przebadano 10 projektów taborowych, w wyniku których zakupiono 14 elektrycznych zespołów trakcyjnych ED74 i 28 szynobusów różnych typów, a także zmodernizowano 79 elektrycznych zespołów trakcyjnych EN57 i 81 wagonów różnych typów. Beneficjentami projek-

¹ Dr, doktorant w Szkole Głównej Handlowej, michal.wolanski@sgh.waw.pl

² Niniejszy tekst powstał w ramach badań statutowych prowadzonych w Katedrze Transportu SGH.

³ M. Wolański, M. Gil, W. Pander, B. Ledzion, *Wpływ projektów dotyczących zakupu lub modernizacji pojazdów szynowych na osiągnięcie głównego celu poddziałania 1.1.2 tzn. poprawę warunków przejazdów pasażerów transportem kolejowym między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach*, CASE–Doradcy i EGO, Warszawa 2008.

tów były spółki grupy PKP (3 projekty PKP PR i 1 PKP SKM) oraz 6 samorządów wojewódzkich.

Badanie wskazało na:

- brak koordynacji pomiędzy działaniami różnych podmiotów, a nawet pomiędzy działaniami jednego podmiotu (samorządu wojewódzkiego) w różnych sferach – nowo zakupywane pojazdy kursują na liniach o złym stanie technicznym oraz według mało atrakcyjnych rozkładów jazdy (zbyt rzadko);
- brak istnienia podmiotów nadzorujących i planujących funkcjonowanie regionalnych systemów transportowych, a także dbających o ich integrację, co powoduje istotne obniżenie jakości usług, a także problemy z przygotowywaniem specyfikacji przetargowych na zakup pojazdów oraz podejściem systemowym do potrzeb osób niepełnosprawnych – stąd konieczność powoływania wyspecjalizowanych podmiotów, odpowiedzialnych za organizację przewozów kolejowych (Zarządów Transportu Regionalnego);
- wypieranie środków krajowych przez środki unijne w inwestycjach realizowanych przez PKP Przewozy Regionalne – przewoźnik ten dzięki dostępności zewnętrznych źródeł finansowania nie zwiększył istotnie łącznych wydatków na tabor oraz liczby remontowanych pojazdów, natomiast mógł zaprzestać ich finansowania ze środków własnych; ze względu na to zjawisko, a także możliwe oszczędności spowodowane wyborem przewoźnika w trybie przetargowym, postulowano, żeby beneficjentem projektów taborowych (o ile są one uzasadnione) był organizator przewozów, użyczający taboru przewoźnikowi na czas realizacji zakontraktowanych usług publicznych.

Do podobnych wniosków doprowadziło również, prowadzone równocześnie, badanie ewaluacyjne dotyczące m.in. modernizacji linii kolejowej Skierniewice–Łódź Widzew⁴, wskazujące na dobre wyniki realizacji projektów kompleksowych, tj. w tym przypadku remontu infrastruktury oraz zakupu taborów – uzupełnionych także o działania ze środków krajowych (modernizacja dworca w Skierniewicach, budowa parkingu Park&Ride w tym mieście oraz zapewnienie stosunkowo dobrej oferty przewozowej).

Doświadczenia transportu miejskiego

Wyraźnie inne, znacznie bardziej kompleksowe, podejście mają niektóre zintegrowane projekty realizowane w zakresie komunikacji miejskiej.

I tak przykładowo, w latach 2004–2008 Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej⁵ był realizowany przez cztery jednostki (Zarząd Dróg i Zieleni w Gdańsku, Dyрекcję Rozbudowy

Miasta Gdańska, Zarząd Transportu Miejskiego oraz Zakład Komunikacji Miejskiej) i obejmował:

- modernizację 20 km istniejących torowisk tramwajowych;
- budowę nowej linii tramwajowej wraz z pętlą Chełm–Witosa i węzłem przesiadkowym;
- zakup taboru tramwajowego i autobusowego, obsługującego przede wszystkim linie rozpoczynające się na pętli Chełm–Witosa.

Co ważne, projektowi towarzyszyły również działania ze środków krajowych, obejmujące m.in. zakup tramwajów używanych, uzupełniających obsługę linii do nowej pętli oraz zapewnienie odpowiedniej oferty przewozowej. Były one realizowane przez beneficjentów i partnera projektu ze środków krajowych.

Podobną charakterystykę mają również projekty planowane do realizacji w Olsztynie, Białymstoku, Lublinie, Kielcach i Rzeszowie w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Beneficjentami tych projektów są bezpośrednio urzędy miejskie, aczkolwiek niektóre działania w ich imieniu wykonują inne podmioty, np. zarządy transportu.

Olsztyński projekt pod nazwą „Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie” obejmuje m.in.⁶:

- przebudowę ulic na potrzeby miejskiego transportu publicznego,
- zakup taboru autobusowego,
- wprowadzenie nowego środka transportu (prawdopodobnie budowę linii tramwajowej wraz z infrastrukturą pomocniczą),
- wdrożenie systemu sterowania sygnalizacją świetlną z priorytetem dla środków transportu zbiorowego,
- wdrożenie systemu informacji pasażerskiej,
- wdrożenie systemu biletu elektronicznego.

Całkowity budżet przedsięwzięcia wynosi ponad 105 mln EUR, z czego prawie 90 zostanie pokryte ze środków unijnych.

Podobnie projekt lubelski – o budżecie ponad 90 mln EUR, z czego prawie 80 zostanie pokrytych ze środków pomocowych – obejmuje⁷:

- budowę infrastruktury trolejbusowej (trakcji) na długości 20 km wraz z niezbędnymi podstacjami trakcyjnymi,
- budowę zajezdni trolejbusowej,
- zakup trolejbusów,
- przebudowę niektórych ulic,
- rozbudowę układu zasilania sieci trolejbusowej,
- zakup autobusów,
- budowę systemu zarządzania ruchem i komunikacją w Lublinie.

⁴ M. Wolański, M. Gil, W. Pander, B. Ledzion, *Przewidywany wpływ wybranych projektów SPOT dotyczących modernizacji linii kolejowych w obrębie aglomeracji warszawskiej oraz pomiędzy aglomeracją warszawską i łódzką oraz zakupu pojazdów szynowych na zwiększenie udziału przewozów kolejowych w przewozach pasażerskich i towarowych*, CASE–Doradcy i EGO, Warszawa 2008.

⁵ Gdański Projekt Komunikacji Miejskiej, <http://www.gdansk.pl/ue,717,4725.html>, dostęp w dniu 13.10.2009.

⁶ *Modernizacja i rozwój zintegrowanego systemu transportu zbiorowego w Olsztynie*, <http://www.parp.gov.pl/index/more/5773>, dostęp w dniu 13.10.2009.

⁷ *Zintegrowany system miejskiego transportu publicznego – Lublin*, <http://www.parp.gov.pl/index/more/5768>, dostęp w dniu 13.10.2009.

Również mniej kompleksowe projekty realizowane przez jedno miasto mogą się wzajemnie uzupełniać, czego przykładem są działania samorządów Warszawy, Krakowa czy Wrocławia. Oczywiście nie jest to bezwzględna reguła i w niektórych miastach można zaobserwować również projekty mające na celu jedynie odnowę taboru, przez co ich trwałość i skuteczność w budowie konkurencyjnego transportu zbiorowego może być negowana.

Koncepcja zintegrowanych projektów rozwoju transportu regionalnego

Chociaż przedstawione projekty z dziedziny komunikacji miejskiej nie są idealne (w szczególności w niektórych przypadkach mogą wzmocniać nieefektywne monopole komunalne lub zbyt mały nacisk kładziony jest na trwałe inwestycje oraz inteligentne systemy transportowe, a duży – na zakupy odtworzeniowe taboru), to jednak pozwalają znacznie bardziej kompleksowo modernizować systemy komunikacji miejskiej.

Ideę tych projektów należałoby „przełożyć” na realia transportu regionalnego, w których zintegrowany projekt rozwojowy mógłby obejmować:

- naprawę główną z otwarciem parametrów technicznych linii kolejowej o znaczeniu regionalnym (lub inne działania rewitalizacyjne – np. przebudowę linii kolejowej na tramwajową, dobudowę niewielkich odcinków w celu poprawy konkurencyjności itp.) – może to dotyczyć zarówno linii z czynnymi przewoźnikami, jak również z ruchem zawieszonym;
- kompleksową przebudowę dworców kolejowych na centra przesiadkowe pomiędzy koleją i autobusami, ewentualnie również innymi środkami komunikacji miejskiej (z uwzględnieniem funkcji obsługi podróżnych: informacji, sprzedaży biletów, poczekalni oraz handlowych i kulturalnych);
- budowę lub modernizację zaplecza obsługującego pojazdy szynowe i ewentualnie autobusy;
- ewentualny zakup ekonomicznych pojazdów szynowych (kolejowych lub kolejowo-tramwajowych);
- ewentualny zakup autobusów (ekologicznych i przyjaznych osobom niepełnosprawnym) do obsługi linii mających charakter dowozowy;
- wdrażanie zintegrowanych systemów biletowych (np. opartych na karcie elektronicznej), informacyjnych (wyszukiwarki połączeń, mapy interaktywne itp.) oraz zarządzania ruchem (sygnalizacja świetlna z priorytetem, systemy dyspozytorskie).

Ramy i bariery organizacyjne wdrażania zintegrowanych projektów rozwoju transportu regionalnego

Z punktu widzenia formalnego realizacja przedstawionej koncepcji projektu wymaga wystąpienia beneficjenta lub konsorcjum beneficjentów, natomiast z punktu widzenia praktycznego – podmiotów, które zapewnią odpowiednią eksploatację inwestycji. W przypadku projektów z zakresu komunikacji miejskiej są to z reguły samorządy miejskie lub podmioty od nich zależne. Natomiast w transporcie

regionalnym funkcje organizatorskie są aktualnie mocno rozproszone, a komunikacja autobusowa w praktyce często nie posiada formalnego organizatora.

W świetle aktualnego projektu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym⁸ funkcje organizatorskie w transporcie regionalnym będą rozproszone pomiędzy trzy różne szczeble samorządu terytorialnego – gminny, powiatowy i wojewódzki. Jest to sytuacja odmienna od tej, która panuje w Niemczech, gdzie za całość komunikacji autobusowej odpowiadają ustawowo władze powiatowe (lub miast na prawach powiatu), a za transport kolejowy – władze regionalne, wykonując te funkcje za pomocą rozmaitych podmiotów, często w formie związków komunikacyjnych (Verkehrsverbund⁹).

Co więcej, ustawa przewiduje możliwość organizacji komunikacji przez związki gmin lub związki powiatów, nie przewidując natomiast współdziałania w formie związku wszystkich organizatorów transportu na danym obszarze.

Regulacja ta nie przekreśla możliwości współdziałania województwa, związku powiatów na jego terenie (lub części terenu) i związku gmin na jego terenie (lub części terenu) jako konsorcjantów w projekcie unijnym oraz partnerów w związku taryfowym, jednak w sposób oczywisty mnoży byty, wydłuża proces decyzyjny i kreuje dodatkowe koszty, a także rozprasza – jakże skromne – zasoby ludzkie. Niewątpliwie jednak powołanie jednego organizatora – na wzór niemieckich związków komunikacyjnych – byłoby tutaj znaczącym ułatwieniem. W polskiej literaturze taka koncepcja nosi zwykle nazwę zarządów transportu regionalnego¹⁰. Jej realizacja uwarunkowana jest umożliwieniem tworzenia związków komunalnych pomiędzy samorządami różnego szczebla, a sprzyjałoby jej również zredukowanie liczby ustawowych organizatorów komunikacji.

Odrębny problem stanowią ramy organizacyjne zarządzania infrastrukturą oraz eksploatacji taboru. Kluczową barierą jest tutaj fakt, że zarządca linii kolejowych – PKP PLK SA – ma poważnie ograniczone możliwości organizacyjne i inwestycyjne – w zasadzie niewystarczające nawet dla sprawnej modernizacji głównych linii. Powoduje to jego niechęć do włączania się w mniejsze projekty, czego dowodem są chociażby problemy z realizacją znaczącego projektu kolei BiT City, nie da się zrealizować w zamierzonym czasie po wycofaniu się PLK¹¹.

⁸ Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, projekt z dnia 08.07.2009 r., http://bip.mil.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_inne/ust_publicz_transp_zbiorowy/px_projekt_ustawa_ptz_krm_08.07.2009.pdf, dostęp w dniu 13.10.2009.

⁹ Szerzej np.: M. Wolański, *Ewolucja organizacji i finansowania zintegrowanego systemu transportowego w Zagłębiu Rubry*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2005, nr 9, s. 17–23.

¹⁰ *Rola, zadania i zasady funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu regionalnego w latach 2008–2015 w świetle przewidywanych zmian organizacyjnych, prawnych i społecznych*, praca zbiorowa pod red. O. Wyszomirskiego, Polska Izba Gospodarcza Transportu Samochodowego i Spedycji, Warszawa 2008.

¹¹ M. Behrendt, *BiT City, czyli szybka kolej, ale bez torów*, „Gazeta Wyborcza – Toruń”, http://miasta.gazeta.pl/toruń/1,87119,6877830,BiT_City_czyli_szybka_kolej_ale_bez_torow.html, dostęp w dniu 13.10.2009.

W tym kontekście najefektywniejszym rozwiązaniem wydaje się przejmowanie linii kolejowych (przynajmniej tych, dla których istnieją realne plany rewitalizacji) przez lokalne samorządy lub ich organizacje – np. wspomniane już zarządy transportu regionalnego. Tego typu rozwiązanie z powodzeniem zostało zastosowane m.in. w Szwecji w 1990 r., gdzie przejście linii przez samorządy miało charakter masowy oraz obligatoryjny i dotyczyło linii o łącznej długości 2200 km¹².

Nie oznacza to oczywiście, że samorząd czy też zarząd transportu winien w takim momencie operacyjnie zarządzać przejętą linią – funkcje te można scedować na podmiot wybrany w toku procedury przetargowej. Warto jednak zastanowić się nad korzyściami związanymi z powrotem do pionowej integracji kolei – jeśli jeden podmiot będzie zajmował się zarówno eksploatacją infrastruktury (w tym dworca autobusowego, przy cenach i zasadach dostępu określanych np. przez samorząd), jak i przewozami, możliwe są liczne korzyści synergiczne, czego przykładem mogłyby być powrót do integracji funkcji dyżurnego ruchu, informatora i kasjera na niewielkich stacjach. Takie pionowo zintegrowane przedsiębiorstwa działają dobrze na liniach regionalnych, czego przykładem może być niemiecka kolej UBB¹³.

W związku z powyższym należy się zastanowić – zgodnie z wynikami cytowanej ewaluacji – czy prywatny podmiot zajmujący się kompleksową eksploatacją linii nie powinien zapewnić własnego taboru. Decyzja ta jest uzależniona od szeregu uwarunkowań dotyczących m.in. dotychczasowych zasobów taborowych samorządu oraz specyfiki lokalnej: inaczej sytuacja wygląda, jeśli samorząd posiada dużą liczbę szynobusów, a inaczej jeśli modernizowana linia wymaga specyficznych pojazdów dwusystemowych tramwajowo-kolejowych.

W tym drugim przypadku – zgodnie z cytowanym badaniem ewaluacyjnym – beneficjentem projektu powinien jednak być samorząd. Długie eksploataowanie taboru szynowego przekracza bowiem realny czas obowiązywania umowy z przewoźnikiem prywatnym, przy zachowaniu akceptowalnego poziomu ryzyka.

Podobna sytuacja powinna zresztą dotyczyć również zakupywanego ewentualnie taboru autobusowego – tutaj również użyczenie taboru powinno odbywać się równolegle z wyłonieniem przewoźnika w trybie procedury przetargowej. W celu uniknięcia ryzyka monopolizacji rynku lokalnego przez firmy prywatne (zwłaszcza koncerny międzynarodowe lub przedsiębiorstwa wywodzące się z dawnego PKS), należy rozważyć podział zadań na odpowiednio małe pakiety, dostępne dla wielu przewoźników lokalnych. Tego typu rozwiązania stosowane są m.in. w Danii, gdzie oprócz pakietów o dużej liczbie pojazdów realizuje się również małe umowy, oraz w Nowej Zelandii, gdzie pakiet przetargowy ograniczony jest odgórnie do 25 autobusów. Z pew-

nością możliwość prowadzenia przewozów użyczonym taborom drogowym (stosowana m.in. we Francji, a ostatnio również w Kielcach) jest kolejnym czynnikiem obniżającym bariery wejścia na rynek. Z drugiej strony konieczne są odpowiednie uregulowania umowne, wymuszające troskę o powierzone pojazdy.

Podsumowanie

Potrzeba realizacji projektów unijnych w zakresie transportu regionalnego nie powinna budzić wątpliwości, ze względu na ich ogromny wpływ na walkę z wykluczeniem społecznym oraz proces konwergencji. Tymczasem perspektywy ich realizacji są bardzo niewielkie, co wynika przede wszystkim z uregulowań organizacyjno-prawnych. Brak jest organizatorów, którzy mogliby tego typu projekty realizować, a także zapewnić ich trwałość.

Częściowo ten stan rzeczy może zmienić wprowadzenie planowanej Ustawy o transporcie zbiorowym. Jednak rozproszenie organizatorów może sprawić, że projekty będą miały charakter wysoce doraźny i fragmentaryczny, co przełoży się na ich niską efektywność we wprowadzaniu nowej jakości przewozów regionalnych.

Poszukiwanie rozwiązań tego problemu wymaga troski zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, a także szerokiej dyskusji, mającej na celu wypracowanie odpowiednich ram instytucjonalnych. Przyczynkiem do tej dyskusji może być koncepcja zamieszczona w niniejszym tekście, obejmująca powołanie zarządów transportu miejskiego i organizowanie przez nie kompleksowych projektów rozwoju transportu lokalnego, polegającego przede wszystkim na budowie i modernizacji infrastruktury, a w uzasadnionych przypadkach – również zakupie taboru.

Zarządy transportu regionalnego mogą współpracować z wyspecjalizowanymi firmami – wybranymi w drodze przetargu – w zakresie eksploatacji organizowanych systemów transportowych, przy czym zasady współpracy powinny z jednej strony umożliwiać uzyskiwanie korzyści synergicznych pomiędzy eksploatacją infrastruktury i pojazdów kolejowych, a z drugiej – stymulować konkurencję pomiędzy przewoźnikami poprzez obniżanie barier wejścia, w tym konstrukcję pakietów zadań przewozowych, dostępnych dla niewielkich przewoźników autobusowych.

Od Redakcji

Systemy transportowe w teorii i praktyce

22 września 2009 na Wydziale Transportu Politechniki Śląskiej w Katowicach odbyła się VI Konferencja Naukowo-Techniczna „Systemy Transportowe. Teoria i praktyka” zorganizowana przez Katedrę Inżynierii Ruchu.

Celem konferencji było przedstawienie najnowszych osiągnięć w zakresie szeroko pojętej problematyki transportowej oraz ocena stanu, uwarunkowań i perspektyw rozwoju krajowego systemu transportowego. Patronat honorowy objął Marszałek Województwa Śląskiego Bogusław Śmięgielski oraz Ministerstwo Infrastruktury.

Ciąg dalszy na stronie 18

¹² B. Finnveden, *Public transport in Sweden-co-ordination and competition*, Stf, Stockholm 2003, s. 10–11.

¹³ *Wzorcowe przykłady rozwoju linii kolejowych w Niemczech*, Allianz pro Schiene, Berlin 2006, s. 12–14.