

**DEBATA NA TEMAT
STANU I POTRZEB ROZWOJOWYCH KOLEI W POLSCE**

**Kolej:
kluczowy element układanki publicznego transportu zbiorowego
w metropoliach**

Wprowadzenie

1. Przewozy w transporcie kolejowym do momentu wybuchu pandemii rosły. Liczba przewiezionych pasażerów 2019 roku była najwyższa od 2000 roku sięgając 336 milionów.
2. W Masterplanie dla transportu kolejowego z 2008 r. wskazano na dwa segmenty pasażerskiego rynku przewozów kolejowych, które miały być "lokomotywami" odbudowy pozycji rynkowej kolei. Były nimi przewozy międzyaglomeracyjne oraz aglomeracyjne, obsługujące obszary metropolitalne.
3. W metropoliach koncentrują się zasadnicze procesy wzrostu społeczno-gospodarczego. Nie oznacza to, że należy pomijać obszary o niższym potencjale. W tym miejscu uwidacznia się jednak kluczowa rola transportu kolejowego, którego wysoka dostępność przestrzenna i czasowa wyznacza granice obszarów metropolitalnych, zapewniając dogodny dojazd z obszarów o niższym poziomie urbanizacji. Kolej pełni więc rolę instrumentu polityki regionalnej wciągającej słabiej rozwinięte gminy w obszar oddziaływania metropolii. Jako przykład można wskazać uruchomioną w 2015 r. Pomorską Kolej Metropolitalną, która zdynamizowała wiele ośrodków lokalnych na terenie województwa pomorskiego.
4. Powyższe procesy odbywają się jednak w warunkach wyższej dynamiki wzrostu segmentu przewozów drogowych. W efekcie udział kolei w obsłudze rynku spada. Liczba samochodów osobowych zarejestrowanych w Polsce wzrosła w latach 2009-2019 o niemal 8 milionów pojazdów osiągając w 2019 r. poziom 24,36 miliona sztuk¹.
5. Jednym z zasadniczych wyzwań cywilizacyjnych społeczności lokalnych i regionalnych w Polsce jest zróżnicowany poziom dostępności wewnętrznej. Liczne analizy wskazują na istnienie tzw. „białych plam” w zakresie dostępności do nawet średniej wielkości ośrodka miejskiego.

¹ Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny

6. Choć oszacowanie zmian wskaźnika dostępności kolejowej dla Polski wykonane przez zespół prof. Komornickiego wskazuje na istotną poprawę dla lat 2013-2023, to jednak rozkład przestrzenny uzyskanych lub planowanych do uzyskania korzyści jest bardzo nierównomierny². Ma on charakter korytarzowy, będący efektem poprawy oferty przewozowej na istniejących liniach kolejowych, na których dokonano modernizacji i/lub zwiększono podaż usług transportu kolejowego. Co więcej, poziom zróżnicowania regionalnego dostępu do kolei jest wyższy niż w przypadku transportu drogowego.

Znaczenie kolei dla obsługi obszarów metropolitalnych

7. Transport kolejowy z racji swoich charakterystyk techniczno-eksploatacyjnych stanowi bardzo ważny element systemów transportowych zarówno w obsłudze ruchu miejskiego, jak i podmiejskiego.
8. Sprawne funkcjonowanie obszaru metropolitalnego bez systemu kolei aglomeracyjnej jest w praktyce niemożliwe. Kolej tworzy podstawowy układ publicznego transportu zbiorowego do którego „podłączane” są inne podsystemy zbiorowe (autobus, tramwaj, trolejbus) i indywidualne (samochód osobowy, rower, urządzenia transportu osobistego) oraz współdzielone. Oznacza to, że poziom świadczonych usług w transporcie kolejowym bezpośrednio przekłada się na jakość usług całego systemu transportu pasażerskiego w danej metropolii.
9. By taki system funkcjonował w sposób efektywny niezbędne jest zapewnienie integracji pomiędzy jego komponentami w wymiarze organizacyjnym (np. integracja rozkładów jazdy), technicznym (stacje i przystanki kolejowe jako węzły integracyjne) oraz taryfowo-biletowym.
10. Ten ostatni napotyka jednak w Polsce na liczne bariery, dobrze znane i szczegółowo opisane przez ekspertów oraz naukowców w ostatnich 30 latach.
11. Mimo wielu podjętych już działań zapewnienie atrakcyjnej oferty, integrującej środki różnych gałęzi transportu w miastach, aglomeracjach i na obszarach metropolitalnych nadal pozostaje wyzwaniem dla władz publicznych różnych szczebli.
12. Obecnie w Polsce na poziomie województw i obszarów metropolitalnych funkcjonują następujące podsystemy drogowego publicznego transportu zbiorowego: komunikacja miejska oraz gminne, powiatowo-gminne, powiatowe, wojewódzkie organizowane przez jednostki samorządu terytorialnego odpowiedniego szczebla, także na podstawie porozumień oraz związki tych jednostek, a także przewozy komercyjne³. Odrębną kategorią są też przewozy szkolne (finansowane przez gminy) oraz przewozy kolejowe, dla których organizatorem jest samorząd województwa.

² T. Komornicki i in.: Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja). Polska Akademia Nauk Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego, Warszawa 2017, s. 72, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/51261/Raport_WMDT_2017.pdf

³ Wszystkie przewozy niebędące komunikacją miejską ani przewozami komercyjnymi pod pewnymi warunkami mogą pozyskać dofinansowanie z w ramach Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych aktualnie w kwocie 3 PLN do kilometra.

13. Każdy z powyższych podsystemów charakteryzuje się odmiennym schematem finansowania.
14. Nadal brakuje ujednoczenia uprawnień do przejazdów ulgowych w komunikacji miejskiej, pozostałym transporcie drogowym i transporcie kolejowym.
15. Pomimo takich problemów coraz większa liczba samorządów wdraża lub zamierza wdrożyć systemy kolei metropolitalnej lub aglomeracyjnej.

Problemy pogłębione przez pandemię

16. Pandemia uwidoczniała tymczasowość i nietrwałość rozwiązań prawnych utrwalających fragmentację rynku przewozów pasażerskich w Polsce.
17. Pandemia jest także przyczyną drastycznych spadków w przychodach ze sprzedaży biletów wśród wszystkich przewoźników w transporcie pasażerskim. Np. w komunikacji miejskiej Krakowa spadek ten wyniósł 29% w pierwszym półroczu 2020 roku⁴ (a przecież pandemia objęła „zaledwie” połowę tego okresu). Zmniejszeniu ulegają też dochody budżetów samorządów, które z nich dotują komunikację miejską (samorzady miejskie, gminne i powiatowe) i transport kolejowy (samorzady województw).
18. W sposób szczególny na kryzys wywołany pandemią narażone są samorzady województw, będący organizatorem przewozów kolejowych w regionach. Ich zasadniczym źródłem dochodów budżetowych jest udział w podatku od osób prawnych, który podlega większym wahaniom niż podatek od osób fizycznych będący fundamentem dochodów gmin i miast na prawach powiatu.

Wybrane propozycje niezbędnych działań

19. Kryzys w jakim znajdują się organizatorzy i przewoźnicy transportu pasażerskiego realizujący przewozy służby publicznej będzie trwał nadal po zakończeniu pandemii. Nie jest znana skala i trwałość zmian zachowań transportowych mieszkańców wywołanych długotrwałą pandemią. Można jednak przewidywać, że wzrośnie uzależnienie od samochodu osobowego, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami poruszonymi przez uczestników niniejszej debaty.
20. Do tego dochodzi czas niezbędny na odbudowę bazy dochodowej samorządów wszystkich szczebli odpowiedzialnych za organizowanie i finansowanie przewozów pasażerskich służby publicznej.
21. By je przewyciężyć niezbędne są kompleksowe działania w sferze regulacyjnej, organizacyjnej i finansowej.
22. Pierwszym krokiem powinno być objęcie ustawą metropolitalną kolejnych obszarów metropolitalnych w Polsce. Pozytywne doświadczenia w zakresie integracji w obecnym stanie prawnym pokazują rozwiązania wdrożone w przypadku Metropolii Śląsko-Zagłębiowskiej.
23. Stworzy to fundament dla finansowania transportu zbiorowego na poziomie metropolitalnym, czego jednym z głównych beneficjentów będzie transport kolejowy.
24. Objęcie ustawą metropolitalną kolejnych aglomeracji zaktywizuje kolejną grupę interesariuszy na rynku kolejowych przewozów pasażerskich – miasta.

⁴ Opracowanie na podstawie: Informacja o przebiegu wykonania budżetu za 1półrocze 2020 miasta Krakowa.

Rozwiązanie takie zapewni dodatkowy strumień środków finansowych, uzupełniając lukę finansowania pomiędzy miastami na prawach powiatu (odpowiadającymi za transport miejski – komunalny) a samorządem województwa, który organizuje i finansuje przewozy kolejowe służby publicznej w regionie.

25. Dodatkową korzyścią byłoby „odciążenie” samorządu województwa od dofinansowywania przewozów na terenach silnie zurbanizowanych – metropolitalnych i stworzenie możliwości przekierowania części środków na poprawę oferty na liniach drugorzędnych, o nieatrakcyjnej ofercie przewozowej.
26. Konieczne jest stworzenie od podstaw nowej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która w sposób kompleksowy obejmie wszystkie podsystemy transportu pasażerskiego. Powinna ona także uwzględniać nowe modele i formy mobilności oraz zapewnić efektywne sposoby zintegrowania ich z koleją i komunikacją miejską. Szczególnie istotne dla przeciwdziałania wykluczeniu transportowemu obszarów wiejskich jest umożliwienie stosowania rozwiązań typu „transport na żądanie”.
27. O takim „drobiazgu”, którego od 30 lat nie udało się do tej pory rozwiązać - ujednoczenia uprawnień do przejazdów ulgowych komunikacji miejskiej i pozostałego transportu drogowego z transportem kolejowym i zapewnieniu finansowania w zakresie umożliwiającym pełną integrację tych podsystemów już wspominałem. Trudno jest rzeczowo i poważnie dyskutować o kolejnych projektach rozwojowych, np. kolejach dużych prędkości, w sytuacji gdy nie potrafimy systemowo zintegrować istniejących i funkcjonujących podsystemów publicznego transportu zbiorowego.

Na koniec trzeba przypomnieć, że w 2019 roku samorzady wszystkich szczebli na dopłaty do publicznego transportu zbiorowego przeznaczyły ok. 7,5 miliarda złotych, z czego ok. 1,5 miliarda to kwota przeznaczona przez samorzady województw na transport kolejowy⁵. To ogromne środki, a w części wykorzystywane są nieefektywnie, głównie⁹⁹ wskutek braku możliwości pełnej integracji przewozów.

dr hab. Marcin Wołek, profesor Uniwersytetu Gdańskiego
Wiceprzewodniczący Rady Miasta Gdyni
Niezależny konsultant w dziedzinie mobilności miejskiej i transportu kolejowego
mwol@wp.pl

⁵ P. Swianiewicz, J. Łukomska: Dopłaty do lokalnego i regionalnego transportu zbiorowego. [W:] Dopłaty samorządów do transportu zbiorowego w 2019 roku. „Wspólnota” 2019, link: https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/2021/Nr_25_2020_Doplaty_do_transportu_w_2019.pdf

