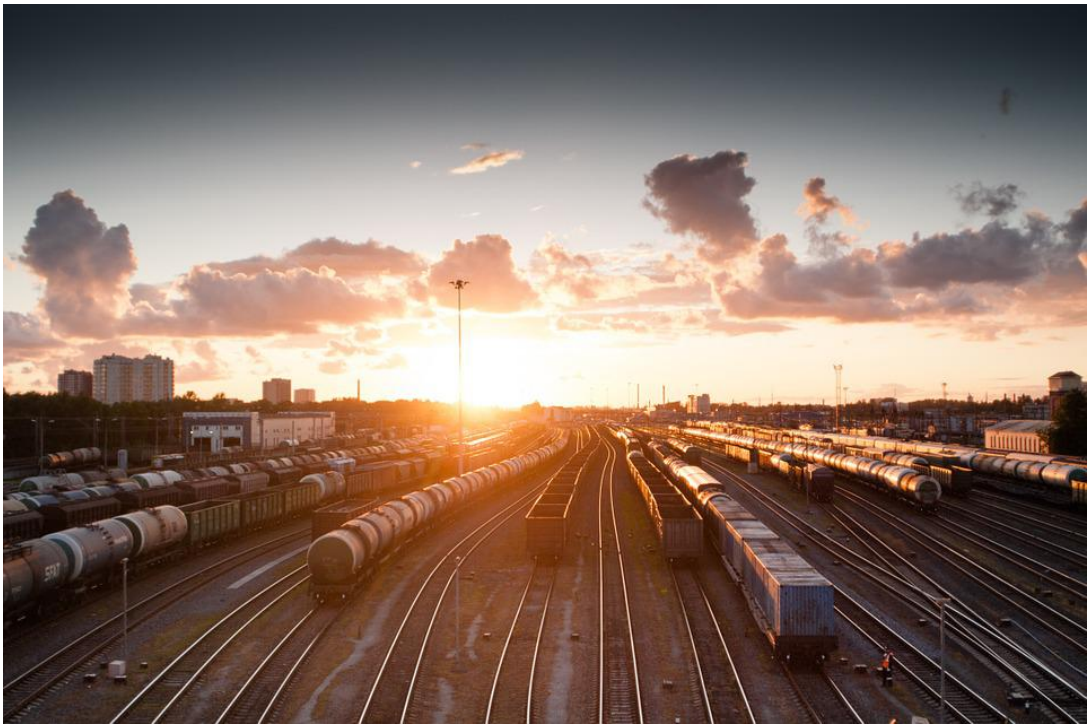
LOKALNIE · ANALIZA

PROBLEM WYKLUCZENIA TRANSPORTOWEGO W POLSCE

Szymon Garbacz · 9 sierpnia 2022



Problem związany z brakiem dostępności do transportu w mniejszych miejscowościach jest ciągle aktualny. Bardzo trudno oszacować skalę wykluczenia transportowego, bo nie ma jednej, sprecyzowanej metodologii badania tego problemu, a jego uciążliwość dla danej społeczności zależy od bardzo wielu czynników. Samych badań w tej tematyce również nie ma zbyt wiele.

Rozmiar zjawiska i określenie grup społecznych dotkniętych problemem

Eksperci Klubu Jagiellońskiego w 2018 roku określili, że 13,8 miliona Polaków mieszka na terenie gmin, w których samorządy nie organizują lokalnego transportu [1]. Nie sposób jednak określić tak liczną grupę jako dotkniętą wykluczeniem transportowym. Kogo więc dotyczy ono najmocniej?

Przede wszystkim problem ten dotyka młodzieży szkolnej od poziomu szkół średnich i zawodowych poprzez studentów oraz osoby starsze, które z przyczyn zdrowotnych lub finansowych nie mają możliwości użytkowania samochodu osobowego. Sytuacja w komunikacji autobusowej jest znacznie gorsza niż w przypadku transportu kolejowego. Wynika to wprost z przestudiowanych raportów: *Badania dostępności publicznego transportu zbiorowego w podregionie pilskim* czy *Wykluczenie transportowe w województwie mazowieckim, raport z badań.*[2,3].Znaczącą przewagą kolei jest mniej drastyczne cięcie połączeń

w okresie wakacyjnym, w soboty i święta, oraz lepsza dostępność aktualnych rozkładów jazdy.

Sytuacja wykluczenia jest tym bardziej spotęgowana w przypadku miejscowości dotkniętych zapaścią demograficzną lub odpływem mieszkańców w wieku produkcyjnym do większych ośrodków miejskich. Mamy wtedy taką sytuację, że ci ludzie są faktycznie odcięci od świata, nie mogą dotrzeć do ośrodka zdrowia, urzędu gminy, kościoła czy choćby rodziny mieszkającej w sąsiedniej gminie. W przypadku miejscowości o nieco młodszym profilu mieszkańców, bardzo często oni sami organizują transport na zasadzie sąsiedzkiej samoorganizacji. Istnieją grupy facebookowe, gdzie mieszkańcy umawiają się na wspólne transporty. W przypadku osób w podeszłym wieku z przyczyn obiektywnych bardziej popularna jest poczta pantoflowa i telefon jako narzędzie umawiania przejazdu [3].

> Słaba dostępność do publicznej komunikacji uniemożliwia młodzieży osiągnięcie równego dostępu do rozwoju, nauki czy dóbr kulturalnych. Istnieją spore problemy, by móc uczestniczyć w zajęciach pozalekcyjnych, dodatkowych czy rozwijać pasje, gdyż deficytowa liczba i niekorzystny rozkład połączeń w ciągu dnia uniemożliwiają powrót do domu lub dotarcie na zajęcia dodatkowe.

Taka sytuacja generuje bardzo istotny problem społeczny, nad którym musimy się pochylić i poszukać rozwiązań. Jest to obowiązek nas wszystkich, także tych, którzy mieszkają w dużych ośrodkach miejskich i na co dzień nie dostrzegają tego problemu. Do serca ten apel powinni sobie wziąć również warszawscy notable urzędujący na Wiejskiej, gdyż to, że problemu nie widać zza okna limuzyny przemykającej przez Aleje Jerozolimskie, to nie oznacza, że problem nie istnieje. Prowincja to też integralna część Polski!

To, co uderzyło mnie w trakcie wgryzania się w problematykę wykluczenia transportowego, to to, że problem ten zupełnie leży odłogiem na polskiej prawicy. Wolnościowcy zbywają temat komunałami w stylu „obniżmy podatki, to każdego będzie stać na samochód i po problemie". Oczywiście osoby starsze i schorowane czy uczniowie nie mający prawa jazdy jakby przestali istnieć w ich uproszczonej wizji świata. Drugim komunałem, który od nich słyszymy, są słowa „wolny rynek rozwiąże problemy, byle tylko państwo się nie wtrącało". A jak jest w rzeczywistości? Prywatni przewoźnicy realizują jedynie dochodowe połączenia, tak więc mieszkając na dalekiej prowincji problem pozostaje nierozwiązany. Przykro to pisać, ale analizując temat miałem okazję zaznajomić się z całkiem kompletną analizą wykonaną dla jawnie lewicującej Fundacji Batorego, czy czytając merytoryczny wywiad z działaczem Partii Razem. W tym przypadku honoru polskiej prawicy broni Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, które w bardzo konkretny sposób przedstawiło w 2018 roku, co należałoby zrobić dla przeciwdziałania transportowemu wykluczeniu.

CZYTAJ TAKŻE: Bieda, zła praca, brak mieszkań – to nasza rzeczywistość. Polska potrzebuje ludzi w czerni

Anatomia upadku

Problem z wykluczeniem transportowym był swojego rodzaju bombą z opóźnionym zapłonem. Co prawda podłożono ją już na przełomie lat 80-tych i 90-tych, ale siła rozpędu machiny państwowej i powolna erozja struktur w niegdyś państwowych molochach postawiła nas w obliczu realnego problemu w pierw-

szej dekadzie XXI wieku i obserwujemy ją do tej pory.

Struktura gospodarcza zaczęła się mocno zmieniać na początku lat 90-tych. Duże przedsiębiorstwa państwowe, zatrudniające setki i tysiące pracowników upadały, a powstawały w to miejsce setki nowych, mniejszych firm, tak więc wraz z rozdrobnieniem struktury przedsiębiorstw rozdrobnieniu uległy także kierunki przemieszczania się ludzi. Tkwiące strukturalnie i organizacyjnie w PRL-u PKS-y i PKP nie nadążały za tempem zmian. Zwłaszcza stan pozostawionych samych sobie PKS-ów stawał się coraz gorszy. W przeciwieństwie do PKP, nie zdecydowano się na oddzielenie organizacyjne podmiotu odpowiedzialnego za infrastrukturę (dworce, przystanki, stacje) od głównej części zajmującej się organizacją przewozów. To jeszcze bardziej dociążyło i tak już ociężałą strukturę przedsiębiorstwa. Oczekiwano od niego, że będzie utrzymywał wszystkie dotychczasowe linie, nawet takie z pojedynczą ilością pasażerów, jednocześnie wypuszczając go na gospodarczy wolny rynek, gdzie liczy się tylko zysk, a o dopłatach do deficytowych kursów sprywatyzowane i podzielone PKS-y mogły tylko pomarzyć [1].

Jedyna dopłata, na jaką mogły liczyć na przestrzeni lat PKS-y, to refundowanie ulg do biletów, na przykład dla młodzieży szkolnej czy emerytów.

Pogarszająca się struktura demograficzna oraz masowe zmotoryzowanie Polaków spowodowało naturalny spadek liczby klientów zbiorowego transportu samochodowego i kolejowego. Większość przedsiębiorstw obsługujących lokalny transport pasażerski nastawiło się na obsługę młodzieży szkolnej, co widać chociażby po mocno ograniczonej liczbie kursów w wakacje czy weekendy. Dojazd czy powrót z wielu miejscowości w godzinach wieczornych czy nocnych stał się niemożliwy.

Na skutek takich zmian w Polsce większość PKS-ów upadła, a te, które działają, mocno ograniczyły częstotliwość kursów. Krajobraz Polski powiatowej dopełniają busiki kursujące jedynie na wybranych, dochodowych liniach.

Trzeba to powiedzieć wprost, upadek PKS-ów i brak racjonalnej alternatywy dla nich spowodował, że samochód stał się dla mieszkańców odległych miejscowości nie tyle wyborem, co koniecznością.

Jak zrobili to nasi południowi sąsiedzi?

Nie sposób wytłumaczyć *clou* słowackiego i czeskiego sukcesu w dziedzinie lokalnego transportu bez przyjrzenia się zmianom administracyjnym, jakie zaszły tam w pierwszej połowie lat 90-tych.

Na Słowacji podział terytorialny obejmuje 3 szczeble: gminy (obec), okres, czyli odpowiednik naszych powiatów oraz kraj samorządowy – odpowiednik naszych województw. Różnica polega na tym, że gminy są bardzo niewielkie, czasem tworzą je zaledwie 2-3 niewielkie wsie.

Mimo strukturalnego podobieństwa inaczej wygląda kwestia zależności – w Polsce województwa podlegają administracji centralnej, zaś powiaty i gminy są samorządowe. Na Słowacji okresy (powiaty) podlegają administracji rządowej, zaś gminy i kraje są samorządowe.

Za organizację komunikacji autobusowej w wymiarze regionalnym odpowiedzialny jest kraj samorządowy, który ustawowo musi taką komunikację zapewnić. Ma też na ten cel zapewnione środki. Tak więc każda zorganizowana komunikacja samochodowa wykraczająca poza obręb miasta jest w jurysdykcji krajów samorządowych.

> Nie ma więc takiej sytuacji jak w Polsce, że organy wojewódzkie powinny, ale *de facto* nie muszą przeznaczać na to odpowiednich środków, bo nie są z tego rozliczane i nie grożą im za to sankcje. Skutek tego jest taki, że podejście naszych województw jest mocno fakultatywne. Temat organizacji utrudnia w Polsce też brak zdefiniowanego w jasny sposób podmiotu odpowiedzialnego. Raz jest to województwo, czasem powiat, gmina czy związek gminno-powiatowy. Autobusowe połączenia dalekobieżne – z jednego końca kraju na drugi – są realizowane u naszych południowych sąsiadów na zasadach komercyjnych, także przez przewoźników typu Flixbus.

Prywatni przewoźnicy funkcjonują w Czechach i Słowacji, a pozwolenia na ich funkcjonowanie wydają samorządy wojewódzkie (kraje). Nie ma mowy o dążeniu do ich wyeliminowania. Organizator ma natomiast prawo ingerować w rozkład, by zgrać go z przewozami w ramach użyteczności publicznej. Nie ma więc mowy o powszechnej w Polsce powiatowej sytuacji, gdzie lokalni „busiarze" zgarniają PKS-om sprzed nosa pasażerów z przystanku utrzymywanego z pieniędzy PKS.

Całość pasażerskiego transportu kolejowego organizuje jeden podmiot – Železničná spoločnosť Slovensko, który podlega pod Ministerstwo Transportu. Nie ma tutaj rozdrobnienia zarządczego na kolej dalekobieżną (u nas PKP Intercity) i regionalną (u nas PolRegio i koleje wojewódzkie, np. Koleje Śląskie, Mazowieckie). To ułatwia koordynację tras, rozkładów i upraszcza procesy decyzyjne i inwestycyjne.

Dużą zaletą słowackiego systemu jest także obecność zintegrowanego rozkładu jazdy obejmującego całość połączeń kolejowych i autobusowych w kraju – pod adresem www.cp.sk. Przewoźnicy mają obowiązek aktualizacji rozkładów.

W Czechach zaś bardzo dobrze działa system, w którym regionalny transport kolejowy i samochodowy podlega jednej instytucji – władzom Kraju Samorządowego. „Transport autobusowy jest dużą i ważną pozycją w budżetach słowackich krajów samorządowych. Słowackie regiony przeznaczają na ten cel od 3% do 10% budżetu, czyli kwoty nieporównywalnie większe, niż polskie województwa, w przypadku których ten wskaźnik rzadko kiedy przekracza 0,5%" [5]. Ta dysproporcja pokazuje, jak bardzo sama wielkość finansowania jest dalece nie wystarczająca.

Jakie zachęty do korzystania z transportu zbiorowego znajdziemy jeszcze u naszych południowych sąsiadów? Czesi od końca lat 90-tych zaczęli rozwijać koncepcję IDS, czyli zintegrowanego systemu transportowego. Jego głównym założeniem jest integracja siatki połączeń i opłat taryfowych w obrębie lokalnych i regionalnych struktur. Dzięki temu Czesi uniknęli dublujących się połączeń kolejowych i samochodowych. Integracja ta pozwala też na szybsze przemieszczanie się dzięki wzajemnie dopasowanym do siebie rozkładom jazdy. Stanowi to też wygodną ofertę dla pasażerów, którzy mają możliwość korzystać z różnych środków transportu kupując jeden, zintegrowany bilet (lub kartę) [5,6].

Próby rozwiązania problemu, czyli proteza w postaci PKS+

Program pojawił się w połowie 2019 roku i jego zadaniem było dofinansowanie nierentownych połączeń, które zostały usunięte, a pełniły jednak ważną funkcję społeczną dla części lokalnej społeczności. Ogólna pula na ten projekt wynosi od 3 lat 800 mln złotych. W 2022 roku dofinansowaniem zostanie objęte 4900 linii za kwotę 545 mln złotych. Dla porównania w 2020 roku były to tylko 2824 linie [7,8].

Główny wpływ na zwiększenie zainteresowania programem miało zwiększenie kwoty dofinansowania z 1 do 3 zł za wozokilometr oraz dodanie możliwości finansowania nie tylko połączeń, których zaprzestano, ale również obecnych, które musiałyby zostać usunięte z uwagi na brak możliwości skompensowania kosztów [8,9]. Na plus należy zaliczyć pojawienie się programu, który w końcu pokazuje, że istniejący od lat problem zaczął być dostrzegalny z poziomu stolicy. To dobry prognostyk.

Dlaczego jest to jednak tylko proteza? Bo nie rozwiązuje problemów w sposób systemowy. Dosypywanie pieniędzy do dziurawego worka nigdy nie rozwiąże problemu, a tylko czasowo zamaskuje jego skutki.

OGLĄDAJ TAKŻE: CPK i kolejowy transport pasażerski w Polsce – rozmowa z Bartoszem Jakubowskim

Jakich rozwiązań systemowych brakuje?

Nadal nie mamy jasno zdefiniowanego podmiotu odpowiedzialnego za organizację lokalnego transportu. Obarczenie tym obowiązkiem słabych gmin czy mało sprawczych powiatów byłoby na ten moment błędem. Dlatego wzorem Słowacji za transport lokalny samochodowy powinny być odpowiedzialne władze wojewódzkie, które dostawałyby na ten cel dotację z Ministerstwa Transportu, ale byłyby równocześnie rozliczane z realizacji tego zadania. Z uwagi na to, że w kwestii komunikacji bardzo ważne jest to, by wiadomo było, który podmiot samorządowy odpowiada za funkcjonowanie określonej linii, to komunikacja między gminami w sąsiednich województwach, z których korzystają mieszkańcy obydwu województw, powinna być organizowana przez to województwo, którego gmina jest mniejsza. Odbywało by się to w myśl zasady, że zwykle kierunek przemieszczania się ludzi do pracy i szkoły następuje z miejscowości mniejszych do ośrodków większych, bardziej rozwiniętych.

Obecnie w przypadku transportu kolejowego w Polsce to właśnie władze wojewódzkie, a dokładnie Urzędy Marszałkowskie są ustawowo odpowiedzialne za organizację regionalnego i lokalnego transportu kolejowego. Część z nich, mająca gęstą sieć połączeń, powołało do tego celu spółki jak np. Koleje Śląskie czy Koleje Mazowieckie, a pozostała część województw podpisuje umowy na transport kolejowy z PolRegio. Na ten moment sposób funkcjonowania lokalnego transportu kolejowego można ocenić znacznie wyżej niż organizowanej komunikacji samochodowej. Z tego też powodu obecnie można by pozostawić podział organizacyjny i funkcjonalny w obecnym kształcie, dbając równocześnie o ciągły rozwój zasięgu linii kolejowej.

Można by się w przyszłości pochylić nad kwestią przejęcia PolRegio w całości przez samorządy (obecnie 51% udziałów ma Agencja Rozwoju Przemysłu), natomiast to kwestia do głębszej analizy, gdyż obecnie większość połączeń realizowanych przez PolRegio na szczęście nie konkuruje z przewozami realizowanymi przez operatorów wojewódzkich (koleje śląskie, dolnośląskie, mazowieckie), natomiast skupienie decyzyjności w jednym ośrodku jest pewnym argumentem przemawiającym za tym rozwiązaniem.

> Transport na zasadach użyteczności publicznej powinien współgrać z komercyjnym, zarówno na liniach lokalnych jak i dalekobieżnych, natomiast organizator transportu, jakim byłyby władze wojewódzkie, miałby możliwość korygowania rozkładów, by dopasować je do funkcjonującej siatki połączeń.

Nadal daleko nam do realizacji centralnego rozkładu jazdy, który integrowałby całość pasażerskich przewozów kolejowych i autobusowych w Polsce – także w wymiarze lokalnym. Utworzenie takiej centralnej bazy jest czymś absolutnie koniecznym. Aby jednak było to wykonalne, należy nałożyć obowiązek udostępnienia rozkładów jazdy (i aktualizacji) w formacie cyfrowym przez wszystkich przewoźników, którzy uzyskali licencję od władz wojewódzkich.

W organizacji sprawnego transportu publicznego konieczna byłaby także integracja taryfowa dla różnych form transportu, atrakcyjnych cenowo biletów przesiadkowych czy komunikacji sezonowej – np. do uznanych atrakcji turystycznych i miejsc wypoczynku. Integracja taryfowa powinna podobnie jak w Czechach mieć charakter dwupoziomowy: podróżny kupujący bilet dalekobieżny nie musi się zastanawiać, czy podróżując przez dany region wspólnoty taryfowej będzie musiał zakupić inny bilet czy też coś dopłacić. Poziom ogólnokrajowy funkcjonuje nadal na podobnych zasadach, ale w transporcie lokalnym dodajemy poziom, w którym np. jeden bilet umożliwia transport koleją do sąsiedniej gminy oraz równocześnie jest honorowany przez przewoźników autobusowych, którzy dowiozą nas do odległej miejscowości na skraju gminy.

Innym przykładem integracji taryfowej, jaka byłaby istotna dla mieszkańców, jest choćby integralne stosowanie ulg lub ich brak, by mieć jasny obraz sytuacji, ile wyniesie nas przejazd na danej trasie, bez długich kalkulacji czy wielogodzinnego czytania regulaminów poszczególnych przewoźników. Jeśli na przykład przewoźnik kolejowy udziela znaczącej ulgi dla przejazdów grupowych/rodzinnych, to również w przypadku komunikacji autobusowej powinno być podobnie. Spójność to klucz do sukcesu w zakresie zbiorowego transportu.

Rozwiązania intermodalne, czyli związane z przesiadkami, są konieczne z uwagi na charakter naszej sieci osadniczej, która jest mocno rozproszona. Dlatego w lokalnym transporcie trzeba postawić na tworzenie infrastruktury park&ride, bike&ride oraz rozszerzenie działania car-sharingu. Równolegle transport zorganizowany także powinien przyjąć tę strategię: transport z wiosek mniejszymi busami do większych gmin, skąd byłyby obsługiwane już różne, docelowe kierunki w transporcie lokalnym.

Kolejnym rozwiązaniem, wychodzącym naprzeciw lokalnym społecznościom, jest planowanie sieci dróg ekspresowych z większą ilością węzłów, które mogą posłużyć lokalnym społecznościom do sprawnego przemieszczania się. To rozwiązanie ma jednak jedną istotną wadę – konieczność częstych ograniczeń prędkości w obrębie węzłów. Należałoby więc zadbać o takie zaplanowanie inwestycji, która nie burzy lokalnych układów komunikacyjnych, np. poprzez budowę wiaduktów nad istniejącymi drogami czy wytyczenie tras z większym uwzględnieniem potrzeb lokalnych.

W naszej rzeczywistości politycznej bardzo trudno o porozumienie ponad podziałami. Myślę jednak, że z uwagi na charakter omawianego problemu jest szansa na wypracowanie sensownych rozwiązań dla Polaków. Temat wykluczenia transportowego powinien być więc jednym z priorytetów, a model rozwiązania tego palącego problemu przedmiotem ożywionej dyskusji środowisk eksperckich i politycznych – do czego w imieniu swoim i Redakcji gorąco zachęcam.

Bibliografia:

[1] https://klubjagiellonski.pl/2018/04/17/publiczny-transport-zbiorowy-w-polsce-studium-upadku/ (dostęp 02/07/2022)

[2]Beim M.,Błażaczek A.,Dąbrowska A., Dębiak P., Olczyk A. *Badania dostępności publicznego transportu zbiorowego w podregionie pilskim,* Poznań, 2019.

[3] Kościańska J. *Wykluczenie transportowe w województwie mazowieckim. Raport z badań,* Miasto jest nasze, Warszawa, 2021.

[4] Komornicki T. *Polska sprawiedliwa komunikacyjnie,* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2019

[5] https://porteuropa.eu/transport-publiczny-na-slowacji/ (dostęp 30/06/2022)

[6] https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/jak-sobie-poradzili-z-regionalnym-transportem-w-czechach-i-na-slowacji-61148.html (dostęp 30/06/2022)

[7] https://www.transport-publiczny.pl/mobile/ministerstwo-ws-frpa-zwiekszenie-doplat-do-wozokilometra-niezasadne-69838.html (dostęp 01/07/2022),

[8] https://www.rp.pl/zadania/art36363121-rzad-dolozy-kolejne-miliony-zlotych-do-przewozow-autobusowych (dostęp 02/07/2022)

[9] https://pl.topnews.media/lublin/pks-w-praktyce-czyli-niewykorzystane-55-mln-zl/ (dostęp 04/07/2022)

fot: pixabay

W temacie wykluczenia transportowego w Polsce polecamy również rozmowę red. Damiana Adamusa z Bartoszem Jakubowskim:

Nagranie: https://www.youtube.com/watch?v=CiuNwW51jd8

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/problem-wykluczenia-transportowego-w-polsce/

NIEZALEŻNOŚĆ KOSZTUJE

Utrzymują nas przede wszystkim czytelnicy. Dzięki nim możemy publikować analizy, których nikt nam nie zamawia, i zostawiać je otwarte dla wszystkich.

WESPRZYJ NAS

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć