

System mobilności dla policentrycznego rozwoju Polski



prof. Michał Wolański

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie,
Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Elementem koncepcji rozwoju policentrycznej, efektywnej energetycznie i inkluzywnej Polski powinien być wysokiej jakości system transportu publicznego. Szczególnej uwagi wymagają potrzeby mieszkańców obszarów wiejskich – uczniów szkół ponadpodstawowych, ludzi starszych czy osób chcących podjąć pracę poza branżą rolniczą. Ważne jest również podwojenie oferty kolei oraz zintegrowanie taryfowe całości transportu publicznego w skali kraju i regionów. Czy taka wizja ogólnopolskiego systemu mobilności jest możliwa do zrealizowania?

Czym jest wykluczenie transportowe?

Obecnie coraz więcej mówi się o tzw. wykluczeniu transportowym. Jest to zjawisko polegające na niemożności udziału w niektórych elementach życia społecznego czy braku dostępu do usług publicznych ze względu na niedostateczną ofertę systemu transportowego. Wykluczenie transportowe jest często utożsamiane z brakiem jakiegokolwiek transportu publicznego (ma to miejsce w ok. 25% sołectw wg badań Monitoringu Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Jest to jednak nadmierne uproszczenie – wielu osób w tych sołectwach wykluczenie nie dotyczy, gdyż posiadają własne samochody i dzięki temu mogą zaspakajać swoje potrzeby. Z drugiej jednak strony – pogłębione badania Banku Światowego w kilku powiatach Pomorza Zachodniego pokazały, że większość sołectw nie ma połączeń umożliwiających dojazd do pracy. Znaczna część połączeń nie kursuje bowiem w ferie i wakacje, nie ma też opcji powrotu do wielu miejscowości po godzinie 16:30.

Co więcej – transport na obszarach wiejskich jest drogi. Bilet miesięczny PKS Gorzów Wielkopolski na jedną trasę o długości 21-25 km kosztuje 666,67 zł, podczas gdy w Warszawie osoba płacąca podatki za dostęp do całej, bogatej sieci komunikacyjnej, obejmującej również kolej, płaci 98 zł, zaś osoby starsze podróżują za darmo. Mieszkańcy wsi muszą płacić – i to dużo. To też wyklucza.

Wykluczenie komunikacyjne ma twarz wdowy, która po śmierci męża zostaje zamknięta w czterech ścianach, gdyż nie ma prawa jazdy lub nie posiada wystarczających środków na utrzymanie samochodu. A także osób starszych w ogóle, które na szczepienia na COVID-19 dowożono wozami strażackimi, a teraz – czy(m) pojedą na badania lekarskie lub rehabilitację? Czy też piętnastolatki, która nie mając dobrego dojazdu do szkoły średniej, nie zdobywa upragnionego wykształcenia. Ale również osoby gospodarzącej na kilku hektarach,

ponieważ nie opłaca jej się dojeżdżać do pracy poza branżą rolniczą, bo jest za daleko i za drogo¹. A jeśli już trzeba podjąć pracę – to w sumie dlaczego nie za granicą? Tamtejsi pracodawcy oferują transport „od drzwi do drzwi” dedykowanym busem – dojazd wprawdzie trwa, ale przestaje być wyzwaniem.

Polska, pod względem regresu transportu publicznego na obszarach wiejskich, różni się od innych krajów regionu. W Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech można dojechać do mniejszych miejscowości codziennie – autobusy jeżdżą nawet w niedziele. Również kolej kursuje znacznie częściej, gdyż chyba tylko polską specjalnością są regionalne linie kolejowe z czterema parami pociągów.

”

W Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech można dojechać do mniejszych miejscowości codziennie jeżdżącymi autobusami. Również kolej kursuje znacznie częściej. Tymczasem w Polsce samochodami prywatnymi wykonujemy już 72% podróży i ta wartość ciągle rośnie.

Efekt? Według Eurostatu w Polsce samochodami prywatnymi wykonujemy już 72% podróży i ta wartość ciągle rośnie. Dla przykładu – w Czechach jest to 64%, na Słowacji – 62%, zaś na Węgrzech – 60%. Te kilkanaście punktów procentowych wymuszonej motoryzacji to podróże samochodami, które już dawno powinny być skasowane, głównie z powodu kierowców, którzy za kierownicą nie radzą sobie najlepiej. Statystyki pokazują – na wsi, na tych obszarach, gdzie jest więcej samochodów, są one stosunkowo starsze. Jeśli wreszcie badania techniczne pojazdów przestaną być fikcją, a ceny paliw zaczną ucieleśniać zasadę „zanieczyszczający płaci” – problem stanie się naprawdę palący. Już teraz używane samochody spalinowe zaczynają zauważalnie drożeć.

Dodajmy jeszcze, że w 2019 r. Jarosław Kaczyński zapowiedział odbudowę transportu publicznego na obszarach wiejskich. Niestety się to nie udało. Po pandemii kolej bije rekordy, a transport publiczny w miastach wrócił do stanu przedpandemicznego. Natomiast, mimo wydania dodatkowych 800 mln zł rocznie na transport poza miastami – jego regres wciąż trwa. Pandemia prawdopodobnie spowodowała kolejne tąpnięcie, po którym nie było odbudowy. Prawdopodobnie, gdyż tak naprawdę nie wiemy, jaka jest sieć transportu poza miastami w Polsce. Nie ma statystyk, nie ma jednej bazy danych o rozkładach jazdy – są one przechowywane w segregatorach w gminach, powiatach i województwach, nikt ich nie digitalizuje. GUS nie podaje nawet liczby pasażerów, zaś dane o liczbie kilometrów zbiera tylko od części przewoźników. I tylko z tych danych można wnioskować.

Może być inaczej

Wstępując do Unii Europejskiej 20 lat temu, byliśmy krajem bez autostrad i udało się to nadrobić. Spowodowało to jednak ogromny wzrost udziału motoryzacji oraz energochłonności transportu. Obecnie jesteśmy krajem niemal zupełnie pozbawionym transportu publicznego na obszarach wiejskich. To też trzeba nadrobić, chociaż z perspektywy poruszania się służbowymi limuzynami lub zwykłego życia w Warszawie lub Gdańsku problem ten może się wydawać mniej znaczący. Warto jednak przypomnieć, że wydajemy duże środki unijne, aby osiągnąć konwergencję. Tymczasem w skali kraju – z wielu względów – obserwujemy dywergencję. Obszary najsłabsze odstają coraz bardziej, gdyż ich mieszkańcom nie potrafimy dać dostępu do pracy i wykształcenia. Budujemy wodociągi i równe drogi, ale to nie rozwiązuje wszystkich problemów.

Przede wszystkim potrzebny jest realny priorytet polityczny i istotna wola wdrażania. Minister infrastruktury powinien potraktować wyzwanie zapewnienia wszystkim Polakom dobrego transportu publicznego jako swoją osobistą ambicję. Budowa dróg ekspresowych działa już całkiem sprawnie i wystarczy powielić to, co jest robione od 20 lat – o ile dalej będzie nas na nią stać bez dofinansowania unijnego i o ile będzie to efektywne².

¹ Te osoby, wybierając nieoptymalną ścieżkę drogi zawodowej, zapewne w całym cyklu produkcyjnym dostarczą również niższe wpływy podatkowe, niż teoretycznie mogłyby, gdyby ich życie potoczyło się inaczej.

² Zob. M. Wolański, M. Wołek, *Jaka rola regionów w polityce transportowej?*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2(13).

Tymczasem w transporcie trzeba wypracować zupełnie nowy system organizacji. Nie jest to zadanie łatwe, chociaż nie należy też do wyzwań supertrudnych – dyskusja na ten temat w środowiskach naukowo-doradczych trwa od lat i doprowadziła już do pewnego konsensusu.



Jesteśmy obecnie krajem niemal zupełnie pozbawionym transportu publicznego na obszarach wiejskich. Potrzebujemy zatem realnego priorytetu politycznego i istotnej woli wdrażania, które umożliwią wypracowanie nowego systemu organizacji w transporcie.

Nowy system transportu publicznego powinien odpowiadać realnym potrzebom dojazdów w skali subregionalnej³. Wielospecjalistyczne szpitale, dobre szkoły średnie czy chłonne rynki pracy nie znajdują się w każdym powiecie, lecz głównie w dawnych stolicach województw. W miastach tych można również zdobyć wyższe wykształcenie. To właśnie one mają perspektywę na dalszy rozwój, jeśli tylko wykorzystają swoją przewagę, mianowicie: dostęp do zasobów pracy z subregionu w połączeniu z możliwością odpowiedniej edukacji w szkołach wyższych i średnich, w oparciu o wybraną lokalnie strategię rozwoju i specjalizację. Dowiezienie do pogrążonej w marazmie, pozbawionej połączenia kolejowego siedziby danego powiatu może tutaj nie wystarczyć.

Subregionalni organizatorzy transportu pozamiejskiego powinni postawić na formę dużych, silnych powiatów, lub – jeśli uznamy, że nie zmieniamy nic w ustroju – związków powiatów i gmin na terenie subregionów. Obszar takich związków może mieć element dobrowolności, ale ważne jest, by każdy powiat i każda gmina do jakiegoś związku należała, na przykład poprzez domyślne, lecz możliwe do zmiany, przypisanie ustawowe.

Taki organizator powinien zostać wyposażony w budżet. Środki już są, tylko źle wydawane. Dopłaty do ulg ustawowych sprzyjają nadużyciom, gdyż dodawane są do pojedynczych biletów ulgowych w wysokości całości udzielonego opustu (to ewenement na skalę europejską, rodzący wątpliwości na gruncie przepisów o pomocy publicznej). W ten sposób często trafiają one do linii rentownych lub do „sprytnych”, małych przewoźników, którzy raportują nieproporcjonalnie wysoką sprzedaż biletów ze zniżkami 93%. Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych jest bardzo skomplikowany i ma formułę konkursową, przez co trafia do najbogatszych i najsprytniejszych (którzy mniej lub bardziej fikcyjnie otwierają przewozy szkolne, ale nie tworzą nawet komunikacji całorocznej).

Łącznie mówimy o kwocie rzędu 1,5–2 mld zł, która jest dostępna w systemie. Powinna być ona rozdzielona pomiędzy nowych organizatorów, pozytywnie motywując samorządy na terenie całego kraju do podjęcia odpowiedzialności za transport publiczny. Drugie tyle gminy wydają już na przewozy szkolne – w dużej mierze zamknięte, fikcyjnie otwarte lub otwarte faktycznie, ale niedostosowane do potrzeb kogokolwiek innego niż uczniowie dojeżdżający do gminnych podstawówek. Te środki również powinny trafić do systemu transportu publicznego, co będzie rodziło liczne synergije. Wówczas każdy subregion, na bazie dotychczas wydawanych środków, zacznie dysponować kilkudziesięciomilionowym budżetem, co umożliwi samodzielne zaprojektowanie siatki połączeń. Jest to skala odpowiednio duża, by kompleksowo połączyć obszary problemowe z lokalnymi biegunami wzrostu, i odpowiednio mała, by dopracować połączenia do każdego sołectwa.



Dostępna w systemie kwota rzędu 1,5–2 mld zł powinna trafić do transportu publicznego, co będzie rodziło liczne synergije. Wówczas każdy subregion, na bazie dotychczas wydawanych środków, zacznie dysponować kilkudziesięciomilionowym budżetem, co umożliwi samodzielne zaprojektowanie siatki połączeń.

³ Tamże.

Oczywiście sama rozbudowa siatki połączeń nie wystarczy. Rolą rządu jest zaprojektowanie integracji między koleją, komunikacją miejską oraz nowo powstałą komunikacją pozamiejską. Obecnie próby tworzenia biletów zintegrowanych to droga przez mękę, konieczność twórczej interpretacji prawa, a nierzadko również zmniejszenie otrzymywanego dofinansowania z budżetu państwa (!), ponieważ w każdym środku transportu obowiązują różne dopłaty do ulg ustawowych i różne wymiary ulg. Wypłacanie dopłat ryczałtem jest jak najbardziej możliwe – jeszcze bardziej uproszczony system obowiązuje już w komunikacji miejskiej – i stanowi pierwszy krok do rozwiązania problemu. Ważne jest jednak precyzyjne uregulowanie wymiarów ulg w przypadku biletów zintegrowanych.

Transport poza miastami to nie tylko autobusy. Czeka nas również stymulacja rozwoju oferty kolei regionalnej (wg Eurostatu na kilometr torów kolejowych mamy dwa razy mniej pociągów niż Czechy i trzy razy mniej niż Niemcy). Nie wykorzystujemy modernizowanej za fundusze unijne infrastruktury ze względu na brak bieżącego finansowania krajowego przez regiony. Rzadko kursująca kolej nie jest ani efektywna (gigantyczne koszty stałe pokrywane przez budżet państwa, w przeliczeniu na małą liczbę pasażerów), ani atrakcyjna (mało komu chce się dostosowywać do rozkładu jazdy). Zamiast wydawać środki bezpośrednio na utrzymanie słabo wykorzystywanej sieci kolejowej, część z nich warto przeznaczyć na dopłaty i ulgi dla regionów rozbudowujących swoją ofertę.

Tak powstały układ wymaga również wsparcia systemowego – zakupu taboru, przeszkolenia kierowców, budowy przystanków i centrów przesiadkowych, stworzenia centralnej bazy danych o rozkładach jazdy. To wszystko powinno stanowić element interwencji finansowanej z funduszy unijnych. Już teraz Komisja Europejska naciska na dofinansowanie transportu publicznego poza miastami, jednak, wobec braku wizji systemowych, kończy się na kuriozalnych centrach przesiadkowych, na których mało kto się przesiada, i nieraz pustych parkingach *park and ride*.

”

Komisja Europejska naciska na dofinansowanie transportu publicznego poza miastami, jednak, wobec braku wizji systemowych, kończy się na kuriozalnych centrach przesiadkowych, na których mało kto się przesiada, i nieraz pustych parkingach *park and ride*.

Zaprezentowane elementy tworzą podwaliny wizji ogólnopolskiego systemu mobilności, którego symbolicznym zwieńczeniem mógłby być, obowiązujący w całym kraju, bilet miesięczny na całość transportu publicznego. I wcale nie musiałyby być tak tani, jak w Niemczech (49 euro). Zupełnie akceptowalną byłaby filozofia szwajcarska, gdzie bilet miesięczny „na wszystko” kosztuje ok. 1500 zł miesięcznie (kupuje go prawie 6% społeczeństwa). Oczywiście cena ta musi być dostosowana do polskiego poziomu cen i płac, czyli powinna wynieść ok. 500 zł miesięcznie, ale to i tak byłaby świetna oferta. Dodatkowo swoje tańsze bilety okresowe powinny oferować regiony (jak dzieje się to w Szwajcarii i Austrii), by nie promować zbędnego ruchu w skali kraju.

Podsumowanie

Po 20 latach obecności Polski w Unii Europejskiej czas na redefinicję wyzwań i priorytetów władzy publicznej – również w obszarze infrastruktury i mobilności. Nie jesteśmy już krajem bez autostrad, z dwudziestoprocentowym bezrobociem. Polska cierpi zaś na wewnętrzną dywergencję i brak siły roboczej, inwestuje zbyt mało w wykształcenie przyszłego pokolenia oraz ma za mało inkluzywnych połączeń – zwłaszcza między obszarami wiejskimi i ośrodkami subregionalnymi.

Wizja ogólnopolskiego systemu mobilności, opierająca się na odbudowie transportu poza miastami, podwojeniu oferty kolei oraz integracji całości na poziomie krajowym i regionalnym, zapewniłaby ośrodkom subregionalnym budowę konkurencyjności poprzez dostępność zasobów pracy, zaś Polakom z mniejszych

miast i obszarów wiejskich – dostęp do pracy, wykształcenia czy opieki medycznej, czyli *de facto* wyeliminowałyby wykluczenie transportowe. Jest to wyzwanie na kolejną dekadę i równocześnie odpowiedź na wyzwania związane ze zmniejszającą się dostępnością motoryzacji.

O autorze

Dr hab. **Michał Wolański** – profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Stypendysta na University of Leeds, Institute for Transport Studies oraz University of Sydney, Institute of Transport and Logistics Studies. Konsultant m.in. Banku Światowego, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, polskiego Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz współpracownik wiodących międzynarodowych firm doradczych. Współzałożyciel startupu KOLEO – najlepszej polskiej niezależnej platformy sprzedaży biletów kolejowych oraz firmy doradczej Wolański. Kierownik projektu wsparcia polskich aglomeracji w przygotowywaniu Planów Zrównoważonej Mobilności Miejskiej. Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego.

Partnerzy



Partnerzy numeru

