

Rola regionów w systemie mobilności i logistyki



PROF. MICHAŁ WOLAŃSKI

Dyrektor Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Członek Rady Programowej Kongresu Obywatelskiego

Skuteczność polityki transportowej w Polsce jest silnie uzależniona od decyzyjności regionów. Dobrze zarządzane województwa potrafią efektywnie rozwijać transport publiczny. Z drugiej strony, biedniejsze regiony inwestują „znaczne” środki unijne w tworzenie kosztownych projektów inwestycji, które nie są potem realizowane. W przyszłości należy wzmacniać możliwości regionów w zakresie finansowania operacyjnego funkcjonowania kolei. Państwo natomiast mogłoby wziąć na siebie wysiłek stworzenia jednolitego systemu taryfowo-biletowego, obejmującego kolej i autobusy w całym kraju.

Regionalna mapa wyzwań transportowych

We wcześniejszych publikacjach na łamach „Pomorskiego Thinklettera”¹ podkreślałem, że nie powinniśmy koncentrować się wyłącznie na budowie dróg ekspresowych. Należy więc więcej uwagi poświęcić tworzeniu zintegrowanego, niskoemisyjnego i inkluzywnego systemu mobilności, wspierającego edukację, gospodarkę i środowisko. Transport powinien być środkiem do rozwoju kraju, a nie celem samym w sobie. Kluczowe są inwestycje w system edukacji oraz przemysłane planowanie przestrzenne, które umożliwią efektywne i ekologiczne funkcjonowanie

systemu mobilności w Polsce. Do priorytetów na przyszłość zaliczyłem:

- ogólnopolski system mobilności – integrację różnych środków transportu publicznego (kolej, autobusy) oraz uproszczone taryfy, ułatwiające mieszkańcom dostęp do edukacji, pracy i usług;
- konkurencję na kolei pasażerskiej – co powinno zwiększyć podaż usług i poprawić ich jakość;
- siatkę połączeń intermodalnych – efektywniejsze wykorzystanie transportu kolejowego dla towarów zamiast przewozów ciężarówkami, przy wsparciu państwa w rozwijaniu infrastruktury terminali;
- powiązanie infrastruktury z planowaniem przestrzennym – lepszą lokalizację osiedli, stref przemysłowych i przystanków kolejowych w celu ograniczenia zależności od transportu samochodowego;

¹ Zob. M. Wolański, *Jaki system mobilności i logistyki dla przyszłego rozwoju Polski?*, „Pomorski Thinkletter” 2024, nr 4(19); M. Wolański, *System mobilności dla policentrycznego rozwoju*, „Pomorski Thinkletter” 2024, nr 2(17).

- Centralny Port Komunikacyjny (CPK)
 - inwestycję istotną dla transportu lotniczego i przemysłu wysokich technologii, ale wymagającą koordynacji z innymi aspektami infrastrukturalnymi.

Regiony powinny odgrywać większą rolę w inwestycjach kolejowych, integrując je z planowaniem przestrzennym. Nowe przystanki należy uczynić centrami urbanistycznymi, a nie jedynie parkingami. Brakuje także subregionalnych struktur koordynujących transport autobusowy. Najlepiej byłoby, aby jego reorganizacja odbywała się właśnie na poziomie subregionalnym, a nie wojewódzkim, by lepiej dostosować ofertę do lokalnych potrzeb.

Do priorytetów przyszłej polityki transportowej należy zaliczyć: ogólnopolski system mobilności, konkurencję na kolei pasażerskiej, siatkę połączeń intermodalnych, powiązanie infrastruktury z planowaniem przestrzennym oraz Centralny Port Komunikacyjny (skorelowany z innymi inwestycjami).

Nad rolą regionów w polityce transportowej zastanawiali się także uczestnicy debat odbywających się podczas XIX Kongresu Obywatelskiego, w którym miałem przyjemność brać udział. Paneliści podkreślali potrzebę zwiększenia decyzyjności regionów w zakresie wydatkowania przyznawanych środków – wiele z nich obecnie daje tylko pozór samorządności, gdyż należy je wydawać na z góry określone cele. Jednocześnie silny samorząd regionalny może odciążyć instytucje

centralne, pozwalając im skupić się na wyzwaniach kluczowych dla kraju.

Z dyskusji wynikało również, że regiony odnoszą zróżnicowane sukcesy w zakresie polityki zrównoważonej mobilności. Pozytywnym przykładem może być województwo dolnośląskie, które stworzyło siatkę połączeń kolejowych i autobusowych, dzięki czemu reaktywuje i przejmuje kolejne linie oraz zwiększa liczbę pasażerów transportu publicznego. Bez wątpienia korzysta przy tym z gospodarczego sukcesu Wrocławia oraz dobrego planowania przestrzennego okolic dworca w tym mieście (wiele miejsc pracy jest zlokalizowanych w nowych biurowcach bezpośrednio przy nim).

Są jednak województwa, które budują i remontują linie kolejowe ze środków unijnych – za grube miliony, a ze śladową ofertą z reguły czterech par pociągów dziennie. Skrajnym przykładem jest linia do lotniska w Szymanach w województwie warmińsko-mazurskim (za 61 mln złotych!) z jednym pociągiem w tygodniu – w sobotnie przedpołudnie. Taka kwota pozwoliłaby w przeciągu roku podwoić ofertę kolei w całym regionie (oczywiście gdyby mogła być wydana na finansowanie operacyjne). Niestety widać tu pewną zależność – dobre polityki transportowe prowadzą województwa najbogatsze (m.in. województwa: mazowieckie, małopolskie, pomorskie, łódzkie), zaś słabe – najuboższe (woj. warmińsko-mazurskie czy woj. podlaskie), chociaż od tej zasady są pewne wyjątki (jak np. województwo śląskie, które mimo zamożności niezbyt wykorzystuje potencjał kolei).

Rola regionów w finansowaniu polityki transportowej – szanse i zagrożenia

W tym miejscu pojawia się pytanie: w jaki sposób pogodzić powyższe postulaty? Rozwiązań jest kilka. Z pewnością przynajmniej środki krajowe – zwłaszcza te przeznaczone na transport kolejowy, czyli np. Fundusz Kolejowy – powinny charakteryzować się dużą swobodą wydatkowania. Rozwój oferty przewozowej (wydatki bieżące) nie jest „gorszy” od wydatków majątkowych, zaś w obecnej sytuacji może wręcz prowadzić do skuteczniejszego osiągnięcia celów polityki transportowej niż nakłady na infrastrukturę². To samo powinno dotyczyć środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego. Skoro wprowadzenie systemu EU ETS2 zwiększy ceny paliw, to należy „osłonowo” rozszerzyć ofertę transportu publicznego (a nie tylko wymienić tabor na lepszy czy zmodernizować linie kolejowe). Docelowo trzeba również negocjować z Komisją Europejską możliwość wspierania przedsięwzięć polegających na poprawie oferty kolei również z innych źródeł dotychczas przeznaczonych na infrastrukturę (np. na zasadzie czasowego finansowania fazy rozruchowej).

Istnieją różne zasady przydziału tego typu środków. Jeśli chcemy utrzymywać się w kulturze obiektywnych algorytmów, to dofinansowaniu może podlegać zwiększanie pracy eksploatacyjnej kolei, czyli dodatkowe pociągokilometry. Być może powinno być ono tym większe, im hojniej region wspiera kolej z własnych środków. Można też zastosować

filozofię charakterystyczną dla wsparcia np. Banku Światowego, co w tym wypadku polegałoby na indywidualnym negocjowaniu z kompetentnymi organami władzy centralnej, które z regionalnych polityk transportowych uzyskają wsparcie. Oczywiście wadą tego rozwiązania jest większa pracochłonność i subiektywność. Można sobie również wyobrazić prostsze sposoby – po prostu zwolnienie dodatkowej pracy przewozowej kolei ze stawek dostępu do infrastruktury oraz ewentualnie z innych opłat publicznych. *Notabene* tego typu rozwiązania istnieją w cenniku PKP Polskie Linie Kolejowe, jednak znany jest mi tylko jeden przypadek skorzystania z nich.

Skoro wprowadzenie systemu EU ETS2 zwiększy ceny paliw, to należy „osłonowo” rozszerzyć ofertę transportu publicznego. Docelowo trzeba również negocjować z Komisją Europejską możliwość wspierania przedsięwzięć polegających na poprawie oferty kolei również z innych źródeł dotychczas przeznaczonych na infrastrukturę.

Warto jednak pamiętać o pułapce pozornej regionalizacji. Przykładem może być tutaj Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych (FRPA) – dystrybuowany na poziomie regionalnym przez wojewodów, a nie przez samorząd, co wynika z faktu, że był on wprowadzany przez rząd w 2019 r. W efekcie każdy wojewoda jest „zobowiązany” powielać błędy strategiczne określone przez centrum, takie jak np. priorytet w przydziale środków dla komunikacji gminnych, nie mając swobody

² Tej tezy dowiodłem szczegółowo na przykładzie komunikacji miejskiej w swojej monografii habilitacyjnej; zob. M. Wolański, *Skuteczność interwencji publicznej w zakresie mobilności miejskiej*, Warszawa 2022, Oficyna Wydawnicza SGH, <https://cor.sgh.waw.pl/handle/20.500.12182/1201> [dostęp online].

wyboru innych rozwiązań. Z drugiej strony, wojewoda wymaga osobnego rozliczenia, na odrębnych formularzach przygotowanych w zwykłych programach biurowych MS Office (często niedoskonałych, z błędami formuł). To szczególnie uciążliwe w przypadku linii przechodzących przez granice województw – wówczas konieczne jest wypełnienie dwóch zupełnie innych formatów sprawozdawczości, w tym alokowanie różnych kosztów i przychodów odrębnie do dwóch odcinków linii. Oczywiście taka alokacja zawsze ma charakter dyskusyjny.

Regionalizacja powinna przede wszystkim pobudzać władze państwowe do zajęcia się kwestiami naprawdę istotnymi w skali kraju. W transporcie do działań priorytetowych należy stworzenie jednolitego systemu taryfowo-biletowego.

Tymczasem dla jednolitego strategicznie narzędzia dofinansowania dużo lepszym rozwiązaniem byłyby jednolite zasady i centralny, elektroniczny system rozliczeń, oparty o profesjonalną bazę danych, a nie o formularze w Excelu. Oczywiście można by również zadziałać odwrotnie, a więc przekazać narzędzie samorządom regionalnym, z pełną swobodą działania³.

Rola państwa w polityce transportowej

Efektywna i przemyślana regionalizacja może pobudzać władze państwowe do zajęcia się

kwestiami naprawdę istotnymi w skali kraju. W transporcie do działań priorytetowych należy stworzenie jednolitego systemu taryfowo-biletowego. W Polsce prace idą obecnie w kierunku częściowej integracji przewoźników kolejowych, ale z pominięciem transportu autobusowego.

Tymczasem można i trzeba działać śmielej – niekoniecznie wzorując się na niemieckim *Deutschlandticket*, który za 58 euro (niegdyś – 49 euro) umożliwia podróż środkami transportu regionalnego w całym kraju. Jest to z pewnością rozwiązanie przejrzyste i wygodne, jednak padają zarzuty, że zwiększyło ono ruch kolejowy (i zatłoczenie w pociągach), bez jednoczesnego odciążenia dróg i bez finansowania rozwoju oferty.

Ciekawszym rozwiązaniem – wprowadzonym 1 marca 2024 r. – jest węgierska *Új tarifa*, czyli „nowa taryfa”. Polega ona na ustanowieniu biletów dobowego i miesięcznego, ważnych na obszarze całego kraju (ok. 55 zł za dobę i 208 zł za miesiąc) lub jednego komitatu (ok. 11 zł za dobę i 104 zł za miesiąc). Należy podkreślić, że węgierski komitat zamieszkuje 200-500 tys. osób, co czyni go jednostką administracyjną kilkakrotnie większą od polskiego powiatu i o rząd wielkości mniejszą od naszych województw, a więc odpowiadającą z grubsza naszym subregionom. Wadą „nowej taryfy” jest jej ograniczenie wyłącznie do kolei regionalnej, komunikacji pozamiejskiej oraz miejskiej w kilku miastach: Budapeszcie, Csongrád, Ercsi, Esztergom i Érd. Pozostałe systemy komunikacji lokalnej nie zostały jeszcze zintegrowane.

W modelu węgierskim uproszczono również podział przychodów – są one rozdzielane

³ Temat ten poruszam również dlatego, że aktualnie zapowiedziano zwiększoną regionalizację całego systemu organizacji transportu autobusowego i w tym zakresie boję się powielenia błędów FRPA, czyli przekazania zadań i rozdrobnienia procedur bez faktycznej decyzyjności.

między partnerów według stałego klucza procentowego. Stanowi to swoisty krok wstecz w porównaniu do metod stosowanych w niektórych krajach o bardziej finezyjnych rozwiązaniach, w których pieniądź „idzie” za pasażerem. Uzasadniały one wprowadzanie w polskich miastach drogiego systemu

kart elektronicznych. Ich wartość dodana dla pasażera okazała się znikoma, gdyż nie wykreowano integracji taryfowej w oparciu o te systemy – co potwierdza tezę o zbędnym finansowaniu wydatków majątkowych. Podobne rozwiązanie funkcjonuje również w Austrii oraz Szwajcarii. ■

O AUTORZE

Prof. 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 start-upu 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

