

Analiza dokumentów strategicznych dotyczących rozwoju transportu kolejowego w Polsce - założenia a realizacja

Jana Pieriegud

Na początku 2012 roku Polska posiadała jeden aktualny dokument strategiczny dotyczący rozwoju transportu kolejowego, natomiast pozostałe były opracowywane lub aktualizowane. Dodatkowo decyzja o zawieszeniu realizacji Programu budowy kolei dużych prędkości spowodowała konieczność zmian w dokumentach programowych, tworzących nowy system zarządzania rozwojem Polski, na wszystkich jego poziomach. W artykule, na podstawie porównania celów, priorytetów, narzędzi i wskaźników realizacji programowych założeń, przeanalizowane zostały dotychczasowe dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju transportu kolejowego. Dokumenty te cechują się ogólnie sformułowanymi celami i małą precyzją działań realizacyjnych. Przeprowadzona analiza pokazała, że w Polsce brak jest kompleksowej wizji rozwoju systemu transportu, jak i długofalowej strategii kolei jako ważnego elementu tego systemu.

Artykuł recenzowany zgodnie z wytycznymi MNiSW data zgłoszenia do redakcji: 22.03.2012 data akceptacji do druku: 17.04.2012

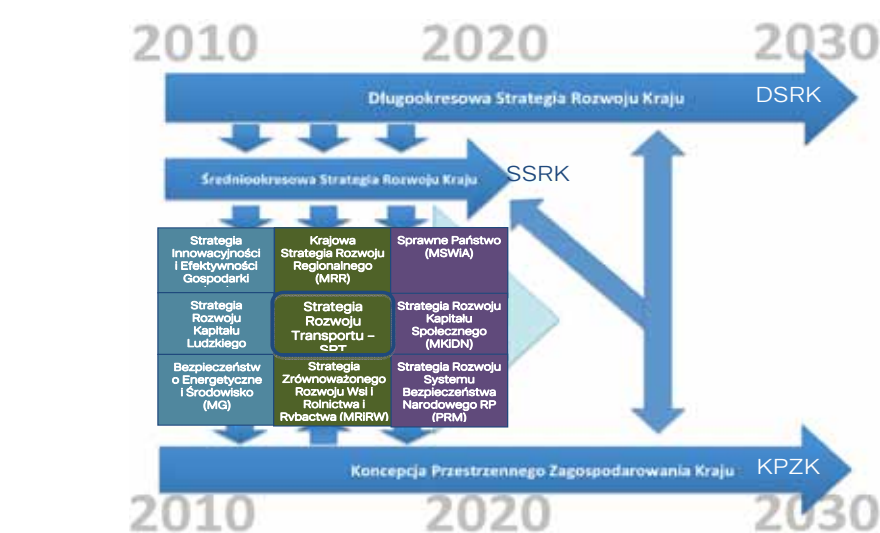


dr. Jana Pieriegud
Katedra Transportu SGH
jpriere@sgh.waw.pl

Strategia rozwoju transportu w nowym systemie zarządzania rozwojem kraju

Wizja i strategia to pojęcia z dziedziny zarządzania strategicznego, którego cechami są długi horyzont podejmowanych decyzji oraz koncentracja na przyszłych zmianach otoczenia, dostosowaniu się przedsiębiorstwa do nich, jak również wykorzystanie szans i unikanie zagrożeń pojawiających się w otoczeniu. Wizja to, mówiąc najprościej, pożądany obraz przyszłości organizacji i jej miejsca w otoczeniu. Strategia z kolei wyraża cele długoterminowe rozwoju organizacji oraz przedstawia alokację zasobów, jakie są niezbędne do realizacji przyjętych celów. Strategia jest zbiorem celów, ujętych w programy i plany działań.

W ujęciu makroekonomicznym programowanie strategiczne jest działalnością państwa polegającą na opracowywaniu i realizacji różnego rodzaju dokumentów programowych (np. polityka, strategia, program, plan), mającą na celu kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych poprzez określanie celów i służących ich osiągnięciu zespołów zadań, realizowanych za pomocą metod, środków i narzędzi dostępnych w ramach obowiązujących



1. Miejsce Strategii Rozwoju Transportu w nowym systemie zarządzania rozwojem Polski
Źródło: aktualizacja własna na podstawie: [4], s. 6

regulacji krajowych. Do głównych cech programowania strategicznego należą:

- wielowymiarowy charakter,
- horyzontalność ujęcia problemów,
- podejście systemowe,
- elastyczność i ciągłość,
- pośrednie oddziaływanie na przebieg procesów społeczno-gospodarczych,
- wzrost znaczenia planowania regionalnego,
- partycypacja społeczna w procesie programowania.

Cele zawarte w dokumencie strategicznym powinny tworzyć uporządkowaną i spójną strukturę hierarchiczną. Spójność celów jest miarą prawidłowej konstrukcji programu i warunkiem jego skuteczności, który pozwala poprzez efekt synergii uzyskiwać lepsze efekty w wymiarze społeczno-gospodarczym, regionalnym i przestrzennym.

Zgodnie z diagnozą zawartą w dokumencie pt. „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” z kwietnia 2009 roku [15], w Polsce do tej pory nie wypracowano spójnej wizji systemu strategicznego zarządzania rozwojem. Działania i aktywność państwa na tym polu były częstokroć upolityczniane i podejmowane ad hoc, służąc raczej realizacji bieżących potrzeb aniżeli długookresowym celom. Za podstawowe mankamenty systemu zarządzania rozwojem w Polsce uznano również:

- słabość i nieefektywność systemu programowania, skutkująca brakiem możliwości osiągania celów polityki rozwoju,
- niedostateczne powiązanie poziomu programowania z poziomem operacyjnym,
- brak silnego ośrodka koordynacji polityki rozwoju oraz sprawnych kanałów współpracy pomiędzy poszczególnymi jej podmiotami,

- niewystarczające zaangażowanie kierownictwa politycznego jednostek administracji publicznej w prace programowo-strategiczne,
- odrębność planowania przestrzennego od planowania społeczno-gospodarczego,
- niedostatecznie określone relacje pomiędzy polityką rozwoju i polityką regionalną,
- brak przejrzystego systemu finansowania polityki rozwoju.

W znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (ustawa o zppr [19]) określono trzy rodzaje strategii rozwoju, w oparciu o które ma być stworzony nowy system zarządzania rozwojem kraju:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (DSRK) o co najmniej 15-letniej perspektywie realizacji – dokument horyzontalny, kompleksowy;
- Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK) o 4-10-letniej perspektywie realizacji (obecnie ŚSRK stanowi Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015) – dokument horyzontalny, kompleksowy. ŚSRK uwzględnia ustalenia zawarte w DSRK;
- inne strategie rozwoju – dokumenty odnoszące się do obszarów wskazanych w ŚSRK; w przypadku strategii opracowywanych przez administrację rządową szczebla centralnego są to dokumenty o 4-10-letniej perspektywie realizacji, ale nie dłuższej niż perspektywa realizacji aktualnie obowiązującej ŚSRK chyba, że dłuższy horyzont czasowy wynika ze specyfiki rozwojowej w danym obszarze. Wśród innych strategii rozwoju wyróżnia się m.in. strategie odnoszące się do regionów oraz strategię ponadregionalną. Dokumenty te podlegają ocenie zgodności ze ŚSRK.

W ramach kształtowania polityki rozwoju w Polsce trwa obecnie porządkowanie i przygotowywanie dokumentów strategicznych nowej generacji (zob. tab. 1), które mają być opracowane według określonej struktury, obejmującej m.in. harmonogramy realizacji, wskaźniki realizacji oraz ramy finansowe. Zgodnie z „Planem uporządkowania strategii rozwoju”, przyjętym przez RM w dniu 24 listopada 2009 roku (zaktualizowanym 30 kwietnia 2011 roku), wszystkie strategie oraz programy rozwoju mają się opierać na następujących zasadach:

- niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym,
- solidarności (w tym również solidarność wewnątrz- i międzypokoleniowa),
- spójności (spójność terytorialna, regionalna, regulacyjna),
- dobra publicznego i demokratycznego państwa.

Ramy nowego porządku stanowią Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju (w per-

Tab.1: Dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju Polski

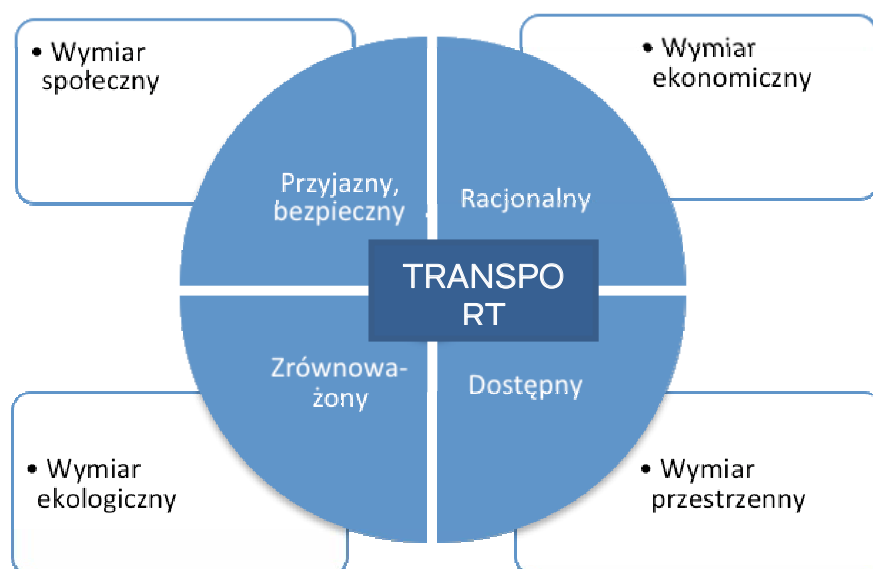
Nazwa dokumentu (opracowany przez)	Zaawansowanie prac	Cele i zakres
Dokumenty rządowe		
Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt z 17.11.2011 (Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów)	24.12.2011 zakończono proces konsultacji społecznych	Stanowi projekt DSRK oraz jest kontynuacją i rozwinięciem raportu „Polska 2030” z 2009 roku. Koncepcja oparta jest o 25 najważniejszych decyzji (w tym 5 powiązanych z obszarem transportu), które należy podjąć w jak najkrótszym czasie, aby zapewnić rozwój gospodarczy i społeczny w perspektywie do 2030 roku, którego celem jest poprawa jakości życia Polaków. Trzecia fala nowoczesności oznacza umiejętność łączenia modernizacji, innowacji, impetu cyfrowego z poprawą właśnie jakości życia i skokiem cywilizacyjnym, jakiego Polska w najbliższych dwudziestu latach musi dokonać, aby uniknąć zagrożenia peryferyzacją. DSRK określa także najważniejsze wyzwania związane z polityką makroekonomiczną, w tym konieczność dokonania realokacji wydatków publicznych na rzecz wydatków rozwojowych.
Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, czerwiec 2009	publikacja raportu	Dokument omawia 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach.
Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)	przyjęty przez RM 13.12.2011	Jest to najważniejszy (długookresowy) dokument dotyczący ładu przestrzennego Polski. Jego celem strategicznym jest „efektywne wykorzystanie przestrzeni kraju i jej zróżnicowanych potencjałów rozwojowych do osiągnięcia: konkurencyjności, zwiększenia zatrudnienia i większej sprawności państwa oraz spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej w długim okresie czasu”. Wśród zdefiniowanych 6 celów operacyjnych cel 3 dotyczy poprawy dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.
Strategia Rozwoju Kraju 2020. Projekt, listopad 2011 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)	29.12.2011 zakończono proces konsultacji społecznych	Najważniejszy dokument w perspektywie średniookresowej, określający cele strategiczne rozwoju kraju do 2020 roku oraz łączący 9 zintegrowanych strategii, służących realizacji założonych celów. Stanowi aktualizację Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015. Transport zajmuje ważne miejsce w Obszarze Strategicznym II. Konkurencyjna Gospodarka (m.in. Cel II.4.3. Zwiększanie mobilności zawodowej i przestrzennej; Cel II.7. Zwiększenie efektywności transportu) oraz w Obszarze Strategicznym III.
Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)	przyjęty przez RM 29.11.2006	Spójność społeczna i terytorialna (Cele III.1.1, III.2.1, III.3.3, III.3.4). Był to pierwszy średniookresowy dokument strategiczny, który został elementem nowego systemu zarządzania rozwojem kraju.
Inne dokumenty		
Narodowy Program Foresight „Polska 2020” (koordynator konsorcjum: Instytut Podstawowych Problemów Techniki PAN)	czerwiec 2009 publikacja raportu	Celem dwuletniego Programu badawczego, uruchomionego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w grudniu 2006, było określenie wizji rozwoju Polski do 2020 roku. Obszar objęty Programem składał się z trzech Pól Badawczych. „Transport” był elementem Pola „Zrównoważony Rozwój Polski”. W wyniku realizacji Programu powstały zintegrowane scenariusze rozwoju Polski w perspektywie roku 2020. [20]

Źródło: opracowanie własne.

spektywie do 2030 roku) [4, 5] oraz Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030) [16], których uzupełnieniem jest Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju [17] oraz dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju (do 2020 roku), w tym Strategia Rozwoju Transportu (SRT) [6], za koordynację której odpowiada minister właściwy ds. transportu (zob. rys. 1). Spójna wizja zrów-

nowanego systemu transportowego Polski jest warunkiem racjonalnego wykorzystywania środków kierowanych na jego modernizację i rozwój oraz wzmocnienia polskiej gospodarki.

W ramach DSRK transport – jako jeden z najważniejszych czynników determinujących rozwój społeczno-gospodarczy kraju – wraz z rozwojem regionalnym tworzy tzw.



2. Wizja transportu w Polsce w 2030 roku
Źródło: [5], s. 250

Tab.2: Dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju transportu

Nazwa dokumentu (opracowany przez)	Zaawansowanie prac	Zagadnienia ujęte w dokumencie
Strategia Rozwoju Transportu do 2020 (z perspektywą do 2030). Projekt z 30 marca 2011 r. (Ministerstwo Infrastruktury)	maj/czerwiec 2011: konsultacje społeczne, prezentacje na konferencjach regionalnych; opracowanie Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko; grudzień 2011/styczeń 2012: – ponowne konsultacje wewnątrz- i międzyresortowe; przewidywany termin przyjęcia dokumentu – I połowa 2012 r.	„Misją SRT jest tworzenie w Polsce, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, optymalnych warunków dla przewozu osób i rzeczy, sprzyjających podniesieniu konkurencyjności gospodarczej kraju i poprawie jakości życia obywateli” [6, s.28]. Wizję transportu przedstawiono w formie opisowej: „W drugiej dekadzie XXI w. poprawi się jakość systemu transportowego w Polsce, co pozwoli na sprawne i bezpieczne przemieszczanie się ludzi, ułatwi im dostęp do pracy, usług i turystyki. Poprawa dostępności transportowej stworzy warunki pozwalające na dalszy rozwój gospodarki Polski. Nastąpi optymalne wykorzystanie każdego środka transportu w ramach zintegrowanego systemu transportowego” [6, s.28]. Za główny cel uznano „zwiększenie dostępności transportowej, poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego, poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym” [6, s.29]. Sformułowane zostały dwa cele strategiczne: „stworzenie nowoczesnej i wydajnej infrastruktury transportowej oraz stworzenie efektywnych systemów przewozowych i sprawnych rynków transportowych”. Określono również sześć celów horyzontalnych i siedem celów operacyjnych (sektorowych i gałęziowych) [6, s.32]. Zdefiniowano 14 wskaźników realizacji celów SRT [6, s.82]. W momencie przyjęcia SRT zastąpi dotychczasowy dokument pt. „Polityka transportowa Państwa na lata 2006-2025”.
Polityka transportowa Państwa na lata 2006-2025 (Ministerstwo Infrastruktury)	przyjęta przez RM 29.06.2005	Dokument zawiera główne kierunki rozwoju transportu w Polsce. W dokumencie nie sformułowano wizji systemu transportowego w 2025 roku. Podstawowym celem PT jest „zdecydowana poprawa jakości systemu transportowego i jego rozbudowa zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, uwzględniając aspekt społeczny, gospodarczy, przestrzenny i ekologiczny” [9, s. 15]. Główny cel polityki transportowej jest realizowany poprzez 6 celów szczegółowych. Wśród 10 priorytetów PT, punkt drugi dotyczy radykalnej poprawy stanu infrastruktury przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów dostępu do niej. Nie zdefiniowano wskaźników oceny realizacji PT.

Źródło: opracowanie własne.

Filar terytorialnego równoważenia rozwoju (dyfuzji) Polski. Zakłada się, że do 2030 roku nastąpi m.in. [5, s. 249]:

- poprawa obsługi transportowej miast i aglomeracji,
- poprawa dostępności pomiędzy największymi ośrodkami metropolii sieciowej, do tych ośrodków i w obrębie ich obszarów funkcjonalnych,
- rozbudowa powiązań infrastrukturalnych łączących główne ośrodki miejskie położone na obszarach peryferyjnych z głównymi węzłami metropolii sieciowej, a transport zbiorowy stanie się jednym z elementów zapewniającym dostępność w układzie zewnętrznym i wewnętrznym.

Według przedstawionej w projekcie DSRK wizji – transport w 2030 roku będzie przyjazny dla jego użytkowników, poprawi efektywność ekonomiczną produkcji i dystrybucji, w wymiarze przestrzennym poprawi dostępność terytorialną kraju, natomiast w aspekcie ekologicznym nie będzie redukował zdolności przyrody do regeneracji oraz poprzez kontrolę zużycia energii i emisji GHG w coraz mniejszym stopniu negatywnie wpływał na warunki życia (zob. rys. 2).

Za główny, strategiczny długofalowy cel polityki transportowej uznano zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym (lokalnym), europejskim i globalnym. Osiągnięcie tego celu w najbliższych dwudziestu latach będzie wymagało realizacji następujących celów szczegółowych [5, s. 250-251]:

- (1) sprawna budowa, modernizacja i rozbudowa zintegrowanego systemu infrastruktury transportowej;
- (2) zmiana sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym;
- (3) poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu oraz towarów;
- (4) poprawa warunków ruchu w obszarach miejskich i metropolitarnych;
- (5) ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko.

Założenia te zostały uwzględnione w projekcie Strategii Rozwoju Transportu (zob. tab. 2). Realizacja SRT ma pozwolić na poprawienie dostępności transportowej i zapewnienie do 2030 roku wszystkim Polakom 60-minutowego czasu dojazdu do miast wojewódzkich. W momencie przyjęcia SRT zastąpi dotychczasowy dokument pt. „Polityka transportowa Państwa na lata 2006-2025” [9].

Dokumenty strategiczne dotyczące transportu kolejowego

Wyrazem dotychczasowej polityki kolejowej państwa w zakresie rozwoju transportu kolejowego są następujące dokumenty (według stanu na koniec marca 2012 roku):

Tab.3: Dokumenty strategiczne dotyczące rozwoju transportu kolejowego

Nazwa dokumentu	Zaawansowanie prac	Zagadnienia ujęte w dokumencie
Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, sierpień 2008 (Ministerstwo Infrastruktury)	przyjęty przez RM 19.12.2008, obecnie aktualizowany	Dokument zawiera długofalową koncepcję rozwoju transportu kolejowego w Polsce. Sformułowano 6 celów strategicznych: "zapewnienie konkurencyjności kolei w relacji do innych gałęzi transportu w najbardziej rozwojowych segmentach rynku; zrównoważenie gałęziowej struktury transportu; zapewnienie warunków do podnoszenia jakości obsługi klientów przez przewoźników kolejowych; zapewnienie stabilnego finansowania infrastruktury kolejowej; efektywność operacyjna i alokacyjna zasobów transportu kolejowego; efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i optymalizacja transportu kolejowego" [8, s.6]. Master Plan definiuje i opisuje 16 priorytetów o charakterze operacyjnym, służących realizacji celów strategicznych, oraz działania w trzech obszarach systemowych: przewozy pasażerskie, przewozy towarowe, infrastruktura [8, s.7-10]. Określono wskaźniki do ewaluacji i oceny Master Planu [8, s.125-131].
Dokument implementacyjny, porządkujący do roku 2015 wdrażanie Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku (Ministerstwo Infrastruktury)	przyjęty przez kierownictwo MI w kwietniu 2010 r.; obecnie aktualizowany	Dokument Implementacyjny systematyzuje zadania określone w Master Planie do 2015 roku dla przewozów pasażerskich, przewozów towarowych i infrastruktury oraz wskazuje priorytety inwestycyjne w tych obszarach. Z założenia dokument miał być narzędziem służącym do wdrażania Master Planu.
Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013, kwiecień 2007 (Ministerstwo Transportu)	przyjęty przez kierownictwo MI w kwietniu 2010 r.; obecnie aktualizowany	Dokument Implementacyjny systematyzuje zadania określone w Master Planie do 2015 roku dla przewozów pasażerskich, przewozów towarowych i infrastruktury oraz wskazuje priorytety inwestycyjne w tych obszarach. Z założenia dokument miał być narzędziem służącym do wdrażania Master Planu.
Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013, kwiecień 2007 (Ministerstwo Transportu)	przyjęty przez RM 13.04.2007	Dokument o charakterze średniookresowym, który przedstawia podstawowe kierunki w zakresie przekształceń (restrukturyzacji) transportu kolejowego w Polsce. Stwierdza się, że misją rządu w kształtowaniu polskiego transportu kolejowego jest „podejmowanie przedsięwzięć promujących i wspierających rozwój transportu kolejowego w zakresie i tempie najbardziej odpowiednim do współczesnych oczekiwań społecznych, wymogów ochrony środowiska oraz możliwości gospodarczych kraju” [14, s.10]. Omawiana Strategia jest de facto planem działań w odniesieniu do polskiego kolejnictwa, który ma zapewnić realizację trzech celów: „podnoszenie jakości świadczonych usług i obsługi klientów; zapewnienie efektywności, gospodarności i skuteczności działania; efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i optymalizacja zatrudnienia” [14, s.6]. Nie zdefiniowano wskaźników oceny realizacji Strategii.
Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do 2015 roku. Projekt, listopad 2010 (Ministerstwo Infrastruktury)	po konsultacjach społecznych; zaktualizowany w grudniu 2011; brak decyzji co do dalszych kroków	Jest programem realizującym cele o charakterze organizacyjno-prawnym zawarte w Master Planie. Dokument ma charakter wytycznych, prezentujących zamierzenia rządu w określonych dziedzinach związanych z restrukturyzacją sektora kolejowego w Polsce. Za cel główny uznano „poprawę funkcjonowania rynku transportu kolejowego w Polsce”. Wskazany cel główny będzie realizowany poprzez działania szczegółowe w zakresie: kształtowania rynku, infrastruktury kolejowej, restrukturyzacji Grupy PKP i narzędzi finansowych [11, s.23-24]. Dokument odnosi się do zagadnień takich jak: określenie ogólnej polityki Rządu w sektorze transportu kolejowego; sprecyzowanie celów i zadań Rządu w zakresie kształtowania rynku; zdefiniowanie celów i zadań Rządu dotyczących infrastruktury kolejowej; działania Rządu wobec Grupy PKP; sformułowanie zasad wsparcia finansowego (planu finansowego) działań planowanych do roku 2015 wraz z ich harmonogramem, zakresem koniecznych prac legislacyjnych, sposobem monitorowania i przewidywanymi efektami realizacji. Program ma zastąpić Strategię dla transportu kolejowego do 2013 roku.
Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce, październik 2008 (Ministerstwo Infrastruktury)	przyjęty przez RM 19.12.2008	Prezentuje ogólne plany budowy nowych linii dużych prędkości w układzie tzw. „Y”, prognozy finansowe dotyczące nakładów na budowę i eksploatację tej linii, a także rozpatruje budowę kolei dużych prędkości w kontekście modernizacji konwencjonalnych linii kolejowych w Polsce. „Misja KDP: stworzenie systemu Kolei Dużych Prędkości w Polsce, które dzięki zastosowaniu najnowszych technologii kolejowych oraz zachowaniu najwyższych standardów środowiskowych, staną się synonimem nowoczesnej kolei narodowej” [10, s.17]. Wizję KDP do roku 2020 przedstawiono następująco: „uruchomiona sieć szybkich pasażerskich połączeń kolejowych, konkurencyjnych w stosunku do innych rodzajów transportu i komplementarnych do innych połączeń kolejowych w Polsce” [10, s.17]. Cele z przypisanymi miarami do oceny realizacji Programu zostały przedstawione w postaci tabelarycznej. [10, s.20-23]
Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym w Polsce, marzec 2007 (Ministerstwo Transportu)	przyjęty przez RM 06.03.2007	Narodowy Plan Wdrażania ERTMS obejmuje zamierzenia związane z wprowadzeniem w Polsce zunifikowanej radiolączności pociągowej (GSM-R) oraz europejskiego systemu kontroli jazdy pociągu (ETCS) na wybranych odcinkach magistralnych linii kolejowych. Głównym celem jest zapewnienie interoperacyjności transportu kolejowego w Europie. Jest elementem POIiŚ.
Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 z perspektywą do 2015. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP PLK SA, maj 2011 (Ministerstwo Infrastruktury)	przyjęty przez RM 07.11.2011	Jest programowym wypełnieniem zapisów Dokumentu Implementacyjnego, porządkującego do 2015 roku wdrażanie Master Planu, w zakresie dotyczącym obszaru „infrastruktura”. Program zawiera priorytetowe zadania inwestycyjne w zakresie budowy nowej infrastruktury, modernizacji oraz rewitalizacji istniejącej infrastruktury (w układzie rocznym). Inwestycje objęte Programem wynikają z realizacji ww. strategicznych dokumentów. Za cel nadrzędny uznano „uzyskanie poziomu jakości usług świadczonych przez PKP PLK SA, w pełni dostosowanego do oczekiwań i potrzeb przewoźników oraz ich klientów” [12, s.25]. Celem ogólnym, wpisanym w cały WPIK oraz w każde realizowane w jego ramach przedsięwzięcie, jest także „zapewnienie efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i optymalizacji zatrudnienia, co biorąc pod uwagę skalę zaplanowanych inwestycji i ich rozmieszczenie przestrzenne, ma istotne znaczenie dla regionalnych i lokalnych rynków pracy” [12, s.26]. Określono wskaźniki efektywności rzeczowej (rezultaty WPIK). [12, tabele 10z-13z] Program stanowić będzie także dokument wykorzystywany w procedurze ubiegania się o środki z UE.

Źródło: opracowanie własne.

- Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 roku) [8], zawierający długookresowe ramy rozwoju transportu kolejowego oraz Dokument implementacyjny, porządkujący do roku 2015 wdrażanie Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku [7];
- Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013 (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 kwietnia 2007 roku) [14], która jest dokumentem o charakterze średnio-okresowym, przedstawiającym podstawowe kierunki w zakresie przekształceń transportu kolejowego w Polsce. Dokument ten miał być zastąpiony przez zaktualizowany w grudniu 2011 roku Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do 2015 roku [11]. Jednak według stanu na 15.03.2012 nie podjęto decyzji co do ostatecznego zakresu i treści tego dokumentu.

Należy przypomnieć, że oba ww. dokumenty strategiczne (Master Plan i Strategię) opracowywano po raz pierwszy w nowych uwarunkowaniach gospodarczych, po wejściu do UE, oraz w warunkach kształtowania się nowych zasad funkcjonowania rynku kolejowego w Polsce. Cele zawarte w tych oraz pozostałych programach dotyczących transportu kolejowego są spójne ze strategicznymi dokumentami określającymi politykę rozwoju kraju (por. tab. 1, 2 i 3), zresztą jest to warunek sine qua non. Do zidentyfikowanych mankamentów wymienionych dokumentów strategicznych należy zaliczyć:

- dużą liczbę dokumentów opracowanych na rzecz tego samego celu,
- brak wizji (za wyjątkiem wizji KDP sformułowanej w Programie KDP [10]),
- bardzo ogólnie sformułowane cele strategiczne (np. „efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i optymalizacja transportu kolejowego”), bez zdefiniowania programu działań umożliwiającego osiągnięcie tych celów,
- brak wskaźników do pomiaru realizacji celów (m.in. w Strategii) lub brak odniesienia (powiązania) konkretnych wskaźników do odpowiednich celów (jak np. w Master Planie),
- skomplikowaną strukturę dokumentów, ich nieuzasadnioną dużą objętość, małą precyzję zapisów i często brak logiki,
- życzeniowe podejście do terminów realizacji i zasobów,
- brak kompleksowej strategii rozwoju sektora, kontynuację dotychczasowych kierunków restrukturyzacji sektora bez uwzględnienia najlepszych praktyk i doświadczenia innych krajów, a także bez powiązania z przyszłościowymi zmianami w otoczeniu [2],
- przeszacowanie rzeczywistych możliwo-

ści pozyskania środków finansowych na rozwój transportu kolejowego [3],

- długi czas opracowania, uzgodnień wewnętrz- i międzyresortowych, konsultacji społecznych, jak i przyjęcia dokumentów,
- brak praktycznej realizacji zapisów programów, m.in. znaczące rozbieżności między założeniami, konkretnymi działaniami i przydzielonymi środkami praktycznie od chwili przyjęcia tych dokumentów (przykładem jest Narodowy Plan Wdrażania ERTMS [13], który nie zawiera danych o kosztach poszczególnych odcinków budowy GSM-R ani o alokacji środków i który zakładał, że do końca 2009 roku ponad 5 000 km linii będzie wyposażone w GSM-R – do marca 2012 roku Polska nie posiada ani jednego kilometra linii wyposażonego w działający GSM-R).

Podstawowym problemem powodującym brak wdrożenia programów rządowych dotyczących rozwoju transportu kolejowego, podobnie jak w całym krajowym systemie programowania strategicznego, był do tej pory brak ciągłości prac programowych

Decyzja o zawieszeniu realizacji Programu budowy kolei dużych prędkości, nad którego koncepcją pracowano w Polsce przez ostatnie dziesięć lat, jest tylko kolejnym potwierdzeniem braku wizji oraz długofalowej strategii rozwoju transportu w Polsce. Co więcej, decyzja ta wpływa na dokumenty programowe tworzące nowy system zarządzania rozwojem Polski na wszystkich jego poziomach. Oznacza też, że „skok cywilizacyjny”, założony w DSRK, w odniesieniu do sektora transportu, a w szczególności transportu kolejowego, nie zostanie osiągnięty, co nie pozwoli na uzyskanie założonych efektów w zakresie poprawy spójności kraju oraz jakości życia Polaków w aspekcie mobilności. Młode pokolenie, tzw. „generacja Y”, która w latach 2020-2030 będzie na etapie swojej aktywnej kariery zawodowej, oraz kolejne pokolenie młodych ludzi, najbardziej mobilnych ze wszystkich grup społecznych, zostaną pozbawione możliwości korzystania z linii dużych prędkości (tzw. linii „Y”). Budowa KDP jest wyzwaniem cywilizacyjnym. Decyzja powinna być podjęta niezależnie od bieżących problemów związanych z modernizacją i utrzymaniem istniejącej sieci kolejowej w Polsce. W czasie, gdy rządy Niemiec i Austrii uruchamiają na czas kryzysu dodatkowe programy robót publicznych, w celu zahamowania spadku gospodarczego, polski rząd postępuje odwrotnie.

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych

Najnowszym z dokumentów dotyczących rozwoju transportu kolejowego jest Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do 2013 z perspektywą do 2015 (WPIK), przyjęty

przez RM w listopadzie 2011 roku [12]. Podstawę prawną sporządzenia wieloletniego programu inwestycji obejmujących linie kolejowe stanowi obowiązujący od 1 stycznia 2010 roku art. 38c Ustawy z dnia 23 marca 2003 roku o transporcie kolejowym. Zgodnie z zapisami ust. 2 program wieloletni:

- określa rzeczowy i finansowy zakres planowanych inwestycji kolejowych, na okres nie krótszy niż 3 lata;
- obejmuje wszystkie inwestycje realizowane z wykorzystaniem środków finansowych, których dysponentem jest minister właściwy do spraw transportu;
- zawiera w szczególności harmonogram przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji z podziałem na roczne etapy oraz wskazuje wszystkie źródła finansowania inwestycji.

Pierwsza wersja WPIK została przygotowana dla okresu 2010-2013 i przekazana do konsultacji społecznych dopiero w marcu 2011 roku. Dlatego też po zakończeniu tej procedury, w maju dokonano aktualizacji Programu. Program został przyjęty przez RM w dniu 7.11.2011 roku (dla porównania: Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 wszedł w życie 25.01.2011) [18].

Należy zwrócić uwagę, że merytoryczna jakość oraz poziom szczegółowości WPIK, który został przygotowany zgodnie z nowymi przepisami po raz pierwszy, są zdecydowanie wyższe niż dokumentów strategicznych opracowanych w poprzednich latach. Dokument ten jednak nadal posiada wymienione już wcześniej wady, m.in. w zakresie możliwości realizacyjnych Programu, formułowania celów oraz narzędzi do oceny efektów realizacji inwestycji.

Program w latach 2011-2013 obejmuje realizację 110 projektów o łącznej wartości 21,5 mld PLN. W 2011 roku wydatki inwestycyjne PKP PLK SA wyniosły ok. 3,7 mld PLN. Oznacza to, że w latach 2012 i 2013 należałoby ponieść nakłady na poziomie prawie 9 mld PLN rocznie. Przy obecnych rzeczywistych możliwościach realizacyjnych po stronie PKP PLK SA, zaczynając od etapu przygotowania projektów, prowadzenia postępowań przetargowych aż po rozliczenie projektów (oceniane na poziomie 5-7 mld PLN rocznie), będą to po raz kolejny plany nierealne, o ile nie zostanie przeprowadzona restrukturyzacja organizacyjna narodowego zarządcy infrastruktury.

Działaniami inwestycyjnymi, ujętymi w WPIK, objęto linie kolejowe o długości 3 019 km, z czego na koniec 2013 roku przewiduje się uzyskanie założonego efektu na długości 2 285 km linii, w tym 452 km torów zostanie dostosowanych do prowadzenia pociągów z maksymalną prędkością 160 km/h, a kolejne 595 km torów – z prędkością 200 km/h; 800 km linii zostanie wyposażonych w urządzenia ERTMS. Zakłada się,

że pozwoli to na zdecydowaną poprawę zdolności przepustowej sieci kolejowej, co umożliwi rozszerzenie oferty przewozowej w zakresie częstotliwości połączeń pomiędzy ośrodkami przemysłowymi oraz aglomeracyjnymi [12, s. 31]. Jednakże do końca marca 2012 roku nie uruchomiono nawet jednego kilometra linii z systemem ERTMS. Trzeba więc uznać postawione cele za pobożne życzenia.

W założeniach WPIK [12, s. 6] stwierdza się, że przy doborze projektów (zadań) uwzględniane są: aspekt kontynuacji rozpoczętych inwestycji, uzyskanie efektu sieciowego, aktualny stan infrastruktury (bezpieczeństwo ruchu), zapotrzebowanie przewoźników oraz potrzeby społeczeństwa w zakresie dostępności; w zakresie projektów odtworzeniowych istniejących linii kolejowych zapewnia się kompletność projektów. Gwarantuje się również, że zrealizowane przedsięwzięcia będą wyrażały wartość dodaną w infrastrukturze kolejowej, poprawiając jakość i możliwości wykonywania działalności przewozowej w całej branży transportowej. Zdefiniowane zostały również wskaźniki efektywności rzeczowej, które przewiduje się osiągnąć w wyniku realizacji Programu. Wszystkie te wskaźniki dotyczą jednak parametrów techniczno-eksploatacyjnych i nie pozwalają na ocenę efektywności inwestycji z punktu widzenia jej użytkowników. WPIK nie obejmuje zadań z zakresu eksploatacji i utrzymania infrastruktury, na które mają być zapewnione odpowiednie środki publiczne.

Nowym elementem polityki rozwoju Polski są plany transportowe, które muszą być skoordynowane z planami zagospodarowania przestrzennego i stanowić istotne ich uzupełnienie. Obowiązek przygotowania planów transportowych został wprowadzony ustawą o publicznym transporcie zbiorowym, która weszła w życie 1 marca 2011 roku. Do końca marca br. nie powstał żaden plan transportowy zgodny z wymogami tej ustawy. Plan krajowy, za który odpowiedzialny jest minister właściwy ds. transportu musi być ogłoszony do 31 sierpnia 2012 roku; jednostki samorządowe wszystkich szczebli powinny opracować plany do końca lutego 2014 roku.

Podsumowanie

Analiza dokumentów strategicznych dotyczących transportu kolejowego opracowanych w ostatnich latach pokazała, że w Polsce brakuje wizji i strategii rozwoju transportu kolejowego, systemowego podejścia oraz doświadczenia administracji rządowej w przygotowaniu wieloletnich programów rozwoju.

Głównym celem realizacji zadań inwestycyjnych (jak również utrzymaniowych)

w perspektywie średniookresowej powinno się stać zapewnienie możliwe wysokich średnich prędkości handlowych na całej sieci, a w pierwszej kolejności na liniach o największych potokach ruchu. Ma to wyższy priorytet dla Polski niż osiąganie maksymalnych prędkości na wybranych krótkich odcinkach linii. Przykładem celów strategicznych dla polskiej kolei, zamiast ogólnych sformułowań typu „podnoszenie jakości świadczonych usług i obsługi klientów”, powinny być cele mierzalne, takie jak: redukcja liczby punktowych ograniczeń prędkości pociągów na sieci o 30% do roku 2015 czy zwiększenie o 20% do roku 2020 długości linii kolejowych, na których uzyskuje się prędkość rozkładową pociągów powyżej 120 km/h. W perspektywie długoterminowej (do roku 2025) pozwoliłoby to na materializację wizji, jaką powinno być zapewnienie mieszkańcom możliwości dotarcia z każdego miasta wojewódzkiego do stolicy pociągiem w czasie nie dłuższym niż 3 godziny.

O wymiarności efektów inwestycji kolejowych można mówić, opierając się o wskaźniki takie jak: łączne skrócenie czasu przejazdu na danym odcinku linii na kilometr, koszt skrócenia czasu jazdy pociągu o jedną minutę, koszt skrócenia czasu jazdy na danym odcinku przypadający na jednego pasażera na tej linii [1]. Potrzebny jest przejrzysty i obiektywny algorytm definiowania priorytetów modernizacji i utrzymania linii kolejowych. Wskaźniki efektywności powinny być stosowane już na etapie wyboru i tworzenia listy projektów inwestycyjnych. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Biega S. Stan infrastruktury kolejowej jako czynnik utraty konkurencyjności transportu szynowego na przykładzie Województwa Śląskiego, Prezentacja, konferencja RegioRail 2012, Warszawa, 17.02.2012.
- [2] Bojarski Wł. Niepewna przyszłość polskich kolei. Uwagi metodyczno-organizacyjne do Master planu 2030, Transport i Komunikacja, 2009, nr 1, s. 34-47.
- [3] Fiedorowicz K. Możliwości realizacji master planu dla transportu kolejowego, Transport i Komunikacja, 2009, nr 1, s. 38-41.
- [4] Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część I, , Warszawa, 17.11.2011.
- [5] Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Projekt. Część II, Warszawa, 17.11.2011.

- [6] Ministerstwo Infrastruktury. Strategia Rozwoju Transportu do 2020 (z perspektywą do 2030), projekt z 30 marca 2011 roku.
- [7] Ministerstwo Infrastruktury. Dokument implementacyjny, porządkujący do roku 2015 wdrażanie Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku.
- [8] Ministerstwo Infrastruktury. Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, sierpień 2008, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 roku.
- [9] Ministerstwo Infrastruktury. Polityka transportowa Państwa na lata 2006-2025, przyjęta przez Radę Ministrów 29 czerwca 2005 roku.
- [10] Ministerstwo Infrastruktury. Program budowy i uruchomienia przewozów Kolejami Dużych Prędkości w Polsce, październik 2008, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 roku.
- [11] Ministerstwo Infrastruktury. Program działań dla rozwoju transportu kolejowego do 2015 roku, Projekt, listopad 2010.
- [12] Ministerstwo Infrastruktury. Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 z perspektywą do 2015. Infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP PLK SA, maj 2011, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2011 roku.
- [13] Ministerstwo Transportu. Narodowy Plan Wdrażania Europejskiego Systemu Zarządzania Ruchem Kolejowym w Polsce, marzec 2007, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 6 marca 2007 roku.
- [14] Ministerstwo Transportu. Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013, kwiecień 2007, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 kwietnia 2007 roku.
- [15] MRR. Kancelaria Prezesa Rady Ministra, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministra. Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski, kwiecień 2009, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r.
- [16] MRR. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku.
- [17] MRR. Strategia Rozwoju Kraju 2020. Projekt, listopad 2011.
- [18] Pieriegud J. Wieloletnie programy rozwoju i finansowanie inwestycji drogowych i kolejowych w Polsce, Infrastruktura Transportu, 2011, nr 2, s. 11-19.
- [19] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. Z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.
- [20] Wyniki Narodowego Programu Foresight „Polska 2020”, Warszawa, czerwiec 2009.