

Integracyjna polityka transportowa – teoria i praktyka

Integrative transport policy - theory and practice



Anna Mężyk

Dr hab., prof. UTH Radom

*Wydział Ekonomii i Finansów,
Uniwersytet Technologiczno-
Humanistyczny w Radomiu*

a.mezyk@uthrad.pl

Streszczenie: Dostępność usług transportowych jest jednym z podstawowych warunków realizacji potrzeb bytowych i aktywności społeczno-gospodarczej ludności. Brak dostępu do takich usług nazywane jest wykluczeniem komunikacyjnym. Analizy wskazują, że w Polsce systematycznie zmniejsza się zarówno liczba, jak i długość linii komunikacji autobusowej, głównie autobusowej komunikacji regionalnej. Niewielkie jest także zainteresowanie jednostek samorządów terytorialnych budowaniem wspólnej oferty komunikacji publicznej. Rośnie zarazem wskaźnik motoryzacji. Ważnym warunkiem kształtowania zintegrowanej sieci transportu publicznego jest współpraca: współpraca różnych ośrodków władzy na różnych szczeblach, współpraca władz z przewoźnikami, współpraca z mieszkańcami, umożliwiająca pozyskanie ich opinii. Ważną rolę mogą i powinny odegrać w tym organizacje pozarządowe, które w wielu miejscach w Polsce istnieją i działają, wskazując pożądane i oczekiwane przez ludzi rozwiązania w obszarze transportu, np. przebieg dróg rowerowych czy położenie punktów przesiadkowych, lub wskazując niedociągnięcia i braki infrastruktury.

Słowa kluczowe: *Polityka transportowa; Dostępność usług transportowych*

Abstract: The availability of transport services is one of the basic conditions for meeting the living needs and socio-economic activity of the population. The lack of access to such services is called a communication exclusion. Analyzes indicate that in Poland, both the number and the length of bus lines, mainly regional bus lines, are systematically decreasing. There is also little interest of local government units in building a common public transport offer. At the same time, the automotive index is rising. An important condition for shaping an integrated public transport network is cooperation: cooperation of various authorities at different levels, cooperation of authorities with carriers, cooperation with residents, enabling them to obtain their opinions. An important role can and should be played by non-governmental organizations that exist and operate in many places in Poland, pointing to the desired and expected solutions in the area of transport, e.g. the course of bicycle routes or the location of transfer points, or pointing to shortcomings and deficiencies in infrastructure.

Keywords: *Transport policy; Availability of transport services*

Wprowadzenie

Dla niektórych grup ludności wykluczenie komunikacyjne niesie za sobą poważne konsekwencje i znaczące pogorszenie jakości życia, skutkujące często wykluczeniem społecznym. Zagrożone wykluczeniem są przede wszystkim te grupy ludności, które z różnych względów nie mogą sobie pozwolić na zakup i użytkowanie samochodu osobowego. Do grup tych należą przede wszystkim kobiety, dzieci, młodzież, osoby chore lub niepełnosprawne, bezrobotni, osoby ubogie, samotni rodzice, imigranci i w większości państw Unii Europejskiej – osoby zamieszkujące tereny wiejskie.

Nie powinno też być tak, że obywatel musi sobie kupić samochód i ponosić koszty jego utrzymania, aby móc godnie żyć.

Obie poruszone kwestie, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i stworzenie warunków dla zrównoważonej mobilności łączą się ze sobą i są od lat priorytetami polityki Unii Europejskiej. Odpowiedzialność za realizację celów społecznych spoczywa na władzach podstawowych jednostek struktury osadniczej, takich jak miasta, gminy, powiaty i regiony. Drogą wyjścia ze stanu ubóstwa rodziny jest zwiększenie dochodów, głównie poprzez pracę. Istnieje jednak wiele czynników, utrudniających poszcze-

gólnym grupom ludności podjęcie zatrudnienia. Nierzadko wymaga to dostępu do usług edukacyjnych czy opiekuńczych, czego warunkiem z kolei jest dostęp do usługi transportowej. Realizacja celów społecznych powinna uwzględniać zatem kwestię likwidacji obszarów wykluczenia komunikacyjnego. Aspekt transportowy jest jednak często pomijany w programach skierowanych na walkę z wykluczeniem społecznym.

W Polsce problem komunikacji w regionach i na obszarach wiejskich nie jest właściwie rozwiązany, a nawet sytuacja się pogarsza. Jak wskazuje NIK w raporcie z 2016 roku, samorządy powinny poszukiwać nowych roz-

wiązań, by umożliwić mieszkańcom miejscowości lub osiedli oddalonych od głównych linii komunikacyjnych dotarcie do pracy, szkoły czy sklepu. W artykule wskazano pewne rozwiązania, których wdrożenie umożliwiłoby stworzenie spójnego i atrakcyjnego systemu obsługi komunikacyjnej ludności.

Podstawowe formy transportu osób i ograniczenia ich stosowania

Największy udział w obsłudze potrzeb przewozowych w miastach i regionach ma samochodowa komunikacja indywidualna, która ze względu na swoje cechy umożliwia zaspokajanie bardzo zróżnicowanych potrzeb:

- jest to dogodny środek transportu dla rodzin, umożliwiający sprawną czasowo obsługę codziennych potrzeb przewozowych wszystkich członków rodziny oraz przewóz bagażu,
- daje możliwość przewozu niedużych partii ładunków w obsłudze drobnej działalności handlowej i gospodarczej,
- pozwala na dowolność wyboru miejsca zamieszkania i pracy.

Warunkiem korzystania z tego środka transportu jest uzyskanie prawa jazdy, zależne od wieku, stanu zdrowia i związane z kosztami. Użytkowanie samochodu także wiąże się z wydatkami, zarówno jednorazowymi na jego zakup, jak i ze stałymi kosztami użytkowania (ubezpieczenie, garażowanie, paliwo, opłaty parkingowe).

Coraz bardziej popularną formą przemieszczania indywidualnego jest komunikacja rowerowa. Rozwój sieci infrastruktury rowerowej w wielu polskich miastach oraz łagodna w ostatnich latach pora zimowa powodują, że rower jest coraz częściej wykorzystywany do celów związanych z dojazdem do pracy, szkół lub urzędów, czy w celach zaopatrzeniowych. Rower dobrze się sprawdza na nieduże odległości, jednak przy wzroście odległości jego wykorzystanie zdecydowanie maleje. Warunkiem przydat-

ności roweru jest dobre zdrowie, bezpieczeństwo ruchu zapewnione przez rozbudowaną infrastrukturę, a także odpowiednia pogoda.

Komunikacja zbiorowa jest organizowana wtedy, gdy większa liczba osób regularnie zgłasza potrzeby przewozowe w tym samym kierunku i czasie. Możliwe jest wówczas zapewnienie odpowiedniej regularności i częstotliwości obsługi transportowej od wczesnych godzin rannych do późnych godzin wieczornych, a nawet w nocy. Masowość popytu na usługi transportu zbiorowego powoduje jej względną taniłość. Znacznie gorsze warunki dla organizacji komunikacji zbiorowej występują na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, takich jak przedmieścia, peryferia czy obszary wiejskie lub w porach doby, gdy popyt na przewozy jest niski. Obsługa przedmieść o niskiej gęstości zaludnienia powoduje wysokie koszty organizacji i nieopłacalność komunikacji zbiorowej. W rezultacie tereny oddalone od centrów miejskich są słabo, jeżeli w ogóle, powiązane komunikacyjnie siecią transportu publicznego.

Dostępność samochodu i wzrost urbanizacji w Polsce w ostatnich dekadach spowodowały rozwój społeczeństwa zależnego od samochodu i spadek liczby klientów transportu zbiorowego. Konsekwencją spadku liczby pasażerów jest ograniczenie oferty transportu publicznego poprzez ograniczenie zasięgu obsługi, zmniejszenie liczby kursów i skrócenie okresu dobowej obsługi. W rezultacie prowadzi to do znacznego spadku jakości usług i przydatności transportu zbiorowego do obsługi potrzeb życiowych mieszkańców tych terenów.

Na skutek opisanych procesów wzrasta zależność społeczeństwa od samoobsługi transportowej, a jednocześnie pojawia się zjawisko izolacji wielu osób, od ważnych życiowych funkcji i urzędów. W takiej sytuacji ludzie nie mają możliwości podjęcia pracy, kontynuacji wykształcenia czy skorzystania z form opieki instytucjonalnej. Poza ograniczeniem dostępu do miejsc pracy dla osób w wieku pro-

dukcyjnym, izolacja spowodowana barierą transportową jest szczególnie dotkliwa dla osób starszych, powodując ich wykluczenie z życia społecznego i brak aktywności, a tym samym pogorszenie kondycji psychicznej i fizycznej. W dobrze pojętym interesie całego społeczeństwa (również pod względem kosztów) jest, aby osoby starsze jak najdłużej pozostawały aktywne i samodzielne. Trzeba im to jednak umożliwić.

Inne bariery korzystania z komunikacji zbiorowej, oprócz dostępności, to bariera informacyjna i kosztowa. Pomimo względnej taniłości transportu publicznego w porównaniu z transportem indywidualnym, dla wielu, szczególnie osób bezrobotnych koszt przejazdów jest trudny do poniesienia. Z kolei brak informacji o dostępnych opcjach przejazdu i rozkładach jazdy stanowi często przyczynę zarzucenia podróży. W następstwie opisanych sytuacji pojawiają się obszary „wykluczenia komunikacyjnego”.

Szczególnie wyraźna w ostatnich latach w Polsce staje się kwestia wykluczenia komunikacyjnego na obszarach bardziej oddalonych od miast i na obszarach wiejskich. O ile w większości polskich miast funkcjonuje komunikacja publiczna, na mniej lub bardziej zadowalającym poziomie, o tyle organizacja komunikacji pasażerskiej w regionach wykazuje wiele braków. Spójny system regionalnej komunikacji pasażerskiej powinien obejmować cały obszar regionu, zarówno ośrodki miejskie, koncentrujące miejsca zatrudnienia i edukacji, jak i obszary wiejskie. System powinien uwzględniać cele podróży mieszkańców regionu, szczególnie te istotne dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Brak obsługi komunikacyjnej lub niska jakość tej obsługi, niedopasowana do potrzeb ludności, ma również swoje konsekwencje w postaci systematycznego wzrostu wskaźnika motoryzacji, ze wszystkimi tego skutkami w postaci zatłoczenia na coraz większej części sieci drogowej, rosnącego zanieczyszczenia powietrza, stale wysokiej liczby ofiar wypadków drogowych.

Wytyczne UE dla integracji systemów transportu pasażerskiego

Kompleksowa integracja obsługi przewozowej jest nieodłącznym elementem koncepcji zrównoważonego transportu. Jednym z pierwszych i ciągle aktualnym dokumentem, zawierającym wzorzec zrównoważonego przemieszczania osób w UE jest Zielona Księga z 1996 roku pt. „Sieć obywatelska. Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie”. Celem tego dokumentu było opracowanie wytycznych, wskazujących, w jaki sposób można wpłynąć na preferencje osób w transporcie lokalnym, krajowym i międzynarodowym aby zachęcić je do korzystania z usług transportu publicznego i tym samym zmienić strukturę przewozów pasażerskich, a docelowo zmniejszyć udział motoryzacji indywidualnej. Wiele z działań, wskazanych w dokumencie, a dotyczących głównie bezpieczeństwa i rozwiązań technicznych, zostało zrealizowanych. Jednak aktualne pozostają zalecenia w odniesieniu do integracji transportu pasażerskiego.

Wytyczne wskazane w koncepcji „Sieci Obywatelskiej” podkreślają to, co jest najważniejsze dla potencjalnych użytkowników - użyteczność transportową i wygodę sieci połączonych systemów transportu pasażerskiego. Użyteczne i wygodne sieci transportowe powinny:

- być ze sobą połączone tak, aby pasażerowie mogli łatwo przesiadać się między różnymi środkami transportu i z transportu prywatnego (samochodu lub roweru) na publiczny,
- łączyć systemy transportu lokalnego z dalekim,
- być na tyle atrakcyjne, by ograniczyć użytkowanie prywatnych pojazdów tylko do tych podróży, gdzie ważne są elastyczność i niezależność,
- oferować usługę dostępną, rozumianą jako dostępność infrastruktury i pojazdów, odpowiedni

Tab. 1. Obszary i zakresy działań przy tworzeniu sieci obywatelskiej

1. Dostęp do systemu	przyłączenie obszarów generujących popyt do sieci transportu publicznego, przyłączenie regionów wiejskich i peryferyjnych, projektowanie punktów komunikacji pasażerskiej z uwzględnieniem intermodalności,
2. Dostosowanie taryf	zróżnicowanie taryf, niższe taryfy dla usług społecznie pożądanych,
3. Poprawa bezpieczeństwa	ustalenie wspólnych standardów bezpieczeństwa, kwalifikacje personelu, liczba personelu na służbie/w systemie nadzoru,
4. Zapewnienie wyгоды podróży:	krótki czas podróży, odpowiednia częstotliwość, czystość, komfort, wysoka niezawodność, wspólny bilet, właściwa informacja, elastyczność systemu.
5. Zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko	zmniejszenie emisji zanieczyszczeń i hałasu, rozwiązana przyjazne środowisku w zakresie infrastruktury

Źródło: *The Citizen's Network (Sieć obywatelska...), op.cit.*

zasięg usług, jak też przystępny poziom cen.

W dokumencie wskazano sposoby zwiększenia atrakcyjności i użyteczności publicznego transportu pasażerskiego, kluczowe dla zmniejszenia uzależnienia od samochodu. Przekształcenie istniejących systemów transportu zbiorowego w spójną sieć obywatelską przyniesie korzyści wszystkim obywatelom, ale wymaga skoordynowanych działań w wielu obszarach i na wszystkich szczeblach zarządzania, lokalnym, regionalnym i krajowym. Działania te są ujęte w tabeli 1.

Ideą przewodnią integracji transportu pasażerskiego jest stworzenie łańcucha usług "od drzwi do drzwi". Kluczowa dla powstania atrakcyjnej sieci transportu publicznego jest integracja całego systemu, gdzie głównymi obszarami integracji są:

- integracja różnych form transportu publicznego,
- integracja transportu indywidualnego i publicznego,
- integracja polityki transportowej z innymi politykami (np. z planowaniem przestrzennym).

Istnieje zatem konieczność dobrej przemyślanej i regularnej współpracy władz - lokalnych, regionalnych i państwowych - z przewoźnikami i pasażerami. Koncepcje tworzenia zintegrowanych sieci transportu publicznego, zapewniających zrównoważoną mobilność dla obywateli, pojawiają

się wielokrotnie także w innych, późniejszych dokumentach UE. Zostały opracowane programy i fundusze, wspierające wdrażanie takich systemów. Jednak analiza sytuacji w Polsce wskazuje raczej na brak postępu w tym zakresie, zwłaszcza jeżeli chodzi o przemieszczenia wewnątrz regionów.

Zmiany zasięgu regularnej komunikacji autobusowej w Polsce

Dane zawarte w zamieszczonych tabelach pozwalają zauważyć zjawisko systematycznego ograniczania oferty transportu zbiorowego w komunikacji regionalnej w Polsce. W tabelach 2 – 5 ujęto dane dotyczące komunikacji autobusowej ze względu na jej większą dostępność przestrzenną i większą liczbę przewoźników, oferujących usługi.

W okresie 6 lat we wszystkich województwach, z wyjątkiem jednego (opolskie), nastąpił spadek liczby linii regularnej komunikacji autobusowej. Wielkość spadku jest bardzo zróżnicowana, od 60% do 7%. Największy spadek miał miejsce w województwach: małopolskim (o 60%) i w świętokrzyskim (o 57%), w województwach, w których i tak funkcjonowała najmniejsza w 2012 roku ogólna liczba linii regularnej komunikacji autobusowej. W województwie małopolskim w 2012 roku istniały 432 linie, a w 2018 roku obsługiwane były już tylko 174 linie. W okresie tylko dwóch lat, 2016 – 2018, zamknięto 46 linii.

Niewielki wzrost liczby linii nastąpił

Tab. 2. Liczba linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej w Polsce

Województwa	2012	2016	2018	2018/2012
Polska ogółem	17930	14 205	11 644	0,65
Małopolskie	432	218	174	0,40
Świętokrzyskie	673	346	292	0,43
Mazowieckie	2521	2318	1 335	0,53
Lubelskie	1519	984	865	0,57
Śląskie	820	619	481	0,59
Kujawsko-pomorskie	2538	1687	1 535	0,60
Lubuskie	880	706	548	0,62
Dolnośląskie	1450	1049	911	0,63
Wielkopolskie	1362	1107	927	0,68
Warmińsko-mazurskie	842	782	592	0,70
Podlaskie	760	608	549	0,72
Zachodniopomorskie	1102	900	793	0,72
Łódzkie	890	911	667	0,75
Pomorskie	802	731	694	0,87
Podkarpackie	911	793	848	0,93
Opolskie	428	446	433	1,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2016, 2018. GUS, Warszawa 2013, 2017, 2019.

Tab. 3. Długość linii krajowej regularnej komunikacji autobusowej w Polsce (w km)

	2012	2018	2018/2012
Polska ogółem	910 267	559 322	0,61
Świętokrzyskie	35 580	13 559	0,38
Małopolskie	15 728	7 372	0,47
Śląskie	38 988	19 361	0,50
Dolnośląskie	75 451	40 633	0,54
Mazowieckie	144 176	78 718	0,55
Lubelskie	81 160	45 714	0,56
Lubuskie	34 496	19 873	0,58
Zachodniopomorskie	67 435	39 583	0,59
Wielkopolskie	58 555	36 547	0,62
Łódzkie	48 314	30 335	0,63
Warmińsko-mazurskie	51 741	32 569	0,63
Kujawsko-pomorskie	113 133	76 975	0,68
Pomorskie	43 204	32 380	0,75
Podlaskie	46 281	35 536	0,77
Opolskie	13 905	12 373	0,89
Podkarpackie	42 120	37 794	0,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2018. GUS, Warszawa 2013, 2019

jedynie w województwie opolskim, ale jeżeli uwzględnić rok 2016 to właściwie nastąpił spadek liczby linii o 13. Warto zauważyć, że w 2012 roku województwo opolskie dysponowało najmniejszą ogólną liczbą linii - 428, natomiast w 2018r. najmniejszą liczbę linii obsługiwano w województwie świętokrzyskim - tylko 292. Należy jednak podkreślić, że województwa te to dwa najmniejsze województwa

w Polsce, opolskie ma powierzchnię 9 412 km², a świętokrzyskie 11 711 km².

Analiza zmian długości linii regularnej komunikacji autobusowej pokazuje, że w badanym okresie we wszystkich województwach, łącznie z opolskim, nastąpił spadek długości linii regularnej komunikacji autobusowej, podobnie jak spadek liczby linii, w zakresie od 62% do 10%. Największy spadek długości obsługiwanych linii, o

62%, miał miejsce w województwach świętokrzyskim i małopolskim, w korelacji ze spadkiem liczby linii. Odnośząc się do danych ogólnych dla Polski należy zauważyć, że spadek liczby linii i ich długości kształtuje się w podobnych wielkościach: o 35% i o 39% - reasumując, w ciągu sześciu lat o blisko 40 procent.

W tabeli 4 zamieszczono analogiczne dane dotyczące liczby linii regionalnych regularnej komunikacji autobusowej w Polsce. Można zauważyć, że tendencje zmian w odniesieniu do obu rodzajów linii komunikacji autobusowej są podobne. Zarówno liczba linii, jak i ich długość uległy znaczącemu zmniejszeniu, ale w odniesieniu do długości linii regionalnych spadek ten jest znacznie głębszy (tabela 5). Dla Polski jako całości spadek liczby i długości linii regionalnej komunikacji autobusowej wyniósł odpowiednio o 49% i o 51% (tabele 4 i 5), a więc blisko o 10 % więcej, niż w przypadku ogólnej liczby i długości linii komunikacji autobusowej. Największy spadek liczby linii i długości linii komunikacji regularnej, wynoszący 71% miał miejsce w województwie mazowieckim. Na drugim miejscu pod względem spadku długości linii komunikacji regionalnej znalazło się województwo świętokrzyskie, o 70%.

Natomiast w dwóch województwach nastąpił niewielki wzrost liczby linii regionalnej regularnej komunikacji autobusowej, największy w województwie pomorskim - o 12% i niewielki w województwie podkarpackim o 9%. Jednocześnie jednak nastąpił spadek długości obsługiwanych linii w tych województwach, odpowiednio o 13% i 3%.

Równolegle do spadku dostępności regularnej komunikacji autobusowej następuje rozwój motoryzacji indywidualnej, o czym świadczy wzrost liczby pojazdów samochodowych o blisko 3 mln sztuk w ciągu sześciu lat, z ok. 18,74 mln do 21,68 mln sztuk. Oznacza to wzrost wskaźnika motoryzacji z 486 szt. na 1000 osób w 2012 roku do 610 szt. na 1000 mieszkańców w 2018 roku. Jest to wskaźnik motory-

zacji porównywalny z najbardziej rozwiniętymi państwami europejskimi. Udział samochodów osobowych w pracy przewozowej transportu pasażerskiego w Polsce w 2017 roku wynosił 77,2%, więcej niż średnia unijna (70,8%). W roku 2012 było to 76,7%.

Dane zawarte w tabeli 6 pokazują, że w badanym okresie we wszystkich województwach nastąpił wzrost wskaźnika motoryzacji, o 23% do 30%. Według danych Eurostat w 2017 roku wskaźnik motoryzacji w Polsce wynosił 593 sam. os./1000 mieszkańców i był większy niż średnia unijna - 516 sam.os./1000 mieszk.). Polska znajdowała się na piątym miejscu w Unii Europejskiej, za Luksemburgiem (670 sam os./1000), Włochami (637), Finlandią (621), Maltą (613) i Cyprzem (609). Wskaźnik motoryzacji w Niemczech w 2017 roku wynosił 561, a we Francji - 478. Dokładne zbadanie, jaki jest związek między ofertą usług transportu publicznego a wysokością wskaźnika motoryzacji z uwzględnieniem specyfiki kraju, regionu i jego uwarunkowań geograficzno-przestrzennych, jest niewątpliwie warte analizy, jednak przekracza ramy niniejszego artykułu.

W tabeli 7 zawarto zestawienie zmian liczby i długości linii regularnej regionalnej komunikacji autobusowej ze zmianami wskaźnika motoryzacji.

Oczywiście, zmiany zachodzące w poszczególnych województwach, mogą mieć różne i złożone przyczyny, co również wymaga pogłębionych badań. Największy wzrost wskaźnika motoryzacji miał miejsce w województwie lubelskim przy jednocześnie głębokim spadku liczby i długości linii o 60%, co wydaje się wskazywać na jednoznaczne powiązanie. Jednocześnie niewiele mniejszy wzrost wskaźnika motoryzacji, o 29% miał miejsce w województwie podkarpackim, gdzie nastąpił wzrost liczby linii i minimalny spadek ich długości, co może wskazywać na niedopasowanie istniejącej oferty do potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Ciekawy jest przypadek województwa śląskiego, gdzie nastąpił znaczny spadek zarówno liczby, jak i długości linii, o ponad 60%, a

Tab. 4. Liczba linii regionalnej regularnej komunikacji autobusowej w Polsce w latach 2012 – 2018

	2012	2018	2012=100
Polska ogółem	3039	1562	0,51
Mazowieckie	402	118	0,29
Śląskie	106	36	0,34
Świętokrzyskie	82	31	0,38
Lubelskie	408	164	0,40
Lubuskie	113	46	0,41
Małopolskie	36	15	0,42
Warmińsko-mazurskie	242	102	0,42
Kujawsko-pomorskie	385	184	0,48
Łódzkie	170	81	0,48
Opolskie	25	13	0,52
Wielkopolskie	228	125	0,55
Zachodniopomorskie	262	165	0,63
Dolnośląskie	183	117	0,64
Podlaskie	185	131	0,71
Podkarpackie	91	99	1,09
Pomorskie	121	135	1,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2018. GUS, Warszawa 2013, 2019.

Tab. 5. Długość linii regionalnych regularnej komunikacji autobusowej w Polsce

	2012	2018	2012=100
Polska ogółem	235756	114 365	0,49
Mazowieckie	33116	9 630	0,29
Świętokrzyskie	7643	2 326	0,30
Małopolskie	3482	1 198	0,34
Śląskie	8317	2 804	0,34
Lubuskie	8163	3 106	0,38
Warmińsko-mazurskie	18395	7 681	0,42
Lubelskie	26900	12 130	0,45
Kujawsko-pomorskie	27254	12 824	0,47
Łódzkie	15168	7 610	0,50
Wielkopolskie	17930	9 095	0,51
Zachodniopomorskie	22928	12 100	0,53
Opolskie	1918	1 053	0,55
Dolnośląskie	13010	7 594	0,58
Podlaskie	14452	9 635	0,67
Pomorskie	9686	8 432	0,87
Podkarpackie	7394	7 147	0,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2018. GUS, Warszawa 2013, 2019.

jednocześnie miał miejsce stosunkowo mniejszy wzrost wskaźnika motoryzacji, o 23%. Trzeba jednak pamiętać, że w tym województwie dominują obszary zurbanizowane objęte gęstą siecią linii kolejowych.

W tabeli 8 zawarto podsumowanie zmian linii regularnej komunikacji autobusowej w Polsce w latach 2017 i 2018.

Zawarte w tabeli liczby potwier-

dają niekorzystne zjawisko ograniczania zasięgu przestrzennego oferty autobusowej komunikacji publicznej w obszarach regionalnych i podmiejskich. Rośnie jedynie liczba i w niewielkim zakresie długość linii publicznej komunikacji miejskiej. Przy jednoczesnym wzroście wskaźnika motoryzacji oznacza to rosnące zatłoczenie dróg wjazdowych do miast i samych miast, co jest sprzeczne z zasadami zrówno-

Tab. 6. Wskaźnik motoryzacji w Polsce w latach 2012 – 2018

	2012	2018	2018/2012
Polska	486	610	125%
Dolnośląskie	495	629	127%
Kujawsko-pomorskie	477	598	125%
Lubelskie	455	593	130%
Lubuskie	507	648	128%
Łódzkie	488	616	126%
Małopolskie	467	576	123%
Mazowieckie	537	678	126%
Opolskie	529	649	123%
Podkarpackie	431	555	129%
Podlaskie	420	525	125%
Pomorskie	485	598	123%
Śląskie	477	585	123%
Świętokrzyskie	453	569	126%
Warmińsko-mazurskie	433	546	126%
Wielkopolskie	547	671	123%
Zachodniopomorskie	454	579	128%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2018. GUS, Warszawa 2013, 2019

Tab. 7. Zmiany liczby i długości linii regularnej regionalnej komunikacji autobusowej oraz zmiany wskaźnika motoryzacji w Polsce w latach 2012 - 2018

	Liczba linii	Długość linii	Wskaźnik motoryzacji
Polska	0,51	0,49	1,25
Dolnośląskie	0,64	0,58	1,27
Kujawsko-pomorskie	0,48	0,47	1,25
Lubelskie	0,40	0,45	1,30
Lubuskie	0,41	0,38	1,28
Łódzkie	0,48	0,50	1,26
Małopolskie	0,42	0,34	1,23
Mazowieckie	0,29	0,29	1,26
Opolskie	0,52	0,55	1,23
Podkarpackie	1,09	0,97	1,29
Podlaskie	0,71	0,67	1,25
Pomorskie	1,12	0,87	1,23
Śląskie	0,34	0,34	1,23
Świętokrzyskie	0,38	0,30	1,26
Warmińsko-mazurskie	0,42	0,42	1,26
Wielkopolskie	0,55	0,51	1,23
Zachodniopomorskie	0,63	0,53	1,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2018. GUS, Warszawa 2013, 2019.

ważnego rozwoju, pogarsza jakość życia w miastach i obniża jakość życia dla niezmotoryzowanych, mieszkających poza miastami.

Przykłady rozwiązań transportowych dla obsługi przewozów regionalnych

Rozwiązanie problemu niedostatecz-

nej obsługi transportem publicznym obszarów słabiej zurbanizowanych wymaga przygotowania nowych form tej obsługi. Duże pojazdy, sztywne rozkłady jazdy i trasy linii generują wysokie koszty, a nie przewożą koniecznej minimalnej liczby pasażerów do ich pokrycia i nie zaspokajają ważnych potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Jest to zagadnienie aktualne i ważne

również z tego względu, że obszary o niskim popycie na przewozy zbiorowe mogą ulec rozszerzeniu w efekcie zmian demograficznych, polegających głównie na starzeniu się społeczeństw. Oznacza to spadek liczby uczniów, na rzecz których transport zbiorowy wykonuje obecnie znaczną część pracy przewozowej, a w konsekwencji brak klientów i brak podstaw do uruchomienia przewozów.

Nowe formy obsługi transportowej w regionach powinny opierać się o rozwiązania elastyczne, wśród których najważniejsze są zindywidualizowane systemy przewozów pasażerskich, tzw. transport na „żądanie” - demand responsive transport. W systemach elastycznych trasa przejazdu może być stała lub nieregularna, mogą funkcjonować zarówno stałe przystanki, jak i przystanki ustalone na podstawie wcześniejszego zgłoszenia, pojazdy powinny być dostosowane wielkością do zapotrzebowania. Rozkłady jazdy również mogą być stałe lub zmienne, mogą obejmować kursy specjalne i obsługę na życzenie tylko w określonych przedziałach czasowych. Takie rozwiązanie o nazwie „Tele-bus” funkcjonuje od 2014 roku w Krakowie. Dzięki usłudze Tele-bus pasażer zyskuje możliwość ustalenia z przewoźnikiem czasu rozpoczęcia i zakończenia podróży, nie musi dostosowywać się do rozkładów jazdy. Może również wybrać przystanek początkowy i końcowy podróży w obszarze obsługiwanym przez Tele-bus. Rodzaje i ceny biletów są takie same jak w regularnym transporcie miejskim.

Podobne rozwiązanie wdrożył samorząd Szczecina, wprowadzając system transportu na żądanie dla pozabawionego komunikacji miejskiej osiedla Podjuchy. Pasażerowie mogą zamówić telefonicznie na konkretną godzinę autobus, który dowiezie ich do najbliższej pętli autobusowej bądź wybrany przystanek.

Wiele interesujących rozwiązań zostało przetestowanych w ramach różnych programów pilotażowych, finansowanych przez fundusze europejskie w ramach piątego programu

Tab. 8. Zmiany liczby i długości linii regularnej komunikacji autobusowej w Polsce w latach 2017 - 2018

Linie		2017	2018	2017=100
Ogółem	liczba	13 026	11 644	0,89
	długość [km]	627 528	559 322	0,89
Dalekobieżne	liczba	357	356	1,00
	długość [km]	134 109	130 868	0,98
Regionalne	liczba	1 877	1 562	0,83
	długość [km]	140 982	114 365	0,81
Podmiejskie	liczba	10 643	9 557	0,90
	długość [km]	351 004	312 600	0,89
Miejskie	liczba	149	169	1,13
	długość [km]	1 433	1 489	1,04

Źródło: Transport - wyniki działalności 2018. GUS, Warszawa 2018.

ramowego UE, realizowanego w latach 1998–2002. Celem 5 programu ramowego UE, w którym brali udział także polscy naukowcy, była m.in. poprawa warunków życia przez rozwój rynku pracy. Jednym z takich programów był program ARTS. Głównym celem programu ARTS było zapewnienie podstawowych usług mobilności dla ludności mieszkającej na terenach wiejskich przy rozsądnym koszcie. Opracowano modele obsługi przewozowej dla regionów wiejskich w różnych krajach, wykorzystując przy tym następujące innowacje:

- w zakresie usług: wprowadzono elastyczne trasy, usługi „na żądanie”, zaangażowano wolontariuszy;
- w zakresie organizacji: integracja istniejących usług dedykowanych, współpraca różnych jednostek administracyjnych,
- w zakresie technologii: telematyka, centra dyspozytorskie, informacja w czasie rzeczywistym.

Usługi na żądanie charakteryzują się tym, że klient musi zarezerwować podróż z wyprzedzeniem. Zamówiony pojazd zabiera pasażera w uzgodnionym czasie i miejscu oraz zawozi do żądanego punktu. Konieczne jest zatem zorganizowanie centrum dyspozytorskiego, które będzie zbierać zamówienia, organizować trasy przejazdu w przypadku większej liczby zleceń i przekazywać zlecenia kierowcom. Najwygodniejsze byłoby składanie zamówienia na przejazd przez Internet, jednakże warunkiem jest dostęp

do sieci Internetu na danym obszarze i posiadanie przez osoby zainteresowane urządzeń komputerowych bądź mobilnych. W przypadku osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym może być trudno o spełnienie tego warunku, aczkolwiek powszechna dostępność smartfonów znacząco to ułatwia. Konieczna jest jednak znajomość obsługi komputera i Internetu, co może eliminować osoby starsze z tej formy obsługi, zresztą nie tylko transportowej.

Zaangażowanie wolontariuszy polega na tym, że przewóz jest zorganizowany i wykonywany przez miejscowych mieszkańców lub lokalne organizacje non-profit, a pojazdy są prowadzone przez wolontariuszy, nie będących zawodowymi kierowcami.

Jednym z testowanych rozwiązań była organizacja usług dedykowanych dla mieszanych grup odbiorców. Typowym przykładem takiej usługi jest rozszerzenie uprawnień do korzystania ze zorganizowanych przewozów szkolnych również na inne osoby, głównie starsze lub niepełnosprawne. Dodatkowo możliwe jest wydłużenie tras przejazdu, tak, aby objęły one punkty ważne dla dodatkowych pasażerów, np. sklepy, urzędy, ośrodki zdrowia, a nie tylko szkoły. Warto podkreślić jest to, że wszystkie przetestowane w ramach programu ARTS projekty zostały opracowane na podstawie dokładnie zidentyfikowanych potrzeb przewozowych. Z punktu widzenia celów polityki społecznej, istotne jest, aby obsługa transportowa słabego i rozproszonego popytu

postrzegana była jako istotny czynnik podnoszący jakość życia, dla wielu podstawowy warunek włączenia społecznego.

Ważnym elementem polityki zmieniającej do zintegrowania transportu pasażerskiego powinno być zaangażowanie wielu usługodawców, dysponujących różnorodnym taborem: większych i mniejszych firm autobusowych, przewoźników kolejowych, przewoźników oferujących przewozy busami, taksówkarzy i kierowców-wolontariuszy.

Sprawdzonym rozwiązaniem, umożliwiającym sprawną współpracę wielu różnych podmiotów, z zapewnieniem właściwego podziału dochodów i finansowania, jest związek komunikacyjny. Związki komunikacyjne z powodzeniem funkcjonują od lat siedemdziesiątych w Niemczech. Korzyści funkcjonowania związku komunikacyjnego dla pasażera to jeden bilet na wiele różnych środków transportu, dobre skomunikowania, intermodalne punkty przesiadkowe – czyli zintegrowana obsługa przewozowa, zapewniająca to, co dla klienta jest najważniejsze: szybkość, pewność i wygodę. W 16 krajach związkowych Niemiec działają 63 związki taryfowo-komunikacyjne, w różnej formie i o różnym zasięgu. Istnieją związki zleceńodawców, przewoźników i związki mieszane, z udziałem obu grup, może być tylko związek taryfowy. Istnieją związki działające tylko na obszarze miast, lub na terenie całego kraju związkowego, z integracją transportu kolejowego lub nie.

Dobrym przykładem integracyjnej polityki transportowej jest związek taryfowo-komunikacyjny VVS.de (Verkehrs- und tarifverbund), obsługujący aglomerację Stuttgartu, stolicy Badenii Wirtembergii. Związek został założony w 1978 roku, jego zadaniem jest koordynacja publicznego transportu zbiorowego na terenie Stuttgartu i czterech okalających miasto powiatów, o powierzchni 3000 km², liczących razem prawie 2,4 mln mieszkańców. Związek koordynuje przewozy transportu miejskiego i podmiejskiego, w

tym tramwaje i autobusy, S-Bahn, kolej regionalną i autobusy regionalne, łącznie 462 linie i 3952 przystanki. Od 1997 roku w ramach związku funkcjonuje Rada pasażerów, która spotyka się regularnie trzy razy do roku. Od momentu powstania liczba pasażerów prawie się podwoiła, wzrosła o 97 procent i jak podaje na swojej stronie VVS, wynosi obecnie 382 mln rocznie.

Nieco inny charakter ma środkowo-niemiecki związek komunikacyjny: Mitteldeutsche Verkehrsverbund MDV, powołany w 1998 roku, w obsłudze publicznym transportem zbiorowym miast Lipsk i Halle, wraz z ościennymi powiatami. Działaniami związku objęty jest obszar o powierzchni ponad 11 300 km². Ten związek ma charakter między-krajowy, gdyż w zakres jego obsługi wchodzi miasta z trzech krajów związkowych. Łączna liczba mieszkańców zamieszkujących ten obszar wynosi ok. 2,1 mln. Związek integruje kolej, pociągi podmiejskie i pociągi szybkiej kolei miejskiej, połączenia tramwajowe i autobusowe. Do podstawowych zadań związku należy podział zadań transportowych między poszczególnych partnerów związku oraz opracowanie i wdrożenie wspólnej taryfy przewozowej, a także planowanie sieci transportu na obszarze związku, rozwój systemów komunikacji i prowadzenie sieci sprzedaży biletów. Rola partnerów tworzących związek sprowadza się do zamawiania i finansowania połączeń realizowanych na ich terenie. Ponadto są oni odpowiedzialni za planowanie rozkładów jazdy, prowadzenie punktów informacji pasażerskiej oraz sprzedaż biletów. Podstawą sieci komunikacyjnej obsługiwanej w ramach związku MDV jest regionalna sieć kolejowa, S-Bahn Mitteldeutschland z 10 liniami, obsługiwana przez przewoźnika DBRegio i sieć 35 linii PlusBusNetz. Zadaniem linii sieci PlusBus jest dowóz pasażerów do sieci S-Bahn lub innej sieci linii kolejowych. Sieć jest uzupełniona przez regionalne połączenia kolejowe i autobusowe. Połączenia są realizowane w ramach cyklicznego rozkładu jazdy:

- od poniedziałku do piątku obo-

wiązuje takt godzinny,

- w dni robocze zawsze ten sam takt, nawet w okresie ferii szkolnych,
- regularny takt, najczęściej dwugodzinny, również w weekendy i dni wolne od pracy.

Dobre skomunikowania w punktach łączących sieć kolejową z autobusową zapewniają minimalne czasy oczekiwania na połączenia. Związek prowadzi działania na rzecz włączenia pasażerów w konsultacje w zakresie prowadzonych przez siebie zadań oraz popularyzacji zrównoważonej mobilności miejskiej.

W Polsce także istnieje możliwość powoływania związków jednostek samorządów terytorialnych, w celu realizacji różnych zadań. Na dzień 30 czerwca 2020r. w rejestrze związków widniało 13 związków powiatowo-gminnych, 6 związków powiatów i 314 związków międzygminnych, z czego aktywnych 200, a pozostałe wyrejestrowane lub przekształcone. Łącznie daje to blisko 220 działających związków jednostek samorządu terytorialnego. Związki powoływane są do różnorodnych zadań, niestety, niewiele ma na celu realizację zadań z zakresu organizacji komunikacji publicznej. Najwięcej, bo 10 na 13 związków ukierunkowanych na transport publiczny jest wśród związków powiatowo-gminnych. Wśród sześciu istniejących związków powiatów żaden nie ma w zadaniach organizacji transportu publicznego. Na 200 aktywnych związków międzygminnych tylko 19 wymienia w swoich celach zadania związane z transportem publicznym, najczęściej wyraźnie wymieniony jest lokalny transport zbiorowy.

Niestety, często lekceważony jest aspekt komunikacji z klientami, pasażerami; zdobycie aktualnej informacji o możliwościach dojazdu transportem publicznym, zwłaszcza do lokalizacji pozamiejskich, często wymaga wysiłku i czasu. Jak wskazują ustalenia NIK z 2016 roku, więcej niż połowa samorządów nie realizowała obowiązku udostępniania pasażerom informacji

na temat dostępnego publicznego transportu zbiorowego. Na stronach internetowych urzędów nie zamieszczano danych o przebiegu linii komunikacyjnych, rozkładów jazdy czy informacji o przewoźnikach.

Opisane w artykule rozwiązania ukierunkowane są na działania, których skutkiem powinna być poprawa oferty publicznego transportu zbiorowego. Jednak jest jeszcze druga, bardzo ważna strona, a mianowicie decyzje mieszkańców i wybór sposobu zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych. Na te wybory także można i należy oddziaływać, także poprzez stosowanie restrykcji dla transportu samochodowego, np. opłat za wjazd do miasta. Przykładem działań, które jednocześnie mogą pełnić rolę edukacyjną, jest wprowadzanie ograniczeń w dostępie samochodów do dróg, przy których znajdują się szkoły, a jednocześnie zapewnienie wygodnej i bezpiecznej drogi dojścia dla dzieci i młodzieży.

Podsumowanie

Zapewnienie dobrej jakości życia mieszkańcom obszarów oddalonych od ośrodków regionalnych wiąże się z koniecznością podjęcia wielu komplementarnych działań, w tym zapewnienie miejsc pracy, edukacji, opieki zdrowotnej, dostępu do kultury. Czynnikiem spoza zakresu ścisłej polityki społecznej, jednak kluczowym dla realizacji wymienionych działań, a w niewystarczającym stopniu brany pod uwagę w programach społecznych jest transport

Analizy wskazują, że w Polsce systematycznie zmniejsza się zarówno liczba, jak i długość linii komunikacji autobusowej, głównie autobusowej komunikacji regionalnej. Niewielkie jest także zainteresowanie jednostek samorządów terytorialnych budowaniem wspólnej oferty komunikacji publicznej. Rośnie zarazem wskaźnik modyfikacji. Jednak własny samochód nie jest dostępny osobom młodym, chorym i starszym, czy uboższymi. Konieczne zatem staje się wprowadzenie

form transportu publicznego, które zapewnią dostępność usług ludności na obszarach słabiej zurbanizowanych, wiejskich. Brak dostępnej, atrakcyjnej komunikacji przyczynia się także do tego, że ludzie wyprowadzają się do większych ośrodków, zapewniających dostęp do wykształcenia, atrakcyjnej pracy czy kontaktów towarzyskich. A małe miasteczka i wioski pustoszeją, czego przykładem są chociażby Włochy, gdzie domy są sprzedawane za 1 euro, aby tylko przyciągnąć mieszkańców.

Realizowane w Polsce programy społeczne koncentrują się na kwestiach fiskalnych, rodzinnych, chorobowych, mieszkaniowych. Jednocześnie jednak nie poruszają uwarunkowań transportowych. Narodowa Strategia Integracji Społecznej, przyjęta w 2004 roku jako dokument Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej poświęca transportowi 6 wierszy tekstu, a za główny problem autorzy uważają brak systemu biletów ulgowych i standardów bezpieczeństwa. Nowsze programy Ministerstwa, na przykład na rzecz osób starszych, również nie zauważają problemu. Tym samym zamieszkiwanie na terenach oddalonych od głównych ośrodków gospodarczo-administracyjnych staje się w Polsce w coraz większym stopniu czynnikiem przyczyniającym się do wykluczenia społecznego.

Oczywiste jest, że stosowanie nowych form transportu dla niskich potoków pasażerskich na obszarach słabiej zurbanizowanych będzie generować koszty. Konieczne zatem jest dokładne zbadanie rzeczywistego i potencjalnego popytu na różne formy przewozów oraz rozszerzenie rachunku kosztów koszty pogorszenia jakości życia i koniecznej dodatkowej opieki zdrowotnej, wynikające z negatywnych skutków zwiększonej motoryzacji.

W przypadku innych grup ludności czynnikiem, który może przekonać do częstszego korzystania z transportu publicznego, jest zapewnienie wysokiej użyteczności, dostępności czasowej i przestrzennej oraz możliwie

krótkiego czasu podróży, wygody i jakości usług. Dobra, zintegrowana, wygodna sieć transportu pasażerskiego to jedyna droga do zrównoważonego transportu i czystego środowiska. Tanie bilety, eventy i festyny nie przekonają użytkowników do odstawienia własnego samochodu, o czym można się przekonać, patrząc na coroczny, europejski „Dzień bez samochodu”. Ideą tego dnia było zamknięcie na jeden dzień ulic miast dla samochodów i podstawienie komunikacji publicznej, tak, aby zmotoryzowani niejako „musieli” przekonać się o użyteczności transportu zbiorowego. I tak to jest organizowane w miastach europejskich. W naszych miastach postawiono na bezpłatną komunikację, co mija się z celem, bo nie koszty są główną barierą, zniechęcającą do komunikacji zbiorowej. Wydaje się jednak, że niestety nikt nie pyta potencjalnych klientów o zdanie w tej sprawie. Jak wskazuje NIK w raporcie z 2016 r., samorządy na ogół nie były zainteresowane organizowaniem publicznego transportu zbiorowego dla mieszkańców. Nie badały też lokalnych potrzeb przewozowych, chociaż mają taki obowiązek. Oczywiście, NIK wskazał także na bariery, jakimi są brak pieniędzy i sprzeczne rozwiązania prawne.

Ważnym warunkiem kształtowania zintegrowanej sieci transportu publicznego jest współpraca: współpraca różnych ośrodków władzy na różnych szczeblach, współpraca władz z przewoźnikami, współpraca z mieszkańcami, umożliwiająca pozyskanie ich opinii. Ważną rolę mogą i powinny odegrać w tym organizacje pozarządowe, które w wielu miejscach w Polsce istnieją i działają, wskazując pożądane i oczekiwane przez ludzi rozwiązania w obszarze transportu, np. przebieg dróg rowerowych czy położenie punktów przesiadkowych, lub wskazując niedociągnięcia i braki infrastruktury. Zapewniają tym samym bezkosztowe zdobycie cennych informacji. Brak takiej szerokiej i efektywnej, ukierunkowanej na wspólne cele i dobro społeczne współpracy, jest w mojej opinii jedną z ważniejszych

przyczyn tego, że praktyka tak bardzo w naszym kraju odbiega od teoretycznych zasad integracyjnej polityki transportowej. ◀

Materiały źródłowe

- [1] EU Transport In Figures - Statistical Pocketbook 2019. European Union, 2019. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0f3e1b7-ee2b-11e9-a32c-01aa75ed71a1>
- [2] Liste deutscher Tarif- und Verkehrsverbände. <https://de.wikipedia.org/>
- [3] Mężyk A.: Elastyczne formy transportu publicznego w obsłudze komunikacyjnej regionu. [w:] Red. M. Michałowska: Współczesne uwarunkowania rozwoju transportu w regionie. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.
- [4] NIK o funkcjonowaniu regionalnego publicznego transportu zbiorowego
- [5] S-Bahn und PlusBus-Netz. <https://www.mdv.de/linien-netzplaene/s-bahn-und-plusbus-netz/>
- [6] The Citizen's Network. Fulfilling the potential of public passenger transport in Europe. (Sieć obywatelska. Wykorzystanie potencjału publicznego transportu pasażerskiego w Europie) COM (95)601 final, Bruksela 1995
- [7] Tele-bus. www.mpk.krakow.pl/pl/tele-bus
- [8] Tomaszek M.: Przykłady działań polskich i niemieckich organizatorów publicznego transportu zbiorowego na rzecz partycypacji mieszkańców miast w bieżącym koordynowaniu i zarządzaniu siecią transportu miejskiego. Przegląd Politologiczny, nr 4/2016.
- [9] Transport - wyniki działalności, za lata 2012, 2016, 2018, GUS, Warszawa 2013, 2017, 2019.