

Arkadiusz Drewnowski

Agnieszka Wysocka

Uniwersytet Szczeciński

ZNACZENIE TRANSPORTU PUBLICZNEGO W ŚWIETLE POLITYKI TRANSPORTOWEJ NA PRZYKŁADZIE SZWECJI

Wprowadzenie

Szwecja powierzchniowo jest trzecim co do wielkości państwem w Europie Zachodniej – 450 tys. km². Liczba ludności wynosi 9 mln, z czego aż 80% mieszka na południu kraju. Liberalizacja i prywatyzacja transportu lokalnego i regionalnego w Szwecji miała miejsce w latach 80. XX w. Przełomowe dla transportu publicznego w Szwecji były lata 1982 i 1989. Obie daty zaznaczyły zmiany w dostępie do rynku, bez zmian praw własności. Do 1982 r. prawo do udzielania zezwoleń w dostępie do rynku miały władze lokalne. Decyzje samorządów były oparte głównie na szacunkach potrzeb rozszerzenia już istniejącej sieci transportowej¹.

Polityka transportowa w Szwecji

W Szwecji nad transportem czuwa Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Komunikacji. Minister infrastruktury (od 2010 r. pani Catharina Elmsäter-Svärd) koordynuje transport osób i towarów, infrastrukturę drogową oraz kolejową, współpracę międzynarodową, m.in. dotyczącą Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T)². Ponadto ministerstwo kieruje długoterminowymi pro-

¹ J. Hamark, Ch. Thörnqvist, Liberalisation, privatisation and regulation in the Swedish local public transport sector. The project „Privatisation of Public Services and the Impact on Quality, Employment and Productivity” (CIT5-2006-028478). November 2006, Göteborg.

² www.sweden.gov.se

jektami w zakresie transportu, włączając koncepcję dobrej dostępności w transporcie publicznym, wysoką jakość, bezpieczeństwo, ochronę środowiska, wzmocnienie struktur regionalnych. Zarówno efektywność, jak i zapewnienie zrównoważonego rozwoju stanowią ogólnokrajowy cel usługi transportowej³. Celem szwedzkiej polityki transportowej⁴ jest zapewnienie ekonomicznej efektywności i zrównoważonego świadczenia usług transportowych dla ludzi oraz biznesu. Cel ogólny został wsparty celem funkcjonalnym, w którym została wyróżniona dostępność. Zaprojektowanie oraz funkcjonowanie systemu transportowego przyczyni się do zapewnienia każdemu podstawowej dostępności dobrej jakości, funkcjonalności i możliwości rozwoju w całym kraju. Dzięki temu system transportu będzie równy wobec płci, zostaną zaspokojone potrzeby transportowe zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Co więcej, system transportowy powinien być zaprojektowany tak, aby był użyteczny dla osób niepełnosprawnych i aby następowała poprawa bezpieczeństwa i mobilności dzieci.

Cele wspierające ogólny cel polityki transportowej Szwecji to triada cech: zdrowie, bezpieczeństwo i ochrona środowiska. Zgodnie z tym, system transportowy, jego budowa, działanie i wykorzystanie będą dostosowane do zmniejszenia ofiar śmiertelnych i poważnych wypadków. Ponadto będzie wkładem do osiągnięcia celów jakości środowiskowej i lepszego stanu zdrowia. Jednym z założeń jest uniezależnienie taboru samochodowego od paliw kopalnych w perspektywie do 2030 r.

Transport publiczny jest ważnym środkiem realizacji celów polityki transportowej, dlatego w dokumentach istotny nacisk kładzie się na wzmocnienie transportu publicznego, co pozwoli na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. W raporcie krajowym dla Organizacji Narodów Zjednoczonych Szwecja⁵ postuluje, aby osiągnąć najlepsze możliwe wyniki, transport publiczny musi być dostosowany do zmian zachodzących w społeczeństwie.

Organizacja transportu publicznego

W Szwecji za rozwój transportu publicznego odpowiedzialnych jest wiele organów. Rolą rządu szwedzkiego jest przede wszystkim bezpieczne zaspokojenie podstawowych potrzeb transportowych i stworzenie dobrych warunków ko-

³ Public Transport and its Users: the Passenger's Perspective in Planning and Customer Care, eds. M. Schiefelbusch, H. Diene, Ashgate Publishing Limited 2009, s. 211.

⁴ www.sweden.gov.se

⁵ Swedish National Reporting to the UN Commission on Sustainable Development CSD18-19. Chemicals, Waste management, Sustainable consumption and production, Transport and Mining, maj 2010.

ordynacji i rozwoju transportu publicznego. Instrumentami wspierającymi rolę rządu są legislacja i inwestycje w infrastrukturę transportu. Od 1 kwietnia 2010 r. rozpoczęła działalność Szwedzka Administracja Transportu (Trafikverket), jako publiczny organ odpowiedzialny za długoterminowe planowanie systemu transportu drogowego, kolejowego, morskiego i lotniczego oraz za rozwój transportu publicznego. Rzeczywista odpowiedzialność za lokalny i regionalny transport publiczny znajduje się jednak w kompetencji władz transportu publicznego, tzn. lokalnych władz razem z Radą Regionalną (Szwecja dzieli się na 21 Rad i 290 władz lokalnych – gmin). Zarząd Transportu Publicznego (Public Transport Authority – PTA) w każdej Radzie politycznie i finansowo koordynuje transport lokalny i regionalny. Obecnie najbardziej rozpowszechnioną formą świadczenia usług transportu publicznego są zamówienia. Ponad 95% wszystkich usług transportu publicznego nabywanych jest w ramach konkursu przez PTA⁶. Transport publiczny w Szwecji to około 1,2 mld przejazdów dokonywanych każdego roku. Udział w rynku transportu publicznego na poziomie krajowym wynosi 24%. Ponad 34% wszystkich podróży w radach metropolii dokonywanych jest przez transport publiczny w porównaniu do 12% w pozostałych radach⁷.

Szwedzki rynek autobusowy charakteryzuje kilka dużych firm: Nobina, Veolia Transport i Buslink, co stanowi prawie 50% całej floty, z drugiej strony istnieje duża liczba mniejszych firm posiadających do 9 autobusów i działających głównie miejscowo⁸. Statystycznie ujmując pracę przewozową dokonywaną przez osoby, największy udział stanowi transport samochodowy 87,4% (w tym 76% to praca wykonywana przez samochody osobowe), następnie kolejowy 9,7% i lotniczy 2,2%. Na długie dystanse – transport osób według pracy przewozowej – udział jest następujący: 70% stanowi samochód osobowy, 17% transport lotniczy, 16% kolej, 6% autobusy, 1% żegluga, natomiast na krótkie dystanse – 74% samochód osobowy, 10% autobusy, 5% kolej, 5% udziału w pracy przewozowej stanowi ruch pieszy, rowerowy i motorowerowy łącznie, 3% motocykl, 2% tramwaj/metro, 1% taksówki⁹.

Transport kolejowy stanowi coraz ważniejszą część transportu publicznego, ale istnieje potrzeba modernizacji rynku kolejowego celem sprostanania wymaganiom. Rząd szwedzki upatruje rozwiązanie w zwiększeniu konkurencji jako istotnym i niezbędnym elemencie modernizacji. Zdaniem szwedzkiego rządu, konkurencja na rynku może doprowadzić do szybkiej innowacji, presji na ceny

⁶ www.svenskkollektivtrafik.se/

⁷ The Swedish Public Transport Association Report 2011. www.svenskkollektivtrafik.se

⁸ www.svenskkollektivtrafik.se/

⁹ Pocket Facts 2010. The Swedish Transport Administration, railways, roads, traffic and transports. Swedish Transport Administration, czerwiec 2010.

i efektywnego wykorzystania zasobów społecznych. Szwecję można uznać za pioniera przemian w europejskim transporcie kolejowym. Była ona pierwszym krajem europejskim, w którym dokonano rozdzielenia organizacyjnego zarządzania infrastrukturą kolejową od przewozów kolejowych na niej wykonywanych zanim jeszcze przyjęto w ówczesnym EWG dyrektywę 440/91 o rozwoju kolei wspólnotowych. Te istotne zmiany na kolejach szwedzkich rozpoczęto wraz z przyjęciem w 1988 r. ustawy o polityce transportowej (Transport Policy Act of 1988). Podstawowym założeniem reformy było stwierdzenie, że istnieje nierównowaga w zakresie obciążenia kosztami infrastruktury przedsiębiorstw w różnych gałęziach transportu. Szczególnie widoczne było to w odniesieniu do przewoźnika kolejowego i analogicznych przewoźników samochodowych, których udział w kosztach utrzymania i rozwoju infrastruktury był znacząco mniejszy.

Twórcy reformy stwierdzili, że zwiększenie konkurencyjności kolei wymaga zbliżenia warunków działania transportu kolejowego do takich, jakie są w transporcie samochodowym. Chodziło o to, aby zdjąć z transportu kolejowego nadmierny ciężar obciążeń związanych z infrastrukturą i dostosować je do poziomu, w jakim obciążony jest transport samochodowy. Dlatego przez analogię do państwowego zarządcy dróg (Vägverket) powołano państwowego zarządcę infrastruktury kolejowej – Banverket. Od 1 kwietnia 2010 r. obie te funkcje przejęła Szwedzka Administracja Transportu¹⁰. Zarządza ona około 80% linii kolejowych. Reszta pozostaje w zarządzie władz regionalnych (głównie w aglomeracji Sztokholmu), przedsiębiorstw przemysłowych oraz gmin. Oddzielenie zarządzania infrastrukturą od przewozów nie zmniejszyło zapotrzebowania transportu kolejowego na dotacje państwa. Wręcz przeciwnie, przyjęto zasadę, że przewoźnicy pokrywają tylko część kosztów infrastruktury analogicznie do przewoźników w transporcie samochodowym. Pozostałą część pokrywa dotacja państwowa. Dzięki takiemu rozwiązaniu stawki dostępu do infrastruktury w Szwecji należą do najniższych w państwach Wspólnoty, a dla preferowanych przewozów (np. technologie kombinowane) obowiązują nawet stawki zerowe. Duży jest też udział wydatków prorozwojowych, przeznaczonych szczególnie na nowe inwestycje, co przyczynia się do rozwoju infrastruktury kolejowej.

Dawne państwowe zintegrowane przedsiębiorstwo kolejowe SJ zreorganizowano w 2001 r. wydzielając przewozy pasażerskie w spółkę SJ AG, przewozy towarowe w Green Cargo AB oraz inne spółki. Cele, jakie stawiano przed reformą kolei w Szwecji w zakresie przewozów pasażerskich dotyczyły następujących podstawowych aspektów:

¹⁰ www.trafikverket.se

- wyjścia ze stałego ich deficytu poprzez doprowadzenie do regulowanej konkurencji w segmentach przewozów regionalnych (ich regionalizacja) i międzyregionalnych,
- zwiększenia udziału kolei w przewozach pasażerskich ogółem na rynku,
- zapewnienia przewozów pasażerskich jako usługi publicznej poprzez odpowiednią politykę w zakresie kształtowania cen tych usług.

Całościowe cele reformy kolei szwedzkich można podsumować jako zapewnienie gospodarstwom domowym oraz przedsiębiorcom z poszczególnych regionów bezpiecznego i przyjaznego dla środowiska transportu, przy możliwie najmniejszych kosztach dla gospodarki narodowej i społeczeństwa.

Deregulacja pasażerskiego transportu kolejowego w Szwecji została zakończona w październiku 2010 r. Efekty przeprowadzonych reform należy uznać za pozytywne. Przewozy pasażerskie wzrosły z poziomu 5609 mln pkm w 1991 r., do 11 219 mln pkm w 2010 r., czyli o ponad 100%, co oznacza również znaczące zwiększenie znaczenia kolei w przewozach pasażerskich ogółem. W tym 6455 mln pkm stanowi ruch długodystansowy, a 4763 mln pkm ruch regionalny¹¹. W wykonywaniu tych przewozów nadal dominującą pozycję na rynku ma narodowy przewoźnik spółka SJ AB (około 55% udziału w pasażerskim rynku kolejowym, 90% udziału w przewozach na długie odległości powyżej 100 km¹²), choć firmy prywatne, takie jak Connex, Citypendeln, Tågkompanier są już poważnymi jej konkurentami. Publicznym transportem międzyregionalnym na długie odległości zajmuje się Agencja Narodowego Transportu Publicznego (poprzednio Rikstrafiken), od 1 stycznia 2011 r. jest częścią Szwedzkiej Administracji Transportu.

Obecnie szwedzki transport publiczny zaangażowany jest w projekt, którego celem jest podwojenie udziału transportu publicznego w rynku. Forma współpracy pomiędzy partnerami sektora transportu publicznego znana jako „Doubling Project” prowadzona jest przez Szwedzkie Stowarzyszenie Transportu Publicznego, Szwedzką Federację Autobusów i Autokarów (BR), Szwedzkie Stowarzyszenie Taksówek, Stowarzyszenie Szwedzkich Przedsiębiorstw Operujących Pociągami, Szwedzkie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych (SALAR) i Szwedzką Administrację Transportu¹³. Projekt szwedzki jest częścią globalnego projektu „PTx2 – Public Transport times two” organizowanego przez UITP – Międzynarodową Organizację Transportu Publicznego. Podwojenie udziału transportu publicznego w rynku zaowocuje korzyściami dla społeczeństwa. Wśród nich wymienione zostały: zmniejszenie emisji dwutlenku węgla

¹¹ Rail traffic 2010. Trafikanalys 2011. <http://www.trafa.se/>

¹² www.sj.se

¹³ <http://www.svenskkollektivtrafik.se/English/The-Doubling-Project/>

i zwiększenie efektywności energetycznej w całym systemie transportowym, zwiększone bezpieczeństwo na drogach, mniejsza kongestia oraz system transportowy, który oferuje równe szanse. Skupiając się na użytkowniku zostanie stworzona wartość dla pasażerów¹⁴. Wyzwaniem była nowa ustawa o transporcie publicznym, która weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Nowe regionalne władze transportu publicznego będą odpowiedzialne za rozwój systemu transportu publicznego w każdym regionie. Decyzje strategiczne będą leżały w kompetencji tych władz. Władze transportu publicznego będą decydowały o programach świadczenia usług regionalnego transportu, które określają cele długoterminowe dla regionalnego transportu publicznego, ponadto o obowiązku służby publicznej jako przedsięwzięciu dla obywateli. Nowy akt prawny zezwala również przedsiębiorstwom prywatnym na świadczenie usług transportu publicznego na terenie kraju¹⁵.

Podsumowanie

Transport publiczny w Szwecji odgrywa istotną rolę w zrównoważonym rozwoju. W systemie transportu publicznego liczy się przede wszystkim pasażer, którego interesy i satysfakcja powinny zostać zaspokojone. Władze przekonują do transportu publicznego wskazując jego korzyści, m.in. mniejsze koszty dla społeczności, mniejsze zanieczyszczenie, poprawa dostępności, największe bezpieczeństwo, mobilność dla wszystkich.

THE IMPORTANCE OF PUBLIC TRANSPORT IN THE LIGHT OF TRANSPORT POLICY ON THE EXAMPLE OF SWEDEN

Summary

Public transport in Sweden plays an important role. According to authorities it is a part of natural travel in sustainable society. A doubling of the public transport market share creates values for passengers among others by fulfilling their mobility needs and produces major advantages for society, among others costs less to the community, pollutes less, is the safest mode, improves accessibility to job.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ The Swedish Doubling Project. 2011. www.svensskollektivtrafik.se