

Anna Mężyk

Politechnika Radomska

ELASTYCZNE FORMY TRANSPORTU PUBLICZNEGO W OBSŁUDZE KOMUNIKACYJNEJ REGIONU

Wprowadzenie

Dostępność do transportu jest istotnym warunkiem zaspokojenia potrzeb bytowych i realizacji aktywności społecznej ludzi. W przypadku niektórych grup ludności brak usług transportu publicznego powoduje poważne konsekwencje, ze znaczącym pogorszeniem jakości życia i wykluczeniem społecznym włącznie. Fakt ten powinien być postrzegany w kontekście dwóch innych, stanowiących punkt wyjścia rozważań na temat uwarunkowań rozwoju transportu w regionach.

Po pierwsze, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu należy do priorytetowych zadań polityki społecznej Unii Europejskiej, co zostało ujęte w strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020¹. Zwiększanie integracji społecznej (social inclusion) poprzez zatrudnienie i edukację oraz podniesienie standardu życia to jeden z trzech kierunków pożądaných zmian Unii Europejskiej. Wyrazem tej polityki jest m.in. ogłoszenie przez Komisję Europejską 2010 r. „Europejskim rokiem walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym”, czy powołanie Europejskiej platformy przeciwko ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

Po drugie, powyższa polityka „włączenia społecznego” ma wymiar lokalny, z czego wynika odpowiedzialność za jej realizację, spoczywająca na władzach podstawowych jednostek administracyjnych, którymi są zazwyczaj gminy i regiony.

¹ Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji Europejskiej, KOM(2010)2020, Bruksela, 3.03.2010.

W tym kontekście na uwagę zasługuje kwestia organizacji systemu obsługi komunikacyjnej w regionie, który może być czynnikiem determinującym skuteczność polityki przeciwdziałania wykluczeniu. Tym samym więc transport publiczny jako instrument wspierający politykę społeczną powinien uwzględniać potrzeby i cele podróży, istotne dla grup ludności zagrożonych wykluczeniem oraz obejmować cały obszar regionu, ze względu na zagrożenie wykluczeniem obszarów o słabym stopniu zurbanizowania. Ważnym elementem tego systemu mogą być tzw. elastyczne formy transportu, umożliwiające obsługę niewielkich strumieni pasażerskich po akceptowalnych kosztach.

Celem opracowania jest wskazanie na wyzwania wobec regionalnego systemu transportowego, wynikające z konieczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz przedstawienie możliwości wykorzystania innowacyjnych, elastycznych form transportu publicznego w organizacji takiego systemu.

Potrzeby przewozowe grup ludności zagrożonych wykluczeniem

Wykluczenie społeczne może być określane jako stan ograniczający jednostkom, grupom czy wspólnotom dostęp do rynku pracy, obsługi zdrowotnej, edukacji itp., powodujący w konsekwencji niemożność uczestnictwa w życiu gospodarczym, politycznym i kulturowym ogółu społeczeństwa². Jak wskazuje Komisja Europejska, główną przyczyną wykluczenia jest ubóstwo poszczególnych osób lub całych rodzin, spowodowane brakiem pracy lub wystarczających dochodów z pracy. Zjawisko to ma w Unii Europejskiej dość szeroki zasięg: około 17% (80 mln) osób, w tym 20 mln dzieci nie może zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych³.

Podstawowym kierunkiem działania w ramach polityki przeciwdziałania wykluczeniu jest zatem zwiększanie zatrudnienia, co wymaga rozpoznania całego kompleksu uwarunkowań z tym związanych. Czynnikiem ograniczającymi w istotny sposób możliwość podjęcia pracy są, poza przyczynami wynikającymi z rynku pracy, głównie niskie kwalifikacje osób poszukujących pracy, sytuacja rodzinna i słaby stan zdrowia. Z tego względu do podstawowych grup ludności zagrożonych wykluczeniem zalicza się osoby dotknięte tymi problemami, w tym młodzież o niskich kwalifikacjach, rodziców samotnie wychowujących dzieci,

² Tackling social exclusion. The role of public transport, A UITP Position Paper, 2007.

³ Witryna internetowa Komisji Europejskiej, Employment, Social Affairs & Inclusion, European Year for Combating Poverty and Social Exclusion, www.ec.europa.eu

kobiety obciążone obowiązkami opiekuńczymi, osoby niepełnosprawne i osoby starsze oraz mniejszości kulturowe (np. Romów, legalnych imigrantów)⁴. Wprowadzenie na rynek pracy wymienionych grup wymaga rozwiązania problemów blokujących podjęcie przez nich pracy, tj. zapewnienia:

- lepszego poziomu wykształcenia, co wiąże się z wydłużeniem okresu edukacji i zapewnieniem oferty edukacyjnej,
- usług opiekuńczych,
- stałej opieki zdrowotnej, pomagającej w zachowaniu dobrego stanu zdrowia osobom starszym i niepełnosprawnym.

Rozwiązanie powyższych problemów wiąże się nie tylko z koniecznością przedstawienia odpowiedniej oferty edukacyjnej czy instytucji opiekuńczych, ale także z możliwością dotarcia do miejsc świadczenia tych usług i do miejsc pracy. Osoby zagrożone wykluczeniem to zazwyczaj także osoby lub rodziny o niskim poziomie dochodów, które nie mają możliwości zakupu i utrzymania własnego pojazdu, a zatem podjęcie przez nie zatrudnienia jest możliwe tylko pod warunkiem zapewnienia odpowiedniej i przystępnej cenowo oferty transportu publicznego. Oferta transportu publicznego jest istotna również ze względu na kontakty społeczne i tworzenie rodzinnych lub wspólnotowych sieci wsparcia, bardzo ważnych w przypadku osób uboższych.

Istotnym mankamentem istniejących lokalnych systemów transportowych jest ograniczenie ich zasięgu przestrzennego zazwyczaj do terenów gęsto zabudowanych wokół centrów miast, podczas gdy tendencje do lokalizacji zakładów pracy, sklepów czy instytucji na terenach podmiejskich przybierają kształt „rozlewającej się plamy”, co wymusza zwiększenie odległości codziennych przemieszczeń. Miejsca zamieszkania osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem to często także miejsca oddalone od centralnych dzielnic miejskich. Takie lokalizacje stwarzają bardzo trudne warunki ekonomiczne dla organizacji obsługi transportowej. Przy wydłużonych odległościach i niewielkiej liczbie pasażerów niemożliwe jest osiągnięcie zwrotu kosztów transportu. Oferowane w takiej sytuacji w transporcie publicznym połączenia stają się zbyt rzadkie i niedostosowane do czasów pracy w przedsiębiorstwach. Nie można wówczas dojechać do pracy we wczesnych godzinach porannych na pierwszą zmianę lub wrócić do miejsca zamieszkania wieczorem. Brak własnego pojazdu uniemożliwia tym samym podjęcie pracy poza wąskim obszarem geograficznym najbliższego sąsiedztwa miejsca zamieszkania.

W zależności od wielkości obszaru obsługiwane lokalnym transportem zbiorowym i gęstości zaludnienia przyjęte rozwiązania będą różne. Niekiedy ba-

⁴ Europa 2020..., op. cit.

riera w rozwiązywaniu problemów mobilności w aspekcie poszukiwania zatrudnienia jest brak wiedzy na temat możliwości oferowanych przez lokalne systemy transportowe. Praktyką godną polecenia jest współpraca Regionalnego Zarządu Transportu z siecią agencji pośrednictwa pracy w West Midlands w Anglii. Zarząd Transportu zapewnia każdej osobie poszukującej pracy pakiet informacji o usługach transportu publicznego, dostosowany do jej potrzeb. Z kolei agencje pracy zapewniają pokrycie kosztów dojazdu na rozmowę kwalifikacyjną i bezpłatne bilety na początkowy okres zatrudnienia, do momentu otrzymania pierwszej wypłaty. W świetle badań prowadzonych przez lokalne władze, 80% osób korzystających z usług agencji nie podjęłoby zatrudnienia, gdyby nie udostępniono im informacji o możliwości dojazdu do pracy transportem publicznym⁵.

Przykłady dobrych rozwiązań transportowych dla dużych aglomeracjach można spotkać chociażby w metropoliach Brazylii, w których prowadzenie linii szybkiego transportu autobusowego (Kurytyba) czy linii metra (Sao Paulo) oraz stosowane systemy taryfowe uwzględniają potrzeby dowozu do pracy ubogich osób zamieszkujących przedmieścia. W sytuacji obszarów regionalnych i wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia konieczne są inne rozwiązania, gdyż tradycyjne formy obsługi transportowej pojazdami o dużej pojemności i sztywnych rozkładach jazdy o wysokiej częstotliwości stają się zbyt kosztowne i nie mogą być stosowane.

Pokrewnym problemem jest zapewnienie obsługi komunikacyjnej obszarów słabo zurbanizowanych, o niskiej intensywności potoków pasażerskich. Próby ograniczania kosztów, głównie poprzez zmniejszenie liczby kursów i skrócenie okresu dziennej obsługi, co miało miejsce np. w Polsce w odniesieniu do przewozów regionalnych realizowanych przez przedsiębiorstwa PKS, przyczyniły się do znacznego spadku atrakcyjności transportu zbiorowego i jego przydatności do obsługi potrzeb życiowych mieszkańców dotkniętych terenów. W rezultacie znacząco wzrosła zależność społeczeństwa od samoobsługi transportowej, a jednocześnie pojawiło się zjawisko izolacji wielu osób od ważnych życiowo instytucji i funkcji. Poza ograniczeniem dostępu do miejsc pracy dla osób w wieku produkcyjnym lub do szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży izolacja spowodowana barierą transportową jest szczególnie dotkliwa dla osób starszych, powodując ich odcięcie od opieki zdrowotnej i wykluczenie z życia społecznego, a w konsekwencji pogorszenie kondycji psychicznej i fizycznej.

Tworzenie sieci połączeń transportem publicznym pod kątem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu powinno uwzględniać położenie miejsc pracy, miejsc świadczenia koniecznych usług i miejsc zamieszkania uboższej ludności,

⁵ Tackling social..., op. cit.

nawet jeżeli miejsca te są znacznie od siebie oddalone, a wielkość potoków pasażerskich nie uzasadnia prowadzenia transportu w tradycyjnej formie. W obsłudze takich relacji transport publiczny traci komercyjny charakter, a staje się usługą typowo socjalną, konieczną ze względu na poprawę warunków życia pewnej grupy osób lub rodzin. Rozwiązanie tej kwestii wymaga przygotowania nowych form realizacji obsługi komunikacyjnej. Jest to ważne również dla przedsiębiorstw transportowych, gdyż przewidywane skutki zmian demograficznych przyniosą wraz ze zmniejszeniem się ogólnej liczebności populacji także spadek liczby uczniów, na rzecz których transport zbiorowy wykonuje obecnie większą część pracy przewozowej.

Elastyczne formy transportu publicznego i przykłady ich zastosowania

Nowe, elastyczne formy transportu publicznego opierają się na zindywidualizowanych systemach przewozów pasażerskich (transport na „żądanie” – demand response transport). Są one dopełnieniem oferty regularnego transportu pasażerskiego, szczególnie pomocne przedsiębiorstwom transportowym w utrzymaniu obsługi na obszarach o niskim zaludnieniu i w czasie niewielkiego popytu. Istota elastyczności takich systemów sprowadza się do zmienności niektórych lub wszystkich elementów oferty. Trasa przejazdu może być stała lub nieregularna, kształtowana doraźnie, przystanki mogą funkcjonować jako przystanki stałe, na żądanie, jak i ustalone na podstawie wcześniejszego zgłoszenia. Możliwy jest także brak przystanków w obsłudze „od drzwi do drzwi”. Również rozkłady jazdy mogą być zarówno stałe, jak i tworzone ad hoc, mogą obejmować kursy specjalne i obsługę na życzenie w określonych przedziałach czasowych.

Elastyczne formy transportu mogą znaleźć zastosowanie jako:

- główna oferta w miastach średniej wielkości, z rozszerzeniem na okoliczne miejscowości i obszary wiejskie,
- obsługa dowozowa do głównych linii transportu regularnego,
- podstawowa sieć obsługowa na obszarach wiejskich,
- usługi uzupełniające, tj. zastępujące przewozy regularne w okresach niskiego popytu, wieczorami i w dni wolne od pracy,
- usługi dedykowane lub specjalne, ograniczone do określonego kręgu odbiorców, np. dowóz uczniów do szkół.

Wiele interesujących rozwiązań w zakresie transportu elastycznego zostało przetestowanych w ramach różnych programów wspieranych przez fundusze Unii Europejskiej. Jednym z nich jest ARTS, projekt finansowany w ramach piątego programu ramowego UE i zrealizowany w 2004 r. Głównym celem tego programu było zapewnienie podstawowych usług mobilności dla ludności mieszkającej na terenach wiejskich przy koszcie akceptowalnym dla władz i klientów. Opracowano modele obsługi przewozowej dla 8 regionów wiejskich w wybranych krajach z zastosowaniem różnych innowacyjnych pomysłów, wykorzystujących m.in.:

- w zakresie usług: elastyczne trasy, usługi „na żądanie”, zaangażowanie wolontariuszy,
- w zakresie organizacji: integrację istniejących usług dedykowanych, ustanawianie współpracy różnych jednostek administracyjnych,
- w zakresie technologii: rozwiązania telematyczne, centra dyspozytorskie, informację w czasie rzeczywistym⁶.

Warte podkreślenia jest to, że wszystkie przetestowane w ramach programu ARTS projekty były opracowane na podstawie dokładnie zidentyfikowanych potrzeb przewozowych, zgłaszanych przez zainteresowane osoby.

Usługi „na żądanie” charakteryzują się tym, że klient musi z wyprzedzeniem zarezerwować podróż. Zamówiony pojazd zabiera pasażera w uzgodnionym czasie i miejscu oraz zawozi do żadanego punktu. Konieczne jest zatem zorganizowanie centrum dyspozycyjnego, które będzie zbierało zamówienia, organizowało trasy przejazdu w przypadku większej liczby zleceń i przekazywało zlecenia kierowcom. Problemem jest sposób zbierania zleceń. Najwygodniejsze byłoby skorzystanie z Internetu, jednak warunkiem jest dostęp do sieci na danym obszarze i posiadanie przez osoby zainteresowane urządzeń komputerowych. W przypadku osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym będzie trudno spełnić ten warunek. Ponadto wymagana znajomość obsługi komputera i Internetu może wykluczyć osoby starsze z tej formy dostępu do usług, zresztą nie tylko transportowych.

Obsługa transportowa prowadzona z zaangażowaniem wolontariuszy polega na tym, że transport jest organizowany i wykonywany przez mieszkańców lub lokalne organizacje non-profit, a pojazdy są kierowane przez wolontariuszy niebędących zawodowymi kierowcami. Organizacje mogą otrzymać pokrycie kosztów paliwa i ewentualnie pojazdy.

Jednym z testowanych rozwiązań było udostępnienie usług dedykowanych innym grupom klientów. Typowym przykładem jest rozszerzenie uprawnień do

⁶ Rural Transport, Newsletter No. 2, www.rural-transport.net

korzystania ze zorganizowanych przewozów szkolnych również na inne osoby, głównie starsze i niepełnosprawne. Konieczne było przy tym wydłużenie tras przejazdu i objęcie nimi punktów docelowych, ważnych dla dodatkowych pasażerów, np. sklepów, urzędów, bibliotek czy ośrodków zdrowia.

Ciekawym przykładem elastycznej obsługi transportowej dostosowanej do zróżnicowanych potrzeb pasażerów są usługi „na żądanie”, zorganizowane w gminie Leppävirta w Finlandii. W okresie eksperymentu gmina liczyła 11 tys. mieszkańców, z których tylko 57% mieszkało na obszarach zabudowanych. Usługę transportową oferowano dwa razy w tygodniu, w relacji pomiędzy obrzeżami gminy a centrum Leppävirta. Rozkład jazdy został dostosowany do czasów otwarcia sklepów i innych usług w mieście. Wzięto pod uwagę także niektóre potrzeby w zakresie przewozów szkolnych i dowozu do centrów aktywności dziennej dla osób starszych. W części zachodniej obszaru gminy środkiem transportu był minibus jeżdżący według różnych rozkładów jazdy w zależności od potrzeb dowozu do szkół. W pozostałej części obszaru gminy do obsługi transportowej zaangażowano taksówkę (mini van), która jeździła głównie w okresie ferii szkolnych. Rozkład jazdy pozwalał na usługę door-to-door; w razie potrzeby kierowca był zobowiązany do pomocy pasażerom przy wsiadaniu i wysiadaniu. Zamiast stałych tras przewozu wyznaczono obszary obsługi transportowej, a trasy wynikały z adresów, spod których należało zabrać pasażerów. Zainteresowani użytkownicy zgłaszali potrzebę przewozową do centrum dyspozytorskiego, Travel Dispatch Centre. Napływające do centrali (dyspozytury) zgłoszenia klientów dotyczące przejazdu były analizowane pod kątem powiązania podróży kilku pasażerów jednym pojazdem. Listę adresów do obsługi przekazywano kierowcom na terminal pokładowy lub faksem przez sieć telefonii komórkowej.

Rozwiązania przyjęte w Niemczech pozwalają na pełnienie funkcji centrali dyspozytorskiej przez przedsiębiorstwa taksówkowe lub wypożyczalnie samochodów osobowych, będące także wykonawcami usług przewozowych na podstawie umowy z przedsiębiorstwem komunikacji publicznej. Realizację zamówienia kończy sporządzenie rozliczenia pomiędzy przedsiębiorstwem komunikacyjnym a wykonawcą. Odpowiednie programy umożliwiają optymalizowanie wykorzystania pojazdów w elastycznym systemie obsługi przewozów oraz skracanie wymaganego czasu wyprzedzenia przy składaniu zamówień⁷.

Elastyczne konfigurowanie przejazdów małymi pojazdami ma wiele zalet: uruchamiane są tylko niezbędne kursy, na odcinkach interesujących dla pasażera, na trasie dostosowanej do rzeczywistych potrzeb. Pozwala to na znaczne zmniejsz-

⁷ B. Nickel, *Nicht nur Bahn und Linienbus*, „Der Nahverkehr” 2010, Nr 4, s. 56-61.

szenie kosztów obsługi transportowej, z tym jednak zastrzeżeniem, że przy nadmiernym dostosowaniu do indywidualnych potrzeb i ograniczeniu liczby wspólnych jazd istnieje ryzyko większego zużycia paliwa i utraty ekologicznych zalet transportu zbiorowego, a także wzrostu kosztów.

W Skandynawii, Holandii i Luksemburgu w rejonach charakteryzujących się wzrostem liczby zamieszkałych osób starszych odnotowuje się zainteresowanie elastycznymi formami obsługi transportowej „od drzwi do drzwi”, oferowanymi przez tzw. autobusy usługowe. Są to minibusy zatrzymujące się na licznych przystankach na żądanie, których załoga jest przygotowana także do świadczenia usług dodatkowych: pomocy przy wsiadaniu i wysiadaniu, odprowadzenia do drzwi mieszkania oraz odniesienia bagażu. Takie usługi są jednak świadczone zazwyczaj za dodatkową opłatą. Autobusy usługowe nie zastępują kursów komunikacji regularnej ani też specjalnych kursów dla osób niepełnosprawnych⁸.

Podsumowanie

Transport regionalny jako instrument wspierający politykę przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu musi sprostać nowym wymaganiom, wśród których należy wymienić zapewnienie mobilności w poszukiwaniu i wykonywaniu pracy, w dotarciu do koniecznych usług życiowych, obsługę obszarów słabo zurbanizowanych czy wspieranie mobilności osób starszych. Kształtowanie takiego systemu transportowego wymaga rozpoznania całokształtu potrzeb przewożonych grup ludności, których to dotyczy oraz wdrożenia elastycznych i zindywidualizowanych form transportu, umożliwiających obsługę po akceptowalnych kosztach. Rozwiązywanie powyższych kwestii wymaga nawiązania współpracy pomiędzy partnerami z różnych sektorów: firmami przewozowymi, agencjami pośrednictwa pracy, instytucjami wsparcia społecznego i władzami lokalnymi.

⁸ Ibid.

THE FLEXIBLE FORMS OF PUBLIC TRANSPORT IN REGIONAL TRANSPORT SERVICE

Summary

Sufficient public transport service is an important element of social inclusion policy in the regions. However, the scattered population and weak demand makes the typical public transport services ineffective and new, innovative and cost effective forms of transport are necessary. The paper describes the transport needs of people threatened by social exclusion. Further, the innovative organizational forms of flexible transport and some examples of good practice are presented.