

MICHAŁ WOLAŃSKIdr, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Transportu, e-mail: michal.wolanski@sgh.edu.pl

Zmiany w Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym¹

Streszczenie: Artykuł prezentuje regres transportu publicznego na obszarach wiejskich w Polsce oraz systematyzuje próby zapobiegania temu regresowi, podejmowane w kolejnych regulacjach oraz ich projektach. Regres transportu publicznego na terenach wiejskich wynika z rosnącej dostępności motoryzacji, wyludniania się tych terenów, niżu demograficznego oraz rosnących kosztów prowadzenia przewozów – zwłaszcza kosztów osobowych i paliw. Wszystko to powoduje, że model rynkowej organizacji przewozów, wspieranych jedynie dopłatami do ulg ustawowych, który jeszcze kilkanaście lat temu był skuteczny – przestaje zapewniać nawet minimalny poziom skomunikowania obszarów wiejskich. Odpowiedzią na ten model były kolejne regulacje i projekty. Wszystkie one nie w pełni odpowiadały na przyczyny regresu – m.in. w niewielkim stopniu zdawały się nakłaniać samorządy do podejmowania funkcji organizatora przewozów, nie identyfikowały i nie usuwały barier podejmowania tej funkcji, a także nie zapobiegały ryzyku, że w wyniku zmian dodatkowe obszary zostaną pozbawione obsługi komunikacyjnej. Stąd też zaproponowano autorski model, który stanowi syntezę dotychczasowych badań i dyskusji z praktykami. Opiera się on na identyfikacji przyczyn regresu transportu publicznego, którymi są m.in. funkcjonowanie odrębnych przewozów szkolnych i publicznych, rozdrobnienie kompetencji między różne szczeble samorządu, brak wyposażenia władzy lokalnej w skuteczne narzędzia regulowania rynku opartego na konkurencji, która bywa rujnująca bądź nieefektywna oraz finansowanie publiczne umożliwiające nadużycia i dofinansowujące w największym stopniu linie najmocniejsze, często dochodowe.

Słowa kluczowe: transport publiczny, transport zbiorowy, prawo transportowe.

Wprowadzenie

Ostatnich 20 lat to okres postępującego upadku pozamiejskiego transportu zbiorowego, niegdyś zapewnianego przez przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS). Akcentowana w wielu dokumentach strategicznych na poziomie regionalnym, krajowym i unijnym potrzeba zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz wspierania transportu zbiorowego znalazła zastosowanie jedynie w komunikacji miejskiej i transporcie kolejowym, zasilonych w ostatnich latach znacznymi środkami umożliwiającymi podjęcie zauważalnych inwestycji. Tymczasem sprawny transport zbiorowy poza obszarami zurbanizowanymi jest czynnikiem kluczowym dla zrównoważonego rozwoju regionalnego. Umożliwia aktywizację mieszkańców terenów o wysokim bezrobociu, dostęp do różnorodnych placówek edukacyjnych zwiększających szanse na rynku pracy, a także zapewnia możliwość korzystania z oferty komercyjnych placówek handlowo-usługowych oraz instytucji publicz-

nych (administracja, sądownictwo, opieka zdrowotna). Niewystarczająca sieć połączeń transportu zbiorowego w rejonach peryferyjnych skutkuje wzrostem nieefektywnego wykorzystania transportu indywidualnego, przyczyniając się pośrednio do nasilenia ruchu drogowego w miastach. Jednocześnie regres transportu publicznego skutkuje postępującym wykluczeniem mieszkańców obszarów wiejskich, którzy są pozbawieni możliwości korzystania z samochodów – osób o ograniczonej sprawności, dzieci i młodzieży, a także osób mniej majątnych.

Skala i przyczyny regresu publicznego transportu zbiorowego

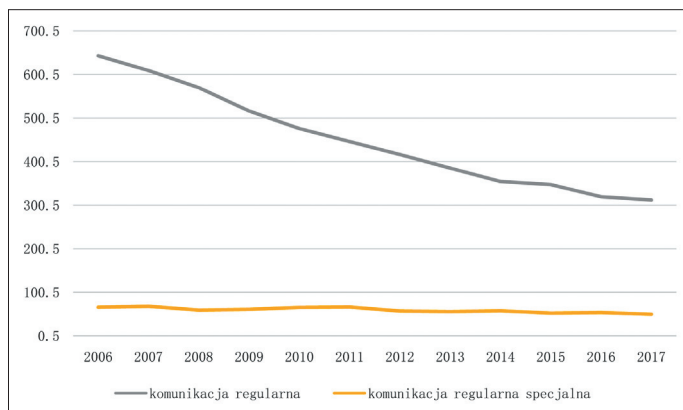
Regres transportu publicznego na terenach wiejskich wynika z rosnącej dostępności motoryzacji, wyludniania się tych terenów, niżu demograficznego oraz rosnących kosztów prowadzenia przewozów – zwłaszcza kosztów osobowych i paliw. Wszystko to powoduje, że model rynkowej organizacji przewozów – wspieranych jedynie dopłatami do ulg ustawowych, który jeszcze kilkanaście lat temu był skuteczny – przestaje zapewniać nawet minimalny poziom skomunikowania obszarów wiejskich, konieczny w celu zapewnienia podstawowego dostępu do usług publicznych osobom niezmotoryzowanym (w tym uczniom, osobom starszym i osobom niepełnosprawnym). Świadczą o tym m.in. znaczne spadki wielkości przebiegów autobusów – o prawie połowę w latach 2004–2016, najprawdopodobniej nasilone dodatkowo w ostatnich miesiącach w wyniku zaprzestania działalności przez wiele przedsiębiorstw PKS zarówno o własności zagranicznej (Mobilis, Arriva), jak i krajowej (Kozienice, Lubliniec, Turek).

W ostatnich latach liczba użytkowników autobusowej komunikacji pozamiejskiej ulega systematycznemu spadkowi, a w ślad za nim ograniczaniu ulega oferta przewoźników. Według danych GUS w ostatnich 11 latach liczba przewiezionych pasażerów spadła o ponad połowę – z około 640 mln pasażerów w 2006 roku do około 310 mln pasażerów w 2017 roku (por. rys. 1). Dla porównania w tym samym okresie liczba pasażerów komunikacji regularnej specjalnej (zamkniętych przewozów szkolnych i pracowniczych) również uległa spadkowi, ale nie tak znacznemu – o 25%, z 66 do 50 mln pasażerów.

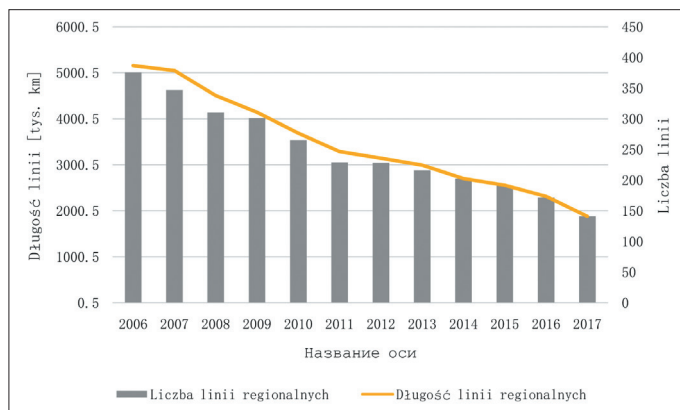
W latach 2006–2017 o ponad połowę spadła również liczba i łączna długość linii regionalnych (por. rys. 2).

Przytoczone dane statystyczne, poza wskazaniem ogólnej tendencji spadkowej, nie ilustrują w wystarczający sposób skali zjawiska ograniczenia dostępności przestrzennej obszarów wiejskich, nazywanego „białymi plamami” na mapie Polski. Interesującym uzupełnieniem wiedzy o pozamiejskim

¹ ©Transport Miejski i Regionalny, 2019.

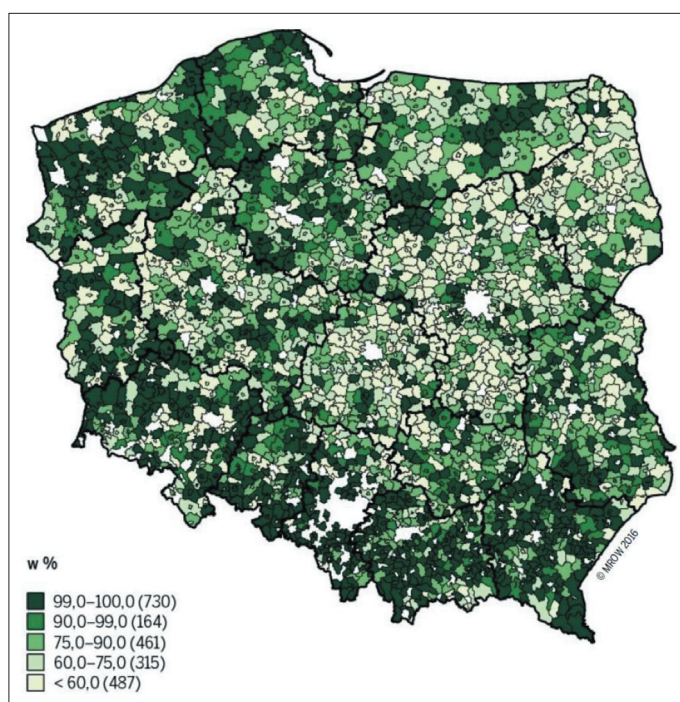


Rys. 1. Liczba pasażerów w przewozach pasażerskich transportem samochodowym zarobkowym w komunikacji regularnej i w komunikacji regularnej specjalnej w latach 2006–2017 (w mln)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS



Rys. 2. Liczba i długość regionalnych linii regularnej komunikacji autobusowej w Polsce w latach 2006–2016
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

transportie autobusowym są wyniki wieloletniego projektu badawczego „Monitoring rozwoju obszarów wiejskich”, uruchomionego w 2012 roku przez Fundację Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej we współpracy z Instytutem Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Celem projektu jest systematyczna obserwacja zmian zachodzących na obszarach wiejskich w Polsce. Wśród badanych wskaźników składających się na konstrukcję skali dostępności przestrzennej przewidziano wskaźnik opisujący odsetek sołectw, na terenie których znajduje się przystanek komunikacji publicznej. Przez komunikację publiczną rozumiano wszelkie ogólnodostępne środki transportu wykonujące regularne kursy przewidziane w rozkładzie jazdy, nie brano zatem pod uwagę komunikacji regularnej specjalnej (zamkniętych przewozów szkolnych i pracowniczych). W przypadku pozamiejskiego transportu zbiorowego zwrócono uwagę na dominację kryteriów ekonomicznych nad kryteriami społecznymi, co spowodowało wzrost izolacji przestrzennej obszarów wiejskich położonych poza głównymi ciągami komunikacyjnymi. W rezultacie tych zmian zaledwie 33% badanych jednostek (730 gminy) miało w 2015 roku zapewnioną komunikację publiczną obejmującą wszystkie sołectwa (por. rys. 3). Trzeba przy tym pamiętać, że z braku dokładniejszych danych nie wzięto pod uwagę dostępnej w sołectwach oferty przewozowej – zatem wśród sołectw mających przystanki komunikacji publicznej są też takie, w których rozkład jazdy przewiduje zaledwie jeden lub dwa kursy na dobę w dni nauki szkolnej. Aż w 487 gminach (22%) mniej niż 60% sołectw posiadało połączenie komunikacją publiczną. Rozkład przestrzenny opisanego wskaźnika ujawnia, że pod względem komunikacji publicznej nieco korzystniejsza sytuacja istniała na obszarach charakteryzujących się występowaniem większych wsi (a więc na terenie dawnej Galicji) oraz w zachodniej i północnej Polsce. Najwięcej gmin o słabym zagęszczeniu komunikacji publicznej w 2015 roku było w województwach: podlaskim, mazowieckim i łódzkim².



Rys. 3. Odsetek sołectw w gminie skomunikowanych ogólnodostępnym i regularnym transportem publicznym
Źródło: A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016 r.

Podejmowane próby zmian

Aktualna ustawa o publicznym transporcie zbiorowym³ zachowała obecny system organizacji transportu, który opierał się – w dużym uproszczeniu – na prowadzeniu przewozów w sposób rynkowy. Samorządy nie posiadają znacznych mocy regulacyjnych, które pozwalałyby im oddziaływać na siatkę połączeń, w szczególności poprzez odmawianie przewoźnikom prawa prowadzenia przewozów niespełniających określonych wymogów jakościowych czy dotyczących rozkładów jazdy.

² A. Rosner, M. Stanny, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016 r.

³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

Głównym źródłem finansowania przewozów są dopłaty do ulg ustawowych, które trafiają do przewoźników za pośrednictwem urzędów marszałkowskich. Rozwiązanie to sprawia, że wydatkowanie znacznych publicznych środków finansowych w praktyce nie przekłada się na możliwość stawiania oczekiwań wobec przewoźników (poza kwestiami związanymi z technicznym rozliczeniem dopłat do ulg). Według badań prowadzonych w 2014 roku, dopłaty te w przedsiębiorstwach transportowych mogą sięgać 30–40% przychodów, a ich łączna kwota w ujęciu kraju wynosi około 700 mln zł rocznie⁴.

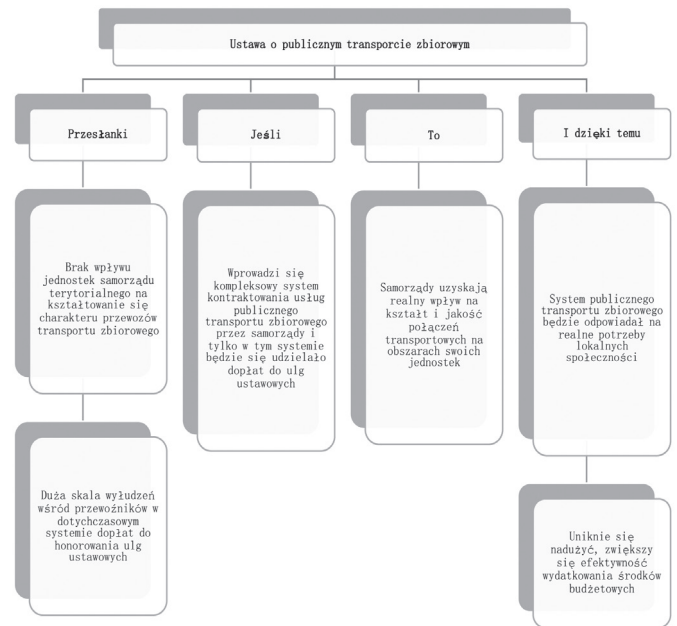
System ten cechuje wiele patologii, w tym⁵:

- kierowanie znacznego strumienia dofinansowań do najmocniejszych linii, które mogą być rentowne także bez wsparcia;
- możliwość zawyżania cennika biletów normalnych w celu zwiększenia wartości wypłacanych dofinansowań do biletów ulgowych ustawowych, przy zapewnieniu pasażerom korzystającym z biletów normalnych ulg handlowych – co prowadzi do wyłudzenia dofinansowań w wartościach absolutnie zawyżonych względem faktycznej straty przewoźnika;
- możliwość drukowania biletów z ulgą 100% wyłącznie w celu uzyskania refundacji – bardzo trudno jest efektywnie skontrolować przewoźników, przez co – jak przyznają przedstawiciele urzędów marszałkowskich – niewielcy przewoźnicy odnotowują znacznie większą liczbę pasażerów korzystających z ulg 100% od firm większych.

Jednocześnie jednak wprowadzono przepis⁶, na mocy którego od 1 stycznia 2017 roku przewozy inne niż objęte obowiązkiem służby publicznej (czyli komercyjne) miały być pozbawione dopłat do ulg ustawowych.

W założeniach miało to skłonić samorządy do aktywniejszego niż dotychczas oddziaływania na siatkę połączeń, integrację systemów transportowych oraz jakość usług przewozowych – poprzez skierowanie środków budżetowych tylko do tych przewoźników, którzy spełniają oczekiwania samorządów oraz stosują taryfy uchwalane przez odpowiednie władze lokalne (por. rys. 4). Jednocześnie dopuszczono funkcjonowanie pozostałych przewozów na niezmiennych zasadach, lecz bez dostępu do środków budżetowych.

Warunkiem podjęcia funkcji organizatora publicznego transportu było przejście przez szereg formalności, które budziły wątpliwości prawne (m.in. ogłoszenie planu transportowego, odpowiednio wczesne powiadomienie o zamiarze wyboru operatora, zawarcie umów z operatorami w wybranym trybie). Dodatkowym, szczególnym problemem



Rys. 4. Model interwencji – zmian w ustawie o ptz, planowanych pierwotnie do wejścia w życie od 1.1.2017 r., obecnie odraczanych

Źródło: opracowanie własne

była szeroka i różnie interpretowana⁷ definicja komunikacji miejskiej, która de facto obejmowała znaczną część komunikacji gminnej, zdroworozsądkowo nie spełniającej przesłanek komunikacji miejskiej – skutkowało to wyłączeniem dopłat do ulg ustawowych w przypadku dużej części przewozów np. na terenach gmin miejsko-wiejskich. Pewną odpowiedzią na te trudności był przewodnik opublikowany pod patronatem Związku Powiatów Polskich, potwierdzał on jednak złożoność wyzwań⁸.

W efekcie samorządy w zdecydowanej większości nie podjęły aktywnie funkcji organizatorów. Wobec zagrożenia dla dalszego funkcjonowania przewozów pozamiejskich termin wejścia w życie nowych przepisów formalnie przesuwano, sugerując jednocześnie, że nie ma zamiaru politycznego, by kiedykolwiek weszły one w życie – zamiast tego należy je zastąpić nową, docelową regulacją.

Odpowiedzią na ułomności zaproponowanego modelu były kolejne regulacje i projekty, oparte kolejno na:

- ochronie interesów dotychczas funkcjonujących przewoźników⁹,
- oraz zasadzie wyłączności dla przewozów wykonywanych w ramach służby publicznej¹⁰.

⁴ M. Wolański, W. Paprocki, B. Mazur, A. Soczówka, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza różnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Art. 68 w związku z art. 87 Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, op.cit.

⁷ Stanowisko rzecznika Ministerstwa Infrastruktury wyjaśniające przyczyny zmiany definicji komunikacji miejskiej, Ulgi Ustawowe, 4.07.2017, <http://ulgi-ustawowe.pl/ministerstwo-infrastruktury-wyjasnia-dlaczego-chce-zlikwidowac-ulgi-gminach-wiejskich/> (dostęp w dniu 16.10.2018).

⁸ M. Wolański, M. Gromadzki, P. Mikiel, M. Pieróg, *Jak zorganizować komunikację pozamiejską po 1 stycznia 2017 roku? Praktyczny przewodnik dla samorządów*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa, 2016 r.

⁹ Ustawa o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, nr druku 208, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/7908/druk/208.pdf> (dostęp w dniu 14.10.2018).

¹⁰ Ustawa o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, nr druku UD126, <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12308601> (dostęp w dniu 14.10.2018).

Modele te zostaną poniżej omówione w sposób skrótowy, przedstawiający główne elementy logiki interwencji, a nie szczegółowe przepisy.

Pierwszy projekt ustawy, będący inicjatywą grupy senatorów, wynikającą z działań Stowarzyszenia Prywatnego Transportu Samochodowego „BUS” z Lublina, zakładał priorytet dla ochrony interesów przewoźników obecnie funkcjonujących. Między innymi zakładał on uruchamianie nowych połączeń jedynie w połowie odstępu między połączeniami istniejącymi, obowiązek odmowy uruchomienia połączenia przez samorząd, jeśli w określonych warunkach obniża ono rentowność pozostałych połączeń, oraz dopuszczenie wymiany pasażerskiej poza przystankami. Część z tych postulatów stała się przedmiotem żartów (np. przy dwóch autobusach do wsi, o godzinach 8 i 16, możliwe było uruchomienie nowych połączeń wyłącznie o 12 i 24), jednak największym problemem regulacji było nastawienie się na chronienie istniejących połączeń, bez pomysłu, jak eliminować obszary wykluczenia komunikacyjnego. Wynikało to prawdopodobnie z optyki głównego promotora tej regulacji, obsługującego rentowną linię między dwoma miastami wojewódzkimi.

Następnie Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa przygotowało projekt, który opierał się przede wszystkim na wyłączności służby publicznej – poza przewozami międzywojewódzkimi prowadzenie komunikacji autobusowej byłoby możliwe wyłącznie na podstawie umów zawartych z samorządami. Było to rozwiązanie na swój sposób jeszcze radykalniejsze niż proponowane wcześniej w ustawie mającej wejść w życie 1 stycznia 2017 roku, gdyż zamiast pozbawienia komunikacji komercyjnej wewnątrz województw dopłat do ulg ustawowych, po prostu ją zdelegalizowano. Projekt ten charakteryzował się również wymogiem łączenia w zadaniach przetargowych linii o niskiej rentowności lub małych potokach pasażerskich z liniami o wysokiej rentowności lub dużych potokach pasażerskich. Taka regulacja była kontrowersyjna, gdyż w sposób nieuzasadniony uniemożliwiała samorządowi np. logiczne z punktu widzenia eksploatacji stworzenie pakietu linii o wysokich potokach, obsługiwanego autobusami i niewymagającego dofinansowania oraz odrębnie kontraktowanego pakietu linii o niskich potokach, obsługiwanego minibusami i wymagającego wsparcia finansowego.

Ponadto różne warianty tego projektu przewidywały rozwiązania chroniące przewoźników lokalnych w sposób budzący wątpliwości natury prawnej, np. konieczność dzielenia sieci linii na pakiety w oparciu o niejasne definicje rentowności i wielkości potoków pasażerskich (co docelowo prowadzić mogło również do dezintegracji taryfowej), konieczność udzielania preferencji w zamówieniach publicznych dla określonych podmiotów (np. zarejestrowanych na terenie województwa, w obrębie którego mieści się siedziba organizatora).

Oba projekty zachowywały ustalone wcześniej zasady, związane m.in. z rozdrobnieniem organizatorów na gminy, powiaty i województwa. Bez zmian pozostawiono również mechanizm dopłat do ulg ustawowych, próbując w niektó-

rych wariantach odgórnie wprowadzić maksymalny poziom dopłat. Przede wszystkim jednak oba rozwiązania, chociaż tak odmienne, nie odpowiadały na przyczyny regresu – m.in. w niewielkim stopniu zdawały się nakłaniać samorządy do podejmowania funkcji organizatora przewozów, nie identyfikowały i nie usuwały barier podejmowania tej funkcji, a także nie zapobiegały ryzyku, że w wyniku zmian dodatkowe obszary zostaną pozbawione obsługi komunikacyjnej. Charakterystyczne także, że oba projekty przybrały optykę stron zaangażowanych w zapewnianie usług przewozowych, a pominięto potrzeby ich odbiorców – pasażerów.

Badania podejmowane w Katedrze Transportu SGH oraz w innych ośrodkach

Skalę narastającego regresu i problemów potwierdzają wyniki badań prowadzonych w ostatnich latach zarówno w Katedrze Transportu SGH¹¹, jak i w innych jednostkach¹².

Badania prowadzone w Katedrze Transportu SGH wskazują na przyczyny niechęci samorządów do podejmowania funkcji organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Zaliczyć do nich można:¹³

- niejasny i zbędny podział kompetencji między gminy i powiaty oraz – w mniejszym stopniu województwa. Badania wykazały, że faktyczna skala dojazdów transportem publicznym dotyczy przejazdów z małych miejscowości do ośrodków powiatowych – stolicy danego powiatu, ew. byłego miasta wojewódzkiego lub najbliższego ośrodka powiatowego, gdyż tam znajdują się szkoły średnie, urzędy, szpitale i zakłady pracy. Organizacja transportu na poziomie gmin nie tylko nie odpowiada faktycznym potrzebom, ale również nie występuje nigdzie w Europie. Co więcej, podział komunikacji na powiatową i gminną prowadzi również do dalszej dezintegracji taryfowej i byłby wysoce niepraktyczny i niezrozumiały dla pasażera (a wymóg podziału linii na pakiety jeszcze by to pogłębiał);
- wspomnianą już niefortunną definicję komunikacji miejskiej, która w praktyce pozbawia całość komunikacji gminnej (poza gminami wiejskimi, gdzie nie ma zbyt wielu celów podróży) dopłat do ulg ustawowych. Wątpliwości budzi również sytuacja przewozów wewnątrzgminnych, w przypadku ich zakontraktowania przez powiat;

¹¹ M. Wolański, W. Paprocki, B. Mazur, A. Soczówka, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016.

M. Wolański, W. Mrozowski, M. Pieróg, *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*. „Zarządzanie Publiczne” 4(38) / 2016, s. 62–77.

¹² Z. Taylor, A. Ciechański, *Deregulacja i przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, Prace Geograficzne, 257, IGI PAN, Warszawa 2017;

P. Rosik i inni, *Multimodalna dostępność transportem publicznym gmin w Polsce*, Prace Geograficzne, 258, IGI PAN, Warszawa 2017.

¹³ M. Wolański, W. Paprocki, et al., op.cit.

- ogólnie duże skomplikowanie przepisów i duża liczba zadań, nałożona na około 3000 samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, co w tej skali – zwłaszcza w przewidzianych w propozycjach zmian w ustawie terminach – uniemożliwia nawet pozyskanie na rynku krajowym doświadczonych doradców i wykonawców niezbędnych opracowań (np. planów transportowych);
- brak możliwości jakiegokolwiek ochrony rentownych kursów komunikacji kontraktowanej całościowo w ramach umów służby publicznej lub koncesji, zapewniających wypracowanie nadwyżki służącej do sfinansowania kursów nierentownych przed przewoźnikami komercyjnymi, wykonującymi usługi wyłącznie na najbardziej rentownych trasach i kursach – przy jednoczesnym uprawnieniu koncesjonariusza do dochodzenia dodatkowego wynagrodzenia od koncesjodawcy w przypadku zmiany warunków rynkowych.

Ponadto warto wspomnieć o systemowych przyczynach regresu komunikacji, jakimi są:

- odrębne funkcjonowanie przewozów szkolnych i publicznych – gminy mają obowiązek dowozić m.in. dzieci do szkół podstawowych i gimnazjów, jeśli odległość przekracza próg ustawowy. Wykonują to na różne sposoby, przewozami zamkniętymi (czyli regularnymi specjalnymi, około 2/3 przewozów) lub publicznymi (około 1/3 przewozów). Funkcjonowanie przewozów zamkniętych osłabiło potoki pasażerów komunikacji publicznej, doprowadzając do sytuacji, w których z jednej wsi kilkoro uczniów gimnazjum dojeżdżało gimbusiem, a kilkoro uczniów technikum czy liceum – odrębnym autobusem publicznym. Oczywiście taka sytuacja nie trwała długo i nieobligatoryjne przewozy publiczne zostały zlikwidowane. W efekcie powszechna jest sytuacja, że kierowcy gimbusów nielegalnie zabierają pojedynczych pasażerów, jest to jednak rozwiązanie korzystne dla osób dojeżdżających sporadycznie, a nie codziennie;
- względnie wysokie ceny biletów – ze względu na małą intensywność wsparcia ceny biletów komunikacji autobusowej są wyższe niż ceny biletów komunikacji miejskiej na podobnych dystansach, są również często wyższe od cen komunikacji kolejowej. W efekcie konkurencyjność autobusu wobec innych form transportu jest nikła i korzystają z niego jedynie osoby nie mające alternatywy. Możliwość wspólnej podróży własnym samochodem lub autostopem sprawia, że osoba przestaje rozważać korzystanie z autobusów. Zjawisko to ulega szczególnemu nasileniu na obszarach, na których funkcjonuje tylko jeden przewoźnik;
- „błędne koło transportu publicznego” – coraz mniejsze potoki pasażerskie, spowodowane przez wymienione już inne przyczyny (demograficzne, gimbusy itp.) powodują coraz rzadsze kursowanie autobusów,

a to z kolei – dalsze obniżanie potoków pasażerskich, ze względu na m.in. decyzje mieszkańców o zakupach samochodów, rezygnacji z podjęcia pracy najmniejszej czy zapewnieniu przez pracodawców zamkniętych przewozów pracowniczych;

- brak wyposażenia samorządu w narzędzia regulacyjne – samorządy w badaniach wskazywały powszechnie na stosowanie w obecnym prawie i orzecznictwie prywaty swobody działalności gospodarczej nad uznaniem konieczności regulacji rynku przez władzę publiczną. W efekcie występują duże trudności we wpływaniu na siatkę połączeń. Wielu z przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego uważa, że procedura odmowy udzielenia prawa obsługi danej linii według zaproponowanego przez przewoźnika rozkładu jazdy nie jest skuteczna – kolejne odmowy i odwołania mogą jedynie opóźnić, a nie uniemożliwić proces uruchamiania nowych linii.

Ciekawych wniosków dostarczył również projekt naukowy prowadzony przez Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych przy współpracy SGH, polegający na testowaniu projektu Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym przy użyciu gry strategicznej¹⁴. Wskazał on, że ostatnie projekty, oparte m.in. na wyłączności służby publicznej, prowadzą generalnie w dobrym kierunku – samorządy kontraktując przewozy zwracają uwagę na łączenie komunikacji szkolnej i publicznej, gdyż zaczynają monitorować efektywność obu tych usług. W przeprowadzonych grach komunikacja szkolna, która w praktyce dociera do wielu odległych sołectw, została udostępniona wszystkim pasażerom, co znakomicie pozwala walczyć z „białymi plamami”.

Jednocześnie jednak proponowane rozwiązania posiadają szereg wad związanych z ryzykiem kartelizacji rynku oraz stosowania innych, nielegalnych praktyk, podwyższających ceny świadczenia usług – zakaz jakichkolwiek przewozów komercyjnych na poziomie wewnątrzwojewódzkim, konieczność pakietowania linii, niemożność (w określonych przypadkach) zlecenia obsługi całej sieci jednemu przewoźnikowi oraz duże tempo wdrażania zmian powodują, że w grze przewoźnicy dokonywali między sobą licznych uzgodnień, których efektem były m.in. zmony cenowe, wycofywanie najkorzystniejszych ofert w zamian za podobne ruchy ze strony innych przewoźników w innych postępowaniach czy nawet wycofywanie jedynych złożonych ofert ze względu na chęć „podbiccia” ceny w powtórzonym postępowaniu, lub zawarcie bardziej rentownej umowy w innym przetargu. Zgodnie z obserwacjami zachowań uczestników gry można przewidywać, że wprowadzenie wyłączności służby publicznej od ściśle określonej daty będzie prowadzić do wyraźnego przepłacania za usługi przez samorząd lub powstawania kolejnych „białych plam”. Należy podkreślić, że ustawodawca nie przewidział jakiego-

¹⁴ K. Olejniczak, I. Widawski, M. Wolański, *Regulation crash-test: applying serious games to policy design*. “Policy Design and Practice” 1 (3)/ 2018, s. 194–214.

kolwiek scenariusza „awaryjnego”, w przypadku „zawinionego” lub „niezawinionego” (np. brak ofert, wycofanie ofert, rażąco drogie oferty w porównaniu z poziomem kosztów) niezakontraktowania usług przez samorząd. Regulacja powinna być zatem w większym stopniu skupiona na ochronie samorządów przed tego typu nadużyciami. Ze względu na trudność ich udowodnienia musi to być ochrona pośrednia, np. poprzez zmniejszenie presji czasu.

Autorskie rekomendacje

Na podstawie analiz słabości dotychczasowych rozwiązań oraz dobrych praktyk zagranicznych¹⁵ zaproponowano autorski model, który stanowi syntezę dotychczasowych badań i dyskusji z praktykami. Jego logikę przedstawia rysunek 5.

Odpowiedzią na zdiagnozowane przyczyny regresu jest system organizacji przewozów oparty na skupieniu kompetencji organizacji transportu publicznego na jednym szczeblu samorządu (preferowany – powiatowy, ze względu na faktyczną skalę dojazdów) oraz wyposażeniu tego samorządu w skuteczne narzędzie regulacji, którym powinien być plan transportowy o zmienionym zakresie merytorycznym, opracowywany wyłącznie dla powiatów. Samorządy innego szczebla – zwłaszcza gminne – mogłyby jednak:

- wspierać komunikację powiatową, co byłoby rozwiązaniem preferowanym, objętym systemem wsparcia;
- tworzyć i uczestniczyć w systemach komunikacji miejskiej – bez systemu wsparcia.

Preferowane powinno być również podejmowanie przez powiaty współpracy w celu organizacji transportu na obszarze obejmującym kilka powiatów, co znacząco zwiększy efektywność i pozwoli na wielkoobszarową integrację taryfową.

W zależności od lokalnie podejmowanych uwarunkowań i decyzji plan transportowy mógłby zarówno wprowadzać postulowany w ostatnim projekcie ustawy model bazujący wyłącznie na służbie publicznej, jak i zezwalać na prowadzenie przewozów komercyjnych (na całym obszarze lub wybranych jego fragmentach) – jeśli spełniają one określone w nim wymogi.

Pozostawienie takiej dowolności związane jest z bardzo różną sytuacją na rynku przewoźników w poszczególnych regionach kraju. W niektórych miejscach istnieje wielość przewoźników prywatnych, która powinna być utrzymana jako szansa na zachowanie konkurencyjnego rynku – również w warunkach większej regulacji. W innych – jedyną szansą na wykreowanie konkurencji między przewoźnikami jest przetarg skierowany do oferentów z całego kraju, który powinien obejmować całkowite prawo obsługi danego obszaru.

W zależności od lokalnych uwarunkowań samorząd mógłby w różnym stopniu korzystać z uprawnień regulacyjnych. Przedstawiony model dawałby również możliwość dwóch podejść do służby publicznej – opartego na kom-

pleksowym kontraktowaniu obsługi całych sieci lub opartego na „dokontraktowywaniu” nierentownych połączeń. Oba te rozwiązania są stosowane w Europie i w określonych warunkach mogą być uznane za optymalne – nieefektywne byłoby zatem odgórne wymuszanie na samorządach stosowania jednego z nich. W takiej sytuacji, rzecz jasna, powinna być natomiast dopuszczona prawnie możliwość kontraktowania przez samorządy połączeń nieuwzględnionych w planie transportowym lub obsługi przez przewoźników komercyjnych połączeń określonych w planie transportowym.

Wymogi te mogłyby dotyczyć np. kursowania zgodnie z określonym taktem, przystąpienia do zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego czy spełniania określonych standardów technicznych i handlowych przez pojazdy. Plan transportowy – jako akt prawa miejscowego – na podstawie odpowiedniej delegacji ustawowej mógłby także dopuszczać m.in. tzw. linie giętkie, czyli prowadzenie przewozów bez stałego rozkładu jazdy, zatrzymywanie poza przystankami czy przewozy regularne pojazdami innymi niż autobus.

W celu operacjonalizacji pojęcia „likwidacji białych plam”, która staje się celem strategicznym i politycznym, podkreślanym w wypowiedziach decydentów, rekomenduje się także zdefiniowanie minimalnego poziomu obsługi komunikacyjnej sołectwa. Sołectwo bez takiej obsługi byłoby „białą plamą”, co oznacza wykluczenie komunikacyjne. Proponowany minimalny poziom obsługi komunikacyjnej to 3 kursy w dni robocze poza lipcem i sierpniem, co umożliwia podstawowe dojazdy do szkoły i pracy do miejscowości powiatowej (np. wyjazd na godzinę 8 i powroty o godzinie 15 i 16:30) lub dostępność linii giętkich we wskazanych godzinach. Dyskusyjne jest wyłączenie sobót, świąt, lipca oraz sierpnia – są to jednak odpowiednio okresy bardzo niskich przewozów, a dodatkowo w lipcu i sierpniu przewoźnicy nastawieni są na wykonywanie zyskownych przewozów turystycznych, ograniczona jest także dostępność kierowców (z uwagi na okres urlopowy lub zaangażowanie w prace rolne, co jest częste na obszarach wiejskich). Wydaje się zatem, że w pierwszym okresie priorytetem polityki krajowej powinno być obejmowanie minimalnym standardem jak największej liczby sołectw, a nie śrubowanie tego standardu. Ponadto w okresie letnim – w odróżnieniu od ferii zimowych – pogoda umożliwi dojazdy rowerem, co również wpływa na obniżenie potoków przewozowych. Oczywiście możliwe jest lokalne stosowanie wyższych standardów, a w przyszłości krajowy standard minimalny powinien i może być podnoszony.

W ślad za definicją „białych plam” powinna być wykonana, w ramach planów transportowych i ich regularnych przeglądów, inwentaryzacja sołectw nie posiadających takiego poziomu obsługi („białych plam”). Powinno to służyć łatwemu i zunifikowanemu monitoringowi zjawiska wykluczenia komunikacyjnego, które mogłyby być komunikowane decydentom różnego szczebla. Jednocześnie jednak postuluje się ustawowy zakaz prowadzenia przewozów zamkniętych do sołectw, w których nie jest zapewniony minimalny system obsługi komunikacyjnej – pozwoli to wyeliminować sytuację,

¹⁵ M. Wolański, W. Paprocki, et al., op.cit.



Rys. 5. Model interwencji – wg koncepcji autorskiej
Źródło: opracowanie własne

w której „jedyny autobus do wsi” kursujący za publiczne pieniądze nie jest udostępniany publicznie.

Ważnym elementem systemu powinna być reforma finansowania, oparta na dotacjach celowych dla samorządów – częściowo ryczałtowych (zależnych np. od powierzchni i liczby ludności, wraz z bonusami dla powiatów podejmujących współpracę oraz zmniejszany proporcjonalnie przy częściowym dopuszczeniu konkurencji), a częściowo – zależnych od osiągniętych efektów (liczby zlikwidowanych „białych plam” lub liczby „białych plam” ogółem). Dotacje te powinny dotyczyć wyłącznie samorządów kontraktujących służbę publiczną i uzupełniać dotychczasowy system dopłat do ulg ustawowych, obowiązujący w przypadku przewozów komercyjnych.

Należy również zastosować odpowiednie rozwiązania przejściowe, zapewniające motywację dla władz lokalnych do aktywnego podjęcia funkcji organizatora, ale równocześnie chroniące obywateli przed nadmiernymi skutkami zaniedbania ze strony władzy publicznej. W przypadku nieuchwalenia przez samorząd planu transportowego należałoby czasowo utrzymać obecny model organizacji, zachowując dopłaty do ulg ustawowych – gdyż ich pozbawienie oznaczałoby przerwanie ciągłości obsługi komunikacyjnej. Dobrym motywatorem byłoby na przykład wprowadzenie w takiej sytuacji rosnącej partycypacji samorządu w dopłatach do ulg ustawowych.

Podobne konsekwencje finansowe powinny dotyczyć samorządów, które nie kontraktują służby publicznej – jeśli liczba „białych plam” na ich obszarze przekracza określony procent, np. 30%.

Podsumowanie

Przewyciężenie aktualnego regresu transportu publicznego na terenach wiejskich pilnie wymaga aktywnej polityki rządu łącznie w dwóch sferach: legislacyjnej i finansowej. Obie te sfery powinny skupić się na maksymalnym zmotywowaniu samorządów do aktywnego i efektywnego podejmowania funkcji organizatorów komunikacji, przy jednoczesnym usuwaniu barier – wyzwań organizacyjnych, czy prawnych, którym niedoświadczeni i mało zamożni organizatorzy mogą nie podołać lub podołanie którym odwróci ich uwagę od faktycznych wyzwań, które polegają na eliminacji „białych plam” komunikacyjnych i wykluczenia transportowego. Wprowadzając nowe regulacje, powinno się także unikać rozwiązań, które rodzą ryzyko dalszego regresu komunikacji w sytuacji, jeśli samorząd nie zachowa się po myśli ustawodawcy, a które niestety cechowały wszystkie ostatnio podejmowane próby legislacyjne.

Zdaniem autora takie podejście jest możliwe przy zachowaniu następujących podstawowych zasad:

- nadaniu samorządom uprawnień do samodzielnego wyboru modelu organizacji transportu, optymalnego w danych warunkach, jednego dla całej sieci lub różnego dla jej fragmentów – konkurencji o rynek (wyłącznie służby publicznej) lub konkurencji o pasażera (modelu komercyjnego); wybór modelu, jak również zasad i zakresu konkurencji regulowanej o pa-

szażera powinien następować w ramach uchwalania planu transportowego;

- redukcji liczby organizatorów transportu, w szczególności skupienie całości kompetencji w ramach organizacji komunikacji lokalnej (poza miejską) na powiatach, na których to powinien ciążyć obowiązek sporządzania planów transportowych;
- wprowadzenia motywatorów finansowych dla samorządów kontraktujących służbę publiczną – wyposażenie takich powiatów w środki finansowe przeznaczone wyłącznie na ten cel oraz dodatkowe środki na eliminację „białych plam”, przy jednoczesnym zachowaniu dopłat do ulg ustawowych w przewozach komercyjnych;
- obowiązku inwentaryzacji w ramach planów transportowych „białych plam transportowych”, czyli sołectw nie posiadających jednolicie określonego minimalnego standardu obsługi komunikacyjnej;
- konsekwencji finansowych w postaci partycypacji w dopłatach do ulg ustawowych dla samorządów, które nie uchwalają planów transportowych lub nie kontraktują przewozów służby publicznej – jeśli na danym obszarze liczba „białych plam” jest ponadprzeciętna.

Literatura

1. Olejniczak K., Widawski I., Wolański M., *Regulation crash-test: applying serious games to policy design*, „Policy Design and Practice”, 2018, vol.1 (3).
2. Projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw z dn. 27.06.2016 (nr druku 208).
3. Projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw z dn. 13.06.2018 (nr projektu UD126).
4. Rosik P. i inni, *Multimodalna dostępność transportem publicznym gmin w Polsce*, „Prace Geograficzne”, 2017, nr 258.
5. Rosner A., Stanny M., *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa 2016.
6. Stanowisko rzecznika Ministerstwa Infrastruktury wyjaśniające przyczyny zmiany definicji komunikacji miejskiej, Ulgi Ustawowe, 4.07.2017.
7. Taylor Z., Ciechański A., *Deregulacja i przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, „Prace Geograficzne”, 2017, nr 257.
8. Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).
9. Wolański M., Gromadzki M., Mikiel P., Pieróg M., *Jak zorganizować komunikację pozamiejską po 1 stycznia 2017 roku? Praktyczny przewodnik dla samorządów*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2016.
10. Wolański M., Mrozowski W., Pieróg M., *Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje*, „Zarządzanie Publiczne”, 2016, nr 4(38).
11. Wolański M., Paprocki W., Mazur B., Soczówka A., Jakubowski B., *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza zróżnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2016.