

**Michał Wolański, Wiktor
Mrozowski, Mateusz Pieróg**

**Transport zbiorowy poza miastami –
regres, reformy, rekomendacje**

Zarządzanie Publiczne nr 38 (4), 62-77

2016

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Michał Wolański, Wiktor Mrozowski, Mateusz Pieróg

Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje

Regularna pozamięjska komunikacja autobusowa w Polsce jest w ostatnich latach w stanie postępującej zapaści. Duża część przewozów utrzymuje się jedynie dzięki refundacji z tytułu honorowania ulg ustawowych wypłacanej przewoźnikom z budżetu państwa. Nadzieję na poprawę sytuacji niosła nowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, w założeniach skłaniająca samorządy do przejęcia odpowiedzialności za regionalny system transportowy. Niniejszy artykuł ma na celu krytyczną ocenę wdrażanych regulacji, sformułowanie rekomendacji prowadzących do udoskonalenia systemu transportowego w oparciu o nowe realia prawne i przygotowanie długofalowych zaleceń usprawniających proces legislacyjny w przyszłości. Na podstawie dostępnej literatury oraz szczegółowej analizy zmieniających się z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisów dotyczących refundacji ulg ustawowych dostrzeżono zagrożenie dla dalszego funkcjonowania systemów transportowych poza miastami wskutek niechęci samorządów do kontraktowania i współfinansowania usług. Według autorów przy odpowiednim zaplanowaniu siatki połączeń i zakontraktowaniu przewozów integrującym kursy regularne z dowozem dzieci do szkół w oparciu o hurtowy wykup biletów miesięcznych możliwe jest uzyskanie systemu bardziej efektywnego jakościowo i kosztowo niż obecny. Długoterminowo konieczne są jednak głębsze zmiany, w tym legislacyjne, redefiniujące całość finansowania i organizacji transportu publicznego na terenach wiejskich.

Słowa kluczowe: publiczny transport zbiorowy, transport, system transportowy, transport regionalny.

Wprowadzenie

Polityka gospodarczo-społeczna Unii Europejskiej przypisuje szczególną wagę rozwojowi sektora transportu. Potwierdzają to liczne dokumenty strategiczne państw członkowskich, obecnie akcentujące zrównoważenie w tej dziedzinie rozumiane jako uwzględnienie oczekiwań społecznych dotyczących powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, wykorzysta-

nie różnych środków transportu oraz promowanie tych przyjaznych dla środowiska i wyposażonych w nowoczesne rozwiązania techniczne¹. Komisja Europejska (2011) wskazuje m.in. na konieczność zmiany struktury transportu czy wspierania środków alternatywnych względem indywidualnego transportu drogowego. Na rozwój komunikacyjny przeznaczono ogromne kwoty – np. w perspektywie finansowej 2014–2020 Polska otrzyma na inwestycje związane z tą dziedziną ponad 31 mld EUR (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015). Środki te przeznaczone są jednak głównie na realizację inwestycji drogowych, kolejowych oraz związanych z komunikacją miejską. Projekty dotyczące publicznej pozamięjskiej komunikacji autobusowej nie zostały wyszczególnione w oficjalnej klasyfikacji², nie są też traktowane

dr Michał Wolański
adiunkt w Katedrze Transportu
w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie
aleja Niepodległości 162, 02-554 Warszawa
Michal.Wolanski@sgh.waw.pl

lic. Wiktor Mrozowski
kierownik projektu w firmie Michał Wolański
ul. Niedzielskiego 2D m. 1, 01-875 Warszawa
w.mrozowski@michalwolanski.pl

mgr Mateusz Pieróg
kierownik projektu w firmie Michał Wolański
ul. Niedzielskiego 2D m. 1, 01-875 Warszawa
m.pierog@michalwolanski.pl

¹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 4, ust. 1, pkt 28 (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

² Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz. U. 2010, poz. 255).

odrębnie w licznych dokumentach strategicznych. Również na poziomie krajowym nie przewidziano działań nakierowanych na rozwój pozamiejskiego autobusowego transportu zbiorowego, a sytuację dodatkowo pogarsza brak systemowych powiązań rozwoju przestrzennego z rozwojem transportu.

Tymczasem sprawna komunikacja zbiorowa poza obszarami silnie zurbanizowanymi jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju regionalnego. Umożliwia aktywizację mieszkańców terenów o wysokim bezrobociu i oferuje poprawę dostępu do różnorodnych placówek edukacyjnych, zwiększając szanse młodzieży z terenów wiejskich na naukę bardziej dopasowaną do indywidualnych predyspozycji czy rynku pracy. Ponadto młodzi ludzie, mając zwiększone możliwości kształcenia oraz wygodniejszy dojazd do szkół (większa częstotliwość kursowania skraca czas oczekiwania na powrót do domu), chętniej kontynuują naukę. Nie należy przy tym pomijać wynikającej z rachunku ekonomicznego coraz silniejszej tendencji do centralizacji i koncentracji usług, zarówno komercyjnych, jak i publicznych (sądownictwo, szkolnictwo, opieka zdrowotna). Prowadzi ona do stopniowej peryferyzacji obszarów wiejskich i zwiększania odległości pomiędzy miejscem zamieszkania a lokalizacją punktów docelowych podróży. Niewystarczająca sieć połączeń transportu zbiorowego w takich rejonach skutkuje zatem wzrostem nieefektywnego wykorzystania środków komunikacji indywidualnej, przyczyniając się pośrednio do nasilenia ruchu drogowego na terenach zurbanizowanych. Jednocześnie regres transportu publicznego skutkuje postępującym wykluczeniem mieszkańców obszarów wiejskich, którzy są pozbawieni możliwości korzystania z samochodów – osób o ograniczonej sprawności, dzieci i młodzieży, osób mniej majątnych.

Celami niniejszego artykułu są: 1) zwrócenie uwagi na efekty wieloletnich zaniedbań w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenach niezurbanizowanych, 2) dokonanie krytycznej oceny dotychczas podjętych działań naprawczych oraz 3) sformułowanie krótko- i długoterminowych rekomendacji dających szansę na poprawę sytuacji. Autorzy bazują na wnioskach z projektów badawczych, w których uczestniczyli. Realizowano w nich szeroko zakrojone badania terenowe i inne analizy:

- projekt „Publiczny transport zbiorowy poza Miejskimi Obszarami Funkcjonalnymi” (PTZMOF), realizowany w roku 2014 przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie w ramach grantu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Wolański 2016b);
- jedno z zadań projektu MORE (in. „Ocena skutków regulacji oparta na dowodach. Model wykorzystania istniejących dowodów analityczno-ewaluacyjnych w procesie oceny skutków społeczno-ekonomicznych efektów planowanych regulacji”), realizowanego w latach 2015–2016 przez konsorcjum, którego liderem była Akademia Leona Koźmińskiego, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (Wolański, Mrozowski, Jakubowski, Pieróg 2015).

Autorzy świadomie postanowili nadać niniejszemu artykułowi zakres nieco szerszy, który pozwalała na kompleksowe zaznajomienie z omawianą problematyką czytelników niespecjalizujących się w tematyce transportu.

1. Przegląd dotychczasowych badań

Temat pozamiejskiego transportu publicznego doczekał się wielu interesujących opracowań naukowych i wdrożeniowych. Współczesne omówienia, które podążają za postępującymi zmianami infrastrukturalnymi, dużo uwagi poświęcają kolei. Wśród podstawowych publikacji monograficznych podejmujących temat przewozów regionalnych można wymienić prace Tadeusza Dyra (2009) oraz Bożeny Grad (2012). Opis przekształceń rynku przewozów kolejowych można znaleźć w publikacji Ariela Ciechańskiego (2007). Społeczne skutki likwidacji regionalnych połączeń kolejowych opisywał Zbigniew Taylor (2003).

W kontekście komunikacji autobusowej wyjątkowo interesującym tematem są dokonywane przez dwie ostatnie dekady przekształcenia własnościowe podmiotów wywodzących się z Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS). Obszerną analizę przeprowadzonych zmian organizacyjnych i ich bezpośrednich następstw przeprowadził wieloletni rzecznik resortu komunikacji Stefan Poźniak (1996). Zmiany

zachodzące w zbiorowości podmiotów powstałych w wyniku podziału monostruktury PKS przeszedzili wspomniani już Taylor i Ciechański (2008a), opisując dalsze losy wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się przewozami pasażerskimi i sygnalizując problem upadłości kolejnych firm. Autorzy ci w innych pracach szczegółowo opisali przekształcenia i warunki prawne funkcjonowania komunikacji autobusowej na przestrzeni kolejnych lat, publikacje te jednak są już nieco zdezaktualizowane (iidem 2008b; 2010a). Większość z nich wskazuje na brak jednoznacznych danych statystycznych, które mogłyby służyć długookresowej analizie potoków zarówno w skali mikro-, jak i makroekonomicznej (iidem 2007). W wybranych artykułach można znaleźć całą gamę modeli przekształceń uzupełnioną o analizę interesujących przykładów, prezentującą również powiązania i różnice pomiędzy rynkami transportu regionalnego i miejskiego (iidem 2010b). Innym tematem związanym z przekształceniami pozamiejskiej komunikacji autobusowej podejmowanym w piśmiennictwie był przeciągający się brak zdolności adaptacyjnej firm wywodzących się z PKS do nowych realiów rynkowych. Wojciech Bąkowski (1999) piętnował niechęć środowiska do wykorzystywania najnowszej wiedzy z zakresu transportu, zarządzania finansami i jakością, wdrażania certyfikatów z serii ISO 9000, a także niedostatek kadry z odpowiednimi kwalifikacjami.

Mało uwagi pozamiejskim przewozom autobusowym poświęca się w opracowaniach analizujących transport przekrojowo. Zwykle obszerne statystyki dotyczące drogownictwa (stopień nasycenia infrastrukturą, wypadkowość, stopień zmotoryzowania itd.) sąsiadują z pojedynczymi akapitami na temat publicznej, regularnej pozamiejskiej komunikacji autobusowej (Rozkwitalska 2002). Również aspekty prawne funkcjonowania transportu pozamiejskiego nie są przedmiotem zbyt wielu analiz, np. prace przedlegislacyjne nad treścią ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie objęły pogłębionego studium koegzystencji przewozów komercyjnych oraz tych finansowanych ze środków publicznych. Określone zagadnienia kompleksowo przedstawiał cykl artykułów poświęcony zmianom w administracji dotyczącym sektora transportu

w związku z reformą podziału terytorialnego kraju (Świątecki 1998a; 1998b; 1998c; 1998d; 1999). Wskazanie przepisów europejskich umożliwiających organizowanie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego linii komunikacyjnych wybiegających poza jej teren (Mazur 2012) nie rozwiewa wątpliwości dotyczących zasadności ich organizowania w świetle krajowych rygorów budżetowych.

Wyraźnie brakuje wyczerpujących i bogatych w aktualne dane opracowań dotyczących szerzej pojętej tematyki autobusowych przewozów pozamiejskich. Jedną z głównych tego przyczyn jest postępujące rozdrobnienie rynku przewozowego, wywołujące trudności m.in. w prostej inwentaryzacji danych służących dalszym analizom.

W odniesieniu do publikacji zagranicznych szczególną uwagę należy zwrócić na różnice rozwojowe, które utrudniają dokonanie prostego przełożenia wniosków na warunki polskie. Społeczeństwa Europy Zachodniej uległy powszechnej motoryzacji znacznie wcześniej, przez co już kilkanaście czy kilkadziesiąt lat przed ich wystąpieniem w Polsce można tam było zaobserwować szereg innych zjawisk. Tym samym problematyka analogiczna do aktualnej w Polsce (np. drastyczny spadek liczby podróży) najsilniej akcentowana była w latach siedemdziesiątych XX w., zaś współczesne problemy są inaczej zhierarchizowane (np. najważniejsze kwestie to komfort, ekologia, starzenie się społeczeństw w odniesieniu do systemów transportowych i finansowanie tych systemów) (Kloss, Knoblich, Niemann, Schuh 2012, za: Wolański 2016b). Trudność tego segmentu rynku przewozów w Polsce polega na konieczności jednoczesnego nadrobienia wieloletnich zaniedbań oraz odpowiedzenia na współczesne wyzwania transportu zbiorowego zgodnie ze standardami zachodnioeuropejskimi.

W Skandynawii pod koniec lat sześćdziesiątych zaproponowano przydatne w polskich warunkach rozwiązanie problemu niechęci władz regionów do realizacji obowiązków związanych z transportem zbiorowym. Organizatorów publicznego pozamiejskiego transportu zbiorowego w Szwecji powołano na zasadzie dobrowolności i dużej dowolności, z możliwością wypracowania różnych modeli kontraktowania i rozliczania realizowa-

nych przewozów – do momentu nadejścia ustawowego terminu. Później – jeśli nie wypracowano innego rozwiązania – należało automatycznie wdrożyć regulacje domyślne. Taka elastyczność jednocześnie umożliwiła swobodne działanie władzom lokalnym i uregulowała sytuację w regionach mniej zainteresowanych organizowaniem komunikacji. Ponadto dla szwedzkiego modelu charakterystyczna jest tendencja do wyłaniania przewoźników w trybie przetargowym, ścisła koordynacja pomiędzy transportem drogowym i kolejowym (wraz z podporządkowaniem organizatorom transportu zbiorowego części infrastruktury kolejowej) oraz przekazanie organizatorom nadzoru właścicielskiego nad publicznymi przedsiębiorstwami transportowymi, co zapewniło integrację także na szczeblu zarządzania (Svensson 2001).

Szczególnie użyteczne jest porównanie Polski z krajami tzw. bloku wschodniego ze względu na podobieństwa historyczne. Przykładem kraju objętego dobrze funkcjonującym systemem transportu publicznego jest Republika Czeska, w której przeprowadzono proces prywatyzacji ČSAD (czeskosłowackiego odpowiednika PKS), przyjmując model podobny do polskiego (czyli prywatyzując poszczególne oddziały pierwotnie scentralizowanego przewoźnika). Dokonano tego jednak znacząco szybciej, dzięki czemu zachowano duży potencjał prywatyzowanych przedsiębiorstw i uniknięto silnego rozdrobnienia rynku przewozowego oraz degradacji infrastruktury, w tym dworców czy zajezdni (Taylor, Ciechański 2013a; 2013b). Szeroko opisywana jest bardzo udana integracja różnych form transportu na szczeblu ponadlokalnym. Publikowane prace dotyczą zarówno konkretnych wdrożeń (Havlík 2004, za: Wolański 2016b), stanowiąc swoisty przewodnik po kolejnych etapach łączenia komunikacji, jak i integracji transportu publicznego na szczeblu władz regionu, koncentrując się na analizie możliwości i efektów jej wprowadzania (Drdla 2008). Najbardziej interesujące rozwiązania wdrożone na terenie Republiki Czeskiej obejmują (Wolański 2016a):

- zapewnienie centralnej bazy danych o rozkładach jazdy;
- zapewnienie przez samorząd województwa minimalnego poziomu obsługi dla całego obsza-

- ru, z możliwościami uzupełniania oferty przy wsparciu samorządów niższego szczebla;
- wspieranie ze środków krajowych i unijnych zakupu taboru autobusowego dla komunikacji regionalnej i budowy podstawowej infrastruktury;
- tworzenie podmiotów wspierających i integrujących w imieniu samorządów regionalną komunikację kolejową i autobusową – przy zachowaniu stosunkowo dużej autonomii władz miejskich, niezależnie finansujących także komunikację miejską;
- wprowadzanie prostego systemu taryfowego obejmującego wielu przewoźników autobusowych i kolejowych.

W wymienionych przykładach rynek przewozów jest silnie uregulowany, a konkurencja między przewoźnikami występuje na poziomie ubiegania się o zamówienie na usługi transportu, nie zaś na etapie ich wykonywania. Inaczej wygląda to w Wielkiej Brytanii, która z prywatyzacją rynku przewozowego mierzyła się w latach osiemdziesiątych. W jej wyniku wykształcił się model komunikacji komercyjnej zasilanej dopłatami do ulg dla emerytów. Dodatkowo dotowane są kursy nierentowne (nawet przy refundacji ulg), ale potrzebne społecznie (linie mało obciążone, kursy wczesnoporanne i wieczorne itp.). W wielu przypadkach w określonych porach ta sama linia traktowana jest jako samofinansująca się, a w innych – dofinansowana publicznie. Kursy dotowane przez władze publiczne są wyróżnione w rozkładzie jazdy określonym symbolem (White 2002). Znaczące jest, że po trwającym kilkanaście lat okresie agresywnej konkurencji między przewoźnikami (nazwanej nawet przez brytyjskie media „wojną autobusową”) wykształcił się monopol kilku największych przewoźników, którzy oddolnie wprowadzili własne, jednolite standardy jakościowe. Tak funkcjonujący system doprowadził mimo to do pojawienia się podobnych problemów co w Polsce: braku integracji jakościowej i taryfowej na większych obszarach, częstych zmian tras i rozkładów jazdy, braku wpływu władz na ofertę przewozową i zwiększających się kosztów dofinansowań do ulg. W ostatnim czasie kontrowersje wywołało podejmowanie przez władze poszczególnych regionów działań na rzecz wprowadzenia tzw. kontraktu jakościowego

(Quality Bus Contract) umożliwiającego odgórne regulowanie transportu publicznego. Wzorem dla urzędników i polityków ma być system zintegrowanego transportu publicznego w rozległej aglomeracji londyńskiej. Przewoźnicy odbierają to jako powrót do regulacji rynku i zapowiadają oddolne wprowadzenie systemu wzajemnie honorowanych inteligentnych biletów, wzorowanych na londyńskiej Oyster-Card, mającego objąć teren całej Wielkiej Brytanii do 2022 r. (Stagecoach 2016).

2. Stan prawny i dane statystyczne

Zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie transportu zbiorowego na danym terenie należy do zadań gminy, powiatu i województwa³. Samorządy realizują te zadania na różne sposoby. Najwięcej doświadczenia w tym zakresie mają gminy, na których ciąży istotny obowiązek zapewnienia bezpłatnego dowozu do szkół dzieciom z obszarów odległych od ich miejsc zamieszkania o określone ustawą wartości, odpowiednio dla poziomu nauczania⁴. Gminy realizują obowiązki wynikające z ustawy za pomocą przewozów zamkniętych (wykonywanych we własnym zakresie lub przez przewoźnika wyłonionego w trybie zamówienia publicznego) albo w oparciu o ogólnodostępny publiczny transport zbiorowy (wykupując hurtowo bilety dla dzieci w trybie zamówienia publicznego lub bezpośrednio refundując nakłady rodzicom). Oprócz tego niektóre z nich dofinansowują przebiegające przez ich teren kursy komunikacji miejskiej sąsiednich dużych miast, nieliczne organizują własny transport gminny, zaś w pozostałych przypadkach pozamiejska komunikacja autobusowa jest realizowana na zasadach komercyjnych. Wpływ samorządów na sieć połączeń ogranicza się wówczas do weryfikowania

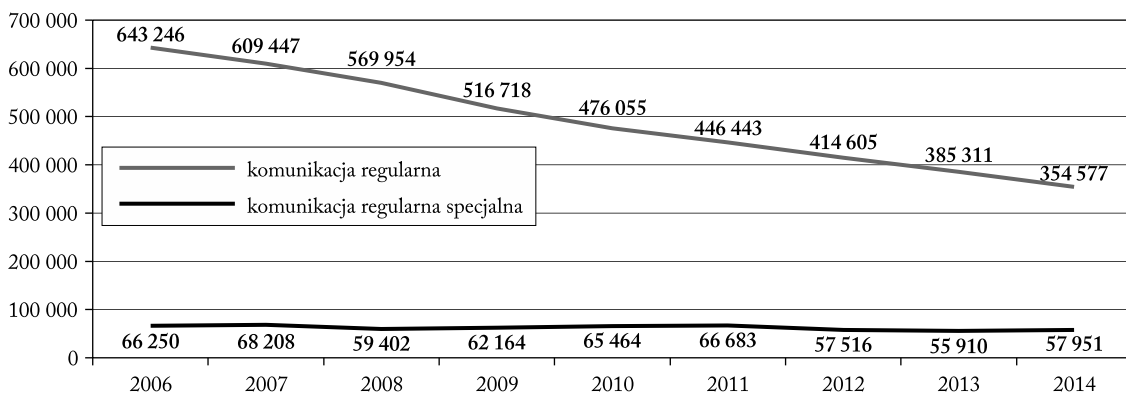
pod kątem formalnym wniosków o zezwolenie na regularne przewozy i pobierania opłat za korzystanie z przystanków, czasem polega on także na reagowaniu na wnioski mieszkańców poprzez wywieranie miękkiego nacisku na przewoźników w kwestii zmian w trasach lub rozkładach jazdy.

Z perspektywy przewoźników obsługa linii komunikacyjnych na terenach niezurbanizowanych jest przedsięwzięciem trudnym i ryzykownym. Duże rozproszenie zabudowy skutkuje wydłużeniem przebiegu pojazdów przy niewielkiej liczbie przewożonych pasażerów, przeciwnie do intensywnych przewozów w ramach komunikacji miejskiej (krótsze odcinki w silnie zurbanizowanych rejonach z częstymi wymianami pasażerów). Przekłada się to na ograniczenie rentowności połączeń oraz na trudności w skonstytuowaniu oferty przewozowej, która byłaby jednocześnie racjonalna ekonomicznie i atrakcyjna dla pasażerów. W rezultacie przewoźnicy obsługujący linie wyłącznie na zasadach komercyjnych (utrzymując się tylko z wpływów z biletów) nie mają środków ani koniecznej stabilności finansowej do inwestowania np. w atrakcyjny tabor i rozwój siatki połączeń. Oprócz trudności specyficznych dla tego segmentu pozamiejska komunikacja autobusowa jest obciążona także pozostałymi problemami, z jakimi zmagają się szerzej pojęty transport zbiorowy, w tym konkurencja z transportem indywidualnym czy wzrost kosztów zatrudnienia kierowców, którzy skądinąd chętnie emigrują zarobkowo. W efekcie w ostatnich latach pozamiejska komunikacja autobusowa jest w stanie postępującej zapaści, co obrazuje m.in. odnotowywany spadek liczby przewiezionych pasażerów (z ok. 640 mln w 2006 r. do zaledwie 350 mln w 2014 r. – rycina 1), a także spadek pracy przewozowej oraz eksploatacyjnej autobusów.

Wsparciem największym i w wielu przypadkach niezbędnym do utrzymania regularnych połączeń jest refundacja z tytułu honorowania ulg ustawowych, wypłacana przewoźnikom za pośrednictwem urzędów marszałkowskich z budżetu państwa. Dotyczy to głównie finansowania przejazdów uczniów, które zapewniają aż 50–60% wpływów z biletów (ok. połowa z tego pochodzi z dotacji), a w mniejszym wymiarze także innych uprawnionych do przejazdów ulgowych.

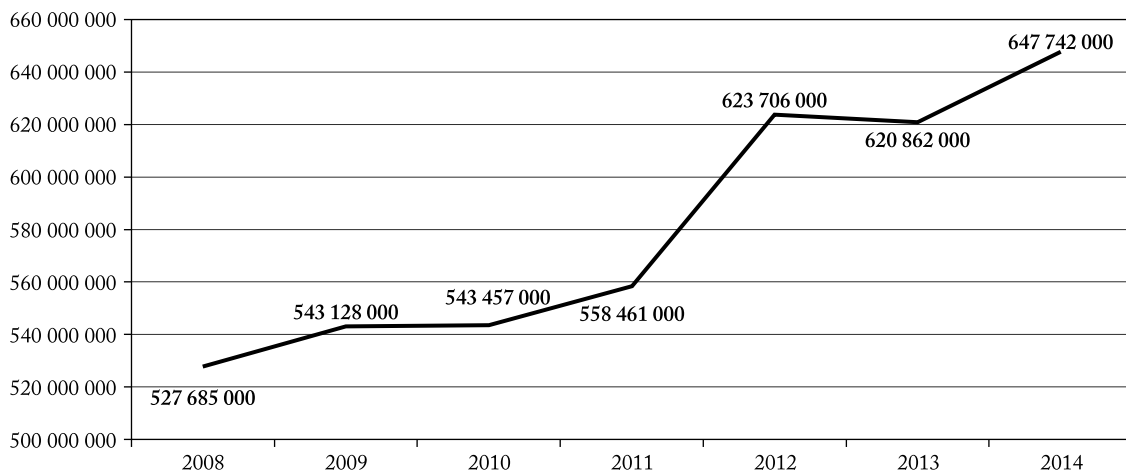
³ Ustawa z dnia 7 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.1, ust. 4 (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4.1, ust. 6 (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 14, ust. 1, pkt 10 (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576).

⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 14a, ust. 3, oraz art. 17, ust. 3 (Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425).



Rycina 1. Liczba pasażerów w przewozach pasażerskich transportem samochodowym zarobkowym w komunikacji regularnej i w komunikacji regularnej specjalnej w latach 2007–2014 (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015.



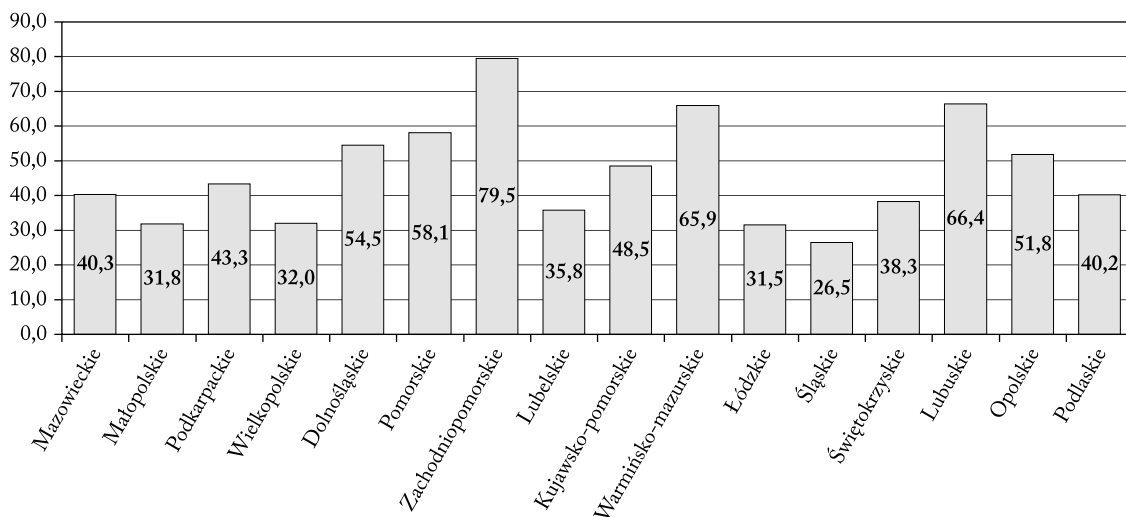
Rycina 2. Wysokość dopłat z budżetu państwa do ulgowych przejazdów osób w publicznym transporcie autobusowym w latach 2008–2014 (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa (Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

Rocznie przewoźnicy autobusowi otrzymują z budżetu państwa ponad 650 mln PLN (rycina 2), a kwota ta ulega systematycznemu wzrostowi (np. w 2008 r. było to ok. 530 mln PLN).

Warto zauważyć, że stale zwiększające się obciążenie budżetu państwa paradoksalnie nie przynosi poprawy stanu komunikacji pozamiejskiej – trend jest wręcz odwrotny. Ponadto wypłacone kwoty nie zawsze wiążą się z rzeczywistymi potrzebami pasażerów. Ponoszone

wydatki są zróżnicowane regionalnie – w przeliczeniu na mieszkańca wsi dopłaty w 2014 r. wyniosły od ok. 30 PLN w województwach małopolskim, wielkopolskim, łódzkim i śląskim do ok. 80 PLN w województwie zachodniopomorskim (rycina 3). Przyczyny różnic obejmują m.in. charakterystykę geograficzną i osadniczą, a także nieprawidłowości wynikające z wykorzystywania przez nieuczciwych przewoźników luk w niedoskonałych rozwiązaniach prawnych.



Rycina 3. Wydatki z budżetu państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów osób według województw w przeliczeniu na mieszkańca wsi w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa (Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa 2014).

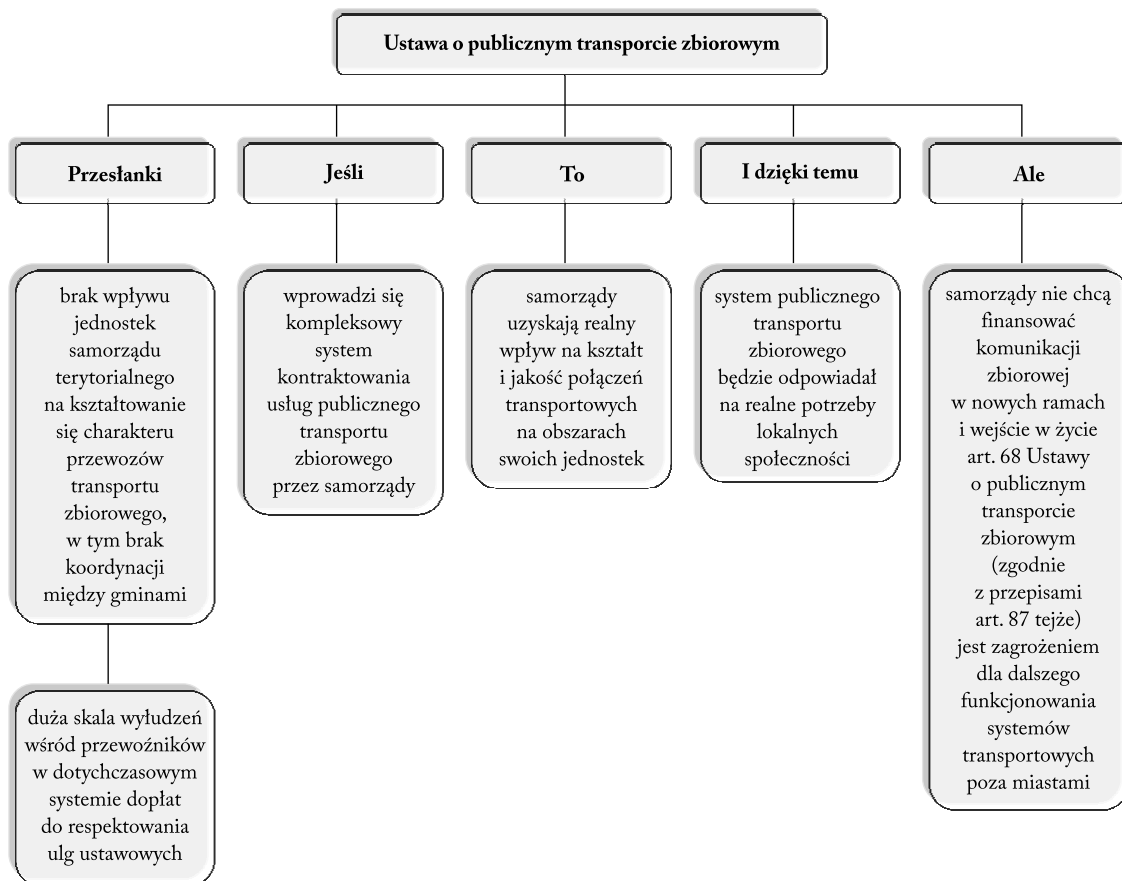
Przykładowo aby zwiększyć kwotę uzyskanej z budżetu państwa dotacji, przewoźnicy celowo zwiększali cenę biletu normalnego, jednocześnie udzielając ulg handlowych pasażerom nieuprawnionym do ulg ustawowych (Najwyższa Izba Kontroli 2010). Najbardziej istotną i wskazującą pewne możliwości zwiększenia efektywności budżetowych dofinansowań przyczyną różnic są jednak dopuszczane przez prawo odmienne modele funkcjonowania komunikacji pozamiejskiej. Niska wartość dopłat w województwach śląskim i wielkopolskim wynika z większego zaangażowania gmin w zapewnienie na terenach wiejskich transportu zbiorowego w formie komunikacji miejskiej, finansowanej w całości (włącznie z honorowanymi ulgami) przez samorządy. Z kolei najwyższa wartość dopłat w województwach zachodniopomorskim i lubuskim wynika z realizacji większości dowozów dzieci do szkół w oparciu o wykup biletów miesięcznych w ogólnodostępnej komunikacji, co automatycznie zwiększa skalę refundacji. W innych rejonach dominują zamknięte przewozy szkolne, co w wielu przypadkach skutkuje likwidacją jakichkolwiek ogólnodostępnych połączeń regularnych – kursy pozbawione największej grupy pasażerów oraz

refundacji za ich przewiezienie nie są wystarczająco rentowne, by przewoźnicy je utrzymywali.

3. Zmiany wprowadzone ustawą o publicznym transporcie zbiorowym

Nadzieję na poprawę sytuacji niosła przywołana już Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W założeniach ma ona skłonić samorządy do aktywniejszego niż dotychczas oddziaływania na siatkę połączeń, integrację systemów transportowych oraz na jakość usług przewozowych. Budzi ona jednak dużo wątpliwości (rycina 4).

W kontekście pozamiejskiej komunikacji autobusowej najważniejsze są zmiany w refundowaniu ulg, jedynej formie dofinansowania komunikacji realizowanej na zasadach komercyjnych. Po upływie okresu przejściowego i wejściu w życie wszystkich zapisów ustawy rekompensowane z budżetu państwa ulgi będą obowiązywać tylko w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, czyli (w uproszczeniu) w przewozach zorganizowanych przez samorządy,



Rycina 4. Model interwencji – zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym wchodzących w życie od 1 stycznia 2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

przy zachowaniu przewidzianych przez ustawę procedur. Przewoźnicy komercyjni nie będą mogli korzystać z refundacji ulg ustawowych i nie będą mieli obowiązku ich honorowania. Przewoźnik obsługujący przewozy użyteczności publicznej, zawierając umowę z organizatorem, stanie się operatorem linii komunikacyjnej. Refundacja honorowanych przez niego ulg ustawowych będzie następowała na nowych zasadach (art. 51–53), różniących się od dotychczasowych tym, że w przypadku przewozów innych niż wojewódzkie o refundację ulg ustawowych operator wystąpi do organizatora (gminy, powiatu) na podstawie zawartej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, dopiero

zaś ten – do urzędu marszałkowskiego (art. 54, ust. 2, pkt 1).

Z mechanizmu refundacji ulg ustawowych nadal wyłączona będzie komunikacja miejska finansowana w całości przez samorządy. Problem rodzi jej bardzo szeroka definicja, komunikacja miejska określona jest bowiem jako gminne przewozy pasażerskie w granicach administracyjnych miasta, miasta i gminy, miast lub miast i gmin sąsiadujących – jeśli zostało zawarte porozumienie lub powstał związek międzygminny (art. 4, ust. 1, pkt 4). Oznacza to, że z całości przewozów gminnych jedynie przewozy realizowane w obrębie gmin wiejskich mogą być objęte dopłatami do ulg ustawowych, co jest sprzeczne z dotych-

czasową praktyką. W przypadku przewozów powiatowych i wojewódzkich nie ma takich ograniczeń i dopłaty obejmą wszystkie połączenia, dlatego zachowanie komunikacji pozamiejskiej w obecnej formie wymagać będzie współpracy między gminami i powiatami w celu stworzenia zintegrowanej, szerokiej siatki połączeń z dofinansowaną refundacją ulg ustawowych.

Ustawa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego także inne obowiązki. Przyjmując rolę organizatora, w celu zawarcia umowy z operatorem samorząd musi spełnić dwa warunki: zaplanowanie sieci linii użyteczności publicznej oraz ogłoszenie zamiaru zawarcia umowy.

Zaplanowanie sieci linii użyteczności publicznej odbywa się przede wszystkim poprzez opisanie jej w planie transportowym, do którego utworzenia zobowiązane są niektóre jednostki oraz związki jednostek samorządu zamieszkałe przez liczbę mieszkańców przekraczającą określony w ustawie próg (50 tys. dla gminy, 80 tys. dla związku bądź porozumienia gmin, związku powiatowo-gminnego lub powiatu i 120 tys. dla porozumienia powiatów lub związku powiatów). Z przepisów nie wynika przymus sporządzenia planu transportowego dla wszystkich jednostek samorządu, zatem z jego przygotowaniem nie można wiązać prawa do refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa. Jednostki nieobjęte tym obowiązkiem mogą wyznaczyć linie użyteczności publicznej np. w formie uchwały.

Zakontraktowanie przewozów użyteczności publicznej wymaga poprzedzenia ogłoszeniem o zamiarze zawarcia umowy w większości sytuacji na rok przed rozpoczęciem postępowania (art. 23). Zgodnie z rozporządzeniem UE z takiego ogłoszenia można zrezygnować „w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji”⁵. Utrata ważnego strumienia finansowania przewozów, tj. dopłat do ulg ustawowych, z pewnością może doprowadzić do takiego stanu – to istotna infor-

macja dla jednostek samorządu terytorialnego, które dotychczas nie podjęły odpowiednich działań, a do wejścia w życie rozporządzenia zostało już mniej niż rok.

Umowa z operatorem może być zawarta w jednym z kilku trybów (art. 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym): przetargu, koncesji oraz bezprzetargowo (w przypadku m.in. zamówień nieprzekraczających w skali roku wartości 1 mln EUR netto lub 300 tys. km [art. 22, ust. 1, pkt 1] czy w drodze powierzenia bezpośredniego operatorowi wewnętrznemu, czyli np. przewoźnikowi komunalnemu). Podpisana umowa musi spełniać określone warunki, w tym m.in. zawierać szczegółowy opis praw i obowiązków operatorów (art. 25, ust. 3). Musi ona także określać zasady rozliczeń podziału kosztów realizacji usług publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym weszła w życie 1 marca 2011 r. z wyjątkiem zapisów regulujących refundację ulg ustawowych z budżetu państwa (art. 46, ust. 1, pkt 1; art. 68, pkt 2 i 3; oraz art. 73, pkt 1, lit. a, pkt 2–8, pkt 10, lit. a, i pkt 11, lit. a), które zostały odroczone do 1 stycznia 2017 r. Pomimo sześcioletniego *vacatio legis* wskazanych przepisów ustawy zarówno organizatorzy publicznego transportu zbiorowego (jednostki samorządu terytorialnego), jak i operatorzy świadczący przewozy pasażerskie zgłaszali wątpliwości co do możliwości wywiązania się z zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego. W obliczu zagrożenia brakiem ciągłości przewozów środowiska związane z samorządami oraz przewoźnikami autobusowymi podjęły działania lobbingowe, których efektem było faktyczne przedłużenie okresu przejściowego o rok⁶. Wraz z odroczeniem wejścia w życie przepisów wznowiono dyskusję na temat kontrowersyjnych zapisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W jednym z projektów jej zmian założono m.in. wprowadzenie przewozów użyteczności publicznej

⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE 2007, art. 5, ust. 5).

⁶ Ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2016, poz. 1342).

tylko wtedy, gdy przewozy komercyjne nie będą w pełni zaspokajały potrzeb mieszkańców, refundację ulg ustawowych zarówno dla przewozów komercyjnych, jak i użyteczności publicznej, zróżnicowanie opłat za przystanki w zależności od pojemności pasażerskiej autobusu, umożliwienie wysadzania pasażerów poza przystankami wskazanymi w rozkładach jazdy, przymusowe rozkładanie godzin odjazdów konkurencyjnych przewoźników w równych odstępach czasu oraz liberalizację zapisów dotyczących cofania potwierdzeń zgłoszenia przewozu. Proponowane zmiany zdają się spełniać oczekiwania środowisk związanych z niewielkimi, prywatnymi przewoźnikami autobusowymi i budzą poważne wątpliwości m.in. Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej (2016).

4. Metodyka badań własnych

W 2014 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie zdecydowano się na podjęcie wzmiankowanego już na wstępie projektu PTZMOF, którego celem było określenie skali, determinant oraz efektów regresu autobusowego publicznego transportu zbiorowego w Polsce poza miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, a także wypracowanie rekomendacji dotyczących poprawy skomunikowania obszarów pozamiejskich w sposób efektywny kosztowo i odpowiadający na realne potrzeby społeczne. W ramach projektu przeprowadzono analizy danych statystycznych i sytuacji demograficznej omawianych obszarów oraz przykładów dobrych praktyk obejmujących sprawdzone rozwiązania. Ponadto przeprowadzono badania terenowe, w tym dziewięć studiów przypadków dotyczących obszarów wiejskich, które wybrano metodą doboru celowego (tak by charakteryzowały się zróżnicowanym poziomem obsługi komunikacyjnej); były to powiaty: białski, bydgoski, gryficki, lipnowski, miechowski, nowosądecki, olecki, zawierciański i żagański. Każde studium objęło:

- wizję lokalną, sporządzenie dokumentacji kartograficznej i fotograficznej;
- łącznie 71 wywiadów z mieszkańcami oraz kluczowymi interesariuszami (samorządow-

- cami, przewoźnikami, dyrektorami szkół, pedagogami, pracownikami urzędów pracy itp.);
- badania ankietowe postrzegania możliwości rozwojowych przez młodzież w aspekcie dostępności komunikacyjnej (łącznie 1644 respondentów);
- dodatkowe trzy *mini-case studies* dotyczące dobrych praktyk krajowych (obserwacja + jeden wywiad);
- wywiady z przedstawicielami kluczowych interesariuszy (np. zrzeszeń samorządów, przewoźników, władz państwowych itp.).

Przeprowadzając badanie, zwróciliśmy uwagę na zbliżające się zmiany w systemie refundowania ulg. Nowe regulacje nie zostały uzasadnione szczegółowo w procesie legislacji ani rozważone w wyniku przeprowadzenia tzw. oceny skutków regulacji pomimo znaczącej skali ich oddziaływania – skupiliśmy się bowiem na ogólnych skutkach całości ustawy. Dlatego w latach 2015–2016 we współpracy z zespołem projektu MORE, koncentrującego się na możliwościach adaptacji zasad oraz metod i technik ewaluacji interwencji publicznych na potrzeby realizacji oceny skutków regulacji, postanowiliśmy przeprowadzić odrębne badanie (Wolański, Mrozowski, Jakubowski, Pieróg 2015), którego celem była ewaluacja *ex ante* zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich przy użyciu innowacyjnej metody oceny skutków regulacji – gry symulacyjnej wspartej wywiadami pogłębionymi (*individual in-depth interview*, IDI).

Pierwszym etapem badania było przeprowadzenie 23 wywiadów IDI z przedstawicielami administracji państwowej i samorządowej oraz organizatorami transportu i przewoźnikami autobusowymi. Ich celem było zebranie wiedzy na temat realiów funkcjonowania pozamiejskiej komunikacji autobusowej w kontekście nadchodzących zmian w przepisach, a także wyszukanie obszarów, na których wdrożono rozwiązania zbliżone do przewidywanych nowymi regulacjami. Ponadto wywiady miały posłużyć opracowaniu planu i zasad działania gry symulacyjnej, będącej drugim etapem badania, tak aby zachowania graczy oraz uwarunkowania zewnętrzne odpowiadały rzeczywistości. Przeprowadzone gry symulacyjne odwzorowywały działania poszczególnych ak-

torów rynku przewozowego z uwzględnieniem momentu zmiany przepisów dotyczących refundacji ulg ustawowych. Uczestnicy (rekrutujący się spośród grona zespołu badawczego i studentów kierunków takich jak transport, ekonomia i gospodarka przestrzenna, wykazujący zainteresowanie tematyką transportu zbiorowego) wcielali się w rolę poszczególnych aktorów rynku (zróżnicowanych grup przewoźników, samorządów, pasażerów) wraz ze wszystkimi obowiązkami, ograniczeniami i możliwościami, jakie zostały im narzucone w scenariuszu sformułowanym na podstawie wniosków z pierwszego etapu badania. W grach uczestnicy przeprowadzali procesy decyzyjne, mając na uwadze dobro własne (a więc odpowiedniego aktora rynku przewozów) lub inne zmienne, które zależały od indywidualnego podejścia gracza. Planowe zakończenie gier odbywało się w momencie pełnego zaspokojenia oczekiwań uczestników względem narzuconych im przez autorów ról lub – z drugiej strony – braku możliwości zaspokojenia potrzeb którejkolwiek z grupy interesariuszy.

5. Wnioski z badań własnych

Z przeprowadzonych badań wynikało, że transport zbiorowy na obszarach pozamiejskich nie był zadaniem chętnie podejmowanym przez samorządy lokalne – zarówno w kwestii przygotowywania się do aktywnego kształtowania sieci komunikacyjnej, jak i zaangażowania finansowego (ograniczonego do wywiązywania się z obowiązków nałożonych przez ustawę o systemie oświaty). Ponadto wśród samorządów gminnych i powiatowych istniała niewielka świadomość nowych przepisów, a dotychczasowe przepisy budziły duże wątpliwości interpretacyjne. Największe problemy stwarzała niefortunna definicja komunikacji miejskiej (obejmująca część przewozów *stricte* wiejskich), niejasne procedury dotyczące jednostek samorządu terytorialnego poniżej progów ludnościowych determinujących wymóg sporządzenia planu transportowego oraz niejasny podział zadań pomiędzy samorządy różnego szczebla. Ważnym problemem był również brak odpowiednich kadr. Duże nadzieje wiązano z możliwością udzielania przez powiaty nieod-

płatnych koncesji na przewozy autobusowe, które prowadziłyby do zachowania *status quo*, oraz ze zintegrowanymi postępowaniami na świadczenie usług użyteczności publicznej i zakup biletów szkolnych, umożliwiającymi efektywniejsze wykorzystanie dopłat budżetowych.

Obserwacja przebiegu gier symulacyjnych, w tym procesu podejmowania decyzji, przyjmowanych przez uczestników scenariuszy rozgrywki i rozwiązań, do jakich doprowadziły, posłużyła do oszacowania prognozy i wyciągnięcia wniosków dla rynku przewozów publicznego transportu zbiorowego poza obszarami miejskimi w Polsce. Zarysowała się tendencja przenoszenia kompetencji w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenach nieurbanizowanych na poziom samorządów powiatowych, skłonność do grupowania usług w duże kontrakty w celu zmniejszania ilości obowiązków samorządów powiatowych w zakresie integracji komunikacji oraz ryzyko tworzenia zmów pomiędzy przewoźnikami. Zaobserwowano także duże znaczenie kontaktów nieformalnych między przewoźnikami i organizatorami.

Wprowadzenie nowych przepisów narzuca jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialność za przewozy, dotychczas w dużej mierze realizowane samodzielnie przez przewoźników i dofinansowane z budżetu państwa za pośrednictwem samorządów wojewódzkich. Największe ryzyka nadchodzących zmian to:

- 1) zignorowanie nowych regulacji przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) podjęcie przez jednostki samorządu terytorialnego niewystarczających działań.

W przypadku braku podjęcia odpowiednich działań ze strony jednostek samorządu terytorialnego istnieje wyraźne zagrożenie zupełną likwidacją wielu połączeń komercyjnych oraz zubożeniem oferty przewozowej na pozostałych liniach – z uwagi na wyższe ceny biletów dla pasażerów objętych dotychczas ulgami. Część przewoźników może być przygotowana na przejęcie obciążenia finansowego poprzez oferowanie ulg handlowych, które odpowiadałyby wysokością ulgom ustawowym, w nadziei na przetrwanie trudnego okresu i wyeliminowanie konkurentów; będzie to jednak sytuacja przejściowa. W zależności od przyjętego modelu zapewniania dowozu

dzieci do szkół mogą pojawić się też trudności w realizowaniu tego obowiązku gmin. Z pewnością problemy obejmą też młodzież w wieku ponadgimnazjalnym dojeżdżającą do szkół poza granicami gmin. W efekcie nastąpi znaczące pogorszenie dostępności podstawowych usług publicznych na obszarach wiejskich i przyspieszenie procesów peryferializacji.

Niebezpieczeństwo zupełnego zignorowania nowych przepisów wyraźnie zmalało dzięki licznym działaniom informacyjnym organizacji związanych z samorządami (np. Związku Powiatów Polskich) lub przewoźnikami (działalność poszczególnych przewoźników, np. grupy Mobilis, i zreszających ich organizacji, np. Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji). Ponadto władze samorządowe niezależnie od nadchodzących zmian w przepisach coraz częściej angażują się w rozwój transportu zbiorowego, np. organizując komunikację gminną, komunalizując oddziały dawnego PKS, a także inwestując w kolej. Wciąż pozostaje jednak ryzyko podjęcia przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego niewystarczających działań, ograniczających się do minimalnego zabezpieczenia dowozów do szkół podstawowych i gimnazjów (jako obowiązku ustawowego) oraz do ośrodków powiatowych. Pozostałe przewozy mogą zostać objęte nieodpłatnymi koncesjami umożliwiającymi pozyskiwanie dopłat do ulg ustawowych, ale bez możliwości większego wpływu samorządów na siatkę połączeń i jakość przewozów. W skrajnie negatywnym scenariuszu na terenach gmin zachowane będą przewozy zamknięte – szkolne i pracownicze – których liczba będzie rosła, uzupełniając powstałe luki, oraz szczątkowe przewozy ogólnodostępne – komercyjne, ukierunkowane wyłącznie na dojazd do największych aglomeracji i biegnące wzdłuż głównych ciągów drogowych.

Negatywne zmiany w zakresie przewozów szkolnych mogą dotyczyć przewozów w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich dowożących dzieci na tereny gmin miejskich, o ile obecnie realizują one transport przy użyciu linii ogólnodostępnych. Przy braku współdziałania z powiatem takie gminy mogą utracić dotychczasowe możliwości i będą zmuszone do korzystania z przewozów zamkniętych – droższych o ok. 50% – lub

dwukrotnie droższych przewozów nieobjętych refundacją ulg.

Wobec prognozowanych komplikacji na rynku transportowym, w tym spadku liczby linii komunikacyjnych i eliminacji nierentownych kursów, a przez to spadku liczby pasażerów, można założyć, że wydatki budżetu państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie autobusowym obniżą się. Stanie się to jednak kosztem samorządów niższego szczebla, które wskutek presji wywieranej przez mieszkańców mogą zdecydować się na organizowanie i samodzielne finansowanie droższych przewozów, np. w formie komunikacji miejskiej. W uprzywilejowanej sytuacji znajdą się gminy położone w pobliżu dużych miast, z którymi będą mogły zawrzeć porozumienie dotyczące współfinansowania kursów organizowanej przez nie komunikacji miejskiej. Analizy wykazują jednak, że rozwiązanie takie jest efektywne tylko w przypadku gmin bezpośrednio sąsiadujących z aglomeracjami. Funkcjonowanie linii komunikacji miejskiej na rozległych obszarach funkcjonalnych może być nawet czterokrotnie droższe od komunikacji pozamiejskiej (Wolański 2016a).

6. Rekomendacje krótkoterminowe

Przewoźnicy oraz samorzady są zainteresowani odroczeniem wejścia w życie przepisów przynajmniej o rok, pojawiają się także głosy o potrzebie większych zmian w samej ustawie o publicznym transporcie zbiorowym⁷. Nie ma jednak co do tego wiążących deklaracji ze strony ustawodawcy i los pozamiejskiej komunikacji autobusowej wciąż jest niepewny. Wobec tego zasadne jest podjęcie działań mających na celu zapewnienie możliwie najefektywniejszej jakościowo i kosztowo komu-

⁷ Już po napisaniu niniejszego artykułu oprócz przesunięcia terminu wejścia w życie nowych przepisów na 1 stycznia 2018 r. wznowiono dyskusję na temat koniecznych zmian w ustawie. Minister Infrastruktury i Budownictwa powołał do tego celu zespół, w którego pracach uczestniczy również dr Michał Wolański. Procedowane projekty ulegają jednak szybkim zmianom, są przedmiotem opiniowania przez różne grupy interesu i wciąż nie dają pewności rozwiązania wszystkich poruszonych w niniejszym artykule problemów pozamiejskiego transportu zbiorowego.

nikacji pozamiejskiej w przygotowanych przez ustawodawcę realiach prawnych:

1. Samorządy powiatowe organizatorami.

Z uwagi na faktyczne kierunki przemieszczania się osób w wieku powyżej 17 lat, niefortunną definicję komunikacji miejskiej oraz duże wyzwania formalne i organizacyjne powinno się dążyć do koncentracji kompetencji organizowania transportu zbiorowego na szczeblu samorządów powiatowych na mocy porozumień zawieranych między gminami i powiatami.

2. Ogólnodostępne przewozy szkolne.

Rozwiązaniem przynoszącym najwięcej korzyści jest zawieranie przez powiaty umów na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz hurtowy zakup przez gminy biletów okresowych na potrzeby dowozu dzieci do szkół, finansowany w formie udzielenia powiatowi będącemu organizatorem transportu publicznego dotacji celowej. Organizowana w ten sposób komunikacja nie spełni przesłanek komunikacji miejskiej (zapewniona jest więc refundacja ulg ustawowych z budżetu państwa), a jednocześnie gminy utrzymają wpływ na kształt sieci połączeń i jakość świadczonych usług. Alternatywą jest obejmowanie możliwie rozległych sieci połączeń (najlepiej wszystkich funkcjonujących dotychczas na zasadach komercyjnych, co wymaga korekty planów transportowych) nieodpłatnymi koncesjami oraz bezpośrednia refundacja przez gminy kupowanych przez rodziców ulgowych biletów dla uczniów. Ograniczy to jednak gminom wpływ na siatkę połączeń, spowoduje także trudności związane z wyłączeniem z systemu refundacji pozostałych przewoźników mających znacznie droższe bilety.

3. Duże kontrakty. W celu zmniejszenia liczby obowiązków samorządów powiatowych w zakresie integracji komunikacji rozsądne jest także grupowanie usług w duże kontrakty dopuszczające zaangażowanie innych przewoźników jako podwykonawców dużych operatorów, z którymi zakontraktowano przewozy użyteczności publicznej.

7. Rekomendacje długoterminowe

Warto zauważyć, że wygaśnięcie dopłat do biletów ulgowych w dotychczasowej formie można postrzegać nie tylko jako zagrożenie, ale także jako szansę na zreformowanie niewydolnego systemu finansowania publicznego transportu zbiorowego. Jego nieefektywność wynikała z tego, że władze publiczne przeznaczając znaczne środki na jego dotowanie, miały jedynie minimalny wpływ na kształt oferty przewozowej. Jednocześnie w największym stopniu wspierały linie dobrze funkcjonujące, nieraz zyskowne. Umiejętne przejęcie odpowiedzialności za przewozy przez samorządy daje możliwości usprawnienia zaniedbanej przez lata autobusowej komunikacji pozamiejskiej.

Wymagane są jednak dalej idące zmiany w systemie finansowania i zarządzania pozamiejską komunikacją autobusową:

- 1. Rewizja uprawnień do ulg.** Ulgi wynikające z aktów prawnych powinny być ograniczone do minimum, przy podkreśleniu ich socjalnego charakteru. Dzięki temu wsparcie publiczne będzie przyznawane najbardziej potrzebującym.
- 2. Nowy system finansowania publicznego transportu zbiorowego,** oparty na wykorzystaniu dotychczasowego strumienia finansowania (tj. funduszy przeznaczanych obecnie na refundację ulg ustawowych) oraz ewentualnie dodatkowych środków pochodzących z opłat paliwowych, wykorzystywanych obecnie przez Fundusz Kolejowy na cele, które zostały już osiągnięte lub mogą być finansowane z innych źródeł⁸.
- 3. Dotowanie tylko deficytowych linii.** Odbywać się to powinno na zasadzie uzupełniania sieci transportu komercyjnego na wzór brytyjski, czyli przez finansowanie wyłącznie tych kursów i linii, które są społecznie ważne.
- 4. Doprecyzowanie ustawowych definicji komunikacji miejskiej i pozamiejskiej.** Istotne

⁸ Opłaty paliwowe w 20% zasilają Fundusz Kolejowy, który dotychczas wydatkowany był m.in. na zakup pojazdów szynowych przez samorządy wojewódzkie (do 2015 r.), nabywanie akcji PKP PLK od PKP SA, czyli faktyczną spłatę zadłużenia PKP SA (do 2014 r.), oraz na rewitalizację linii kolejowych (które obecnie można już współfinansować ze środków unijnych).

jest zawężenie i doprecyzowanie definicji komunikacji miejskiej jako regularnych przewozów wykonywanych na terenie miast – tych spełniających określone warunki funkcjonalne (miasta na prawach powiatu, subregionalne, stolice województw) lub liczebnościowe (określony próg mieszkańców, np. 40 tys.) – oraz gmin, które zawarły z nimi porozumienia.

5. **Zmiany w mechanizmie refundacji ulg.**

Pieniądze na ten cel mogłyby trafiać z budżetu państwa do budżetu jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej przy podziale według stałego klucza – w związku z powierzchnią i ludnością danej jednostki – w sposób uniemożliwiający wydanie ich na inne cele. Środki te byłyby następnie przekazywane operatorom na podstawie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jednak płatność byłaby powiązana z całością świadczenia umownego, a nie tylko z honorowaniem ulg ustawowych, i nie byłaby zależna od liczby sprzedanych biletów ulgowych.

6. **Uniknięcie nadmiernego rozproszenia odpowiedzialności za organizację transportu zbiorowego.**

Ustawowe przekazanie kompetencji w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego (niebędącego komunikacją miejską) powiatom ziemskim połączone ze wsparciem określonymi środkami pochodzącymi z dotychczasowych dopłat do ulg ustawowych (w średniej wielkości ok. 2 mln PLN na powiat rocznie) sprzyjałoby zintegrowaniu komunikacji, a dzięki odpowiedniej skali przewozów obejmowanych umową z organizatorem uzasadniałoby powołanie odpowiednich komórek i zatrudnienie kadr, które zapewniłyby oczekiwaną jakość transportu i perspektywę jego rozwoju. Dodatkowo praktyczne realizowanie zapisów prawnych powinno być poparte odpowiedniej mocy zapisami dotyczącymi minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej obszarów wiejskich, np. do wszystkich (lub wskazanego odsetka) miejscowości powyżej określonego progu ludności powinna dojeżdżać ustalona liczba autobusów, oddzielnie dla dni nauki szkolnej i dni wolnych od pracy.

7. **Hierarchizacja samorządowych organizatorów transportu zbiorowego.**

Na bazie współ-

pracy powiatów pożądanym byłoby stworzenie wojewódzkich lub subregionalnych zarządów komunikacji (na wzór szwedzki – na zasadzie dowolności, z odgórnym wskazaniem rozwiązania w przypadku braku konsensusu), które odpowiadałoby za organizację podstawowej sieci komunikacyjnej – przy użyciu otrzymanych od rządu środków, z zastrzeżeniem możliwości spożytkowania ich tylko na ten cel. Taka aktywność pozwoliłaby zarówno wykształcić odpowiednie kompetencje i zwiększyć skalę działania, jak i adekwatnie zareagować na potrzeby uczniów szkół średnich, którzy chcą mieć możliwość dojazdu gdzieś indziej niż do siedziby własnego powiatu.

Bibliografia

Bąkowski, W. (1999). Perspektywy przedsiębiorstw PKS w nowych warunkach administracyjnych. *Przegląd Komunikacyjny*, 3, 1–4.

Ciechański, A. (2007). *Rynek pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce*. Warszawa–Rzeszów: Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG.

Drdla, P. (2008). Kraj Vysočina a integrovaný dopravní systém. *Doprava*, 4, 18–19.

Dyr., T. (2009). *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*. Radom: Politechnika Radomska.

Grad, B. (2012). *Regionalne przewozy pasażerskie w procesach dostosowania do standardów europejskich*. Radom: Politechnika Radomska.

Główny Urząd Statystyczny (2007). *Transport – wyniki działalności w 2006 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2008). *Transport – wyniki działalności w 2007 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2009). *Transport – wyniki działalności w 2008 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2010). *Transport – wyniki działalności w 2009 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2011). *Transport – wyniki działalności w 2010 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2012). *Transport – wyniki działalności w 2011 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

- Główny Urząd Statystyczny (2013). *Transport – wyniki działalności w 2012 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny (2014). *Transport – wyniki działalności w 2013 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny (2015). *Transport – wyniki działalności w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Havlík, K. (2004). Integrovaný dopravní systém Jihomoravského kraje. *Dopravní magazín*, 4.
- Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej (2016). *Wystąpienie IGKM do Jerzego Szmita*. Pobrano z: http://igkm.pl/site/dok/2016.0810_pismo.pdf
- Kloss, W., Knoblich, T., Niemann, J., Schuh, H. (2012). Verbundfinanzierung angesichts demografischer Veränderungen. *Der Nahverkehr*, 5.
- Komisja Europejska (2011). *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Mazur, B. (2012). Uregulowania prawne dotyczące linii wybiegowych i zakresu przestrzennej właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego. *Autobusy-TEST*, 7–8, 52–54.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015). *Informacja o realizacji Strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Najwyższa Izba Kontroli (2010). *Informacja o wynikach kontroli dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego*. Kielce: Najwyższa Izba Kontroli.
- Poźniak, S. (1996). 50 lat PKS – i co dalej? *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 1–5.
- Rozkwitalska, C. (2002). Transportowe różnicowanie województw. *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 8–13.
- Stagecoach (2016). *Major transport operators consider transformational plan for contactless travel on every bus*. Pobrano z: <https://www.stagecoachbus.com/news/national/2016/january/major-transport-operators-consider-transformational-plan-for-contactless-travel-on-every-bus>
- Svensson, P. (2001). Zasady zarządzania miejskim i podmiejskim transportem zbiorowym w Szwecji. *Zeszyty Naukowo-Techniczne Oddziału Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji w Krakowie*, 12, 257–269.
- Świątecki, P. (1998a). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (1). *Przegląd Komunikacyjny*, 8–9, 6–9.
- Świątecki, P. (1998b). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (2). *Przegląd Komunikacyjny*, 10, 9–13.
- Świątecki, P. (1998c). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (3). *Przegląd Komunikacyjny*, 11, 18–24.
- Świątecki, P. (1998d). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (4). *Przegląd Komunikacyjny*, 12, 5–10.
- Świątecki, P. (1999). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (5). *Przegląd Komunikacyjny*, 1, 18–23.
- Taylor, Z. (2003). Zamknięcia dla ruchu pasażerskiego linii kolejowych w Polsce i ich społeczne konsekwencje. *Przegląd Geograficzny*, 3 (75), 351–382.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2007). Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw PKS w nowej sytuacji gospodarczej. *Przegląd Geograficzny*, 1 (79), 5–44.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2008a). Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990. *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 3–13.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2008b). What happened to the national road carrier in a post-communist country? The case of Poland's state road transport. *Transport Review*, 5, 619–640.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2010a). Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsię-

biorstw komunikacji samochodowej. *Transport Miejski i Regionalny*, 2, 19–25.

Taylor, Z., Ciechański, A. (2010b). Polskie przedsiębiorstwa publicznego transportu regionalnego i miejskiego w warunkach gospodarki rynkowej. *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 20–25.

Taylor, Z., Ciechański, A. (2013a). Organizacyjno-własnościowe przekształcenia narodowych przewoźników drogowych w Polsce, Czechach i na Słowacji – część I i II. *Przegląd Geograficzny*, 2 (85), 151–172.

Taylor, Z., Ciechański, A. (2013b). Organizacyjno-własnościowe przekształcenia narodowych przewoźników drogowych w Polsce, Czechach i na Słowacji – część II. *Przegląd Geograficzny*, 4 (85), 515–547.

White, P. (2002). *Public Transport: Its Planning, Management and Operation*. London–New York: Spon Press.

Wolański, M. (red.) (2016a). *Jak zorganizować komunikację pozamiejską po 1 stycznia 2017 roku? Praktyczny przewodnik dla samorządów*. Warszawa: Związek Powiatów Polskich–Mobilis Sp. z o.o.

Wolański, M. (red.) (2016b). *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa.

Wolański, M., Mrozowski, W., Jakubowski, B., Pieróg, M. (2015). *Raport końcowy. Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich*. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie.

Regional public bus transport – regress, reforms, recommendations

Regional public bus (coach) services in Poland have faced serious challenges in recent years. A large part of the transport system is preserved solely by means of the public refunding of reduced fares. The new Act on mass public transport aims to improve the situation by encouraging local authorities to take responsibility for regional transport systems. The aim of this paper is to evaluate regulations implemented, to formulate recommendations leading to an improved transport system based around the new legislation, and to prepare long-term recommendations by which the legislative process might be streamlined in future. The available literature and detailed analysis of amended refunding regulations entering into force on 1/01/2017 make it clear that the further operation of regional transport systems outside urban areas is threatened by the reluctance of local governments to contract and finance public services. However, the authors feel a better-quality and more cost-effective regional transport system is achievable, provided the route network is planned appropriately, and integrates both regular routes and school services, with monthly tickets purchased wholesale. In the long run, more profound change, including new legislation, are essential, with a view to the entire system by which rural public transport in Poland is financed and organised being redefined.

Keywords: public transport, transport, transport system, regional transport