

Realizacja politycznych obietnic nie powinna być pretekstem do forsowania rozwiązań sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem i interesem publicznym. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że tak się właśnie dzieje przy nowelizacji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Nowelizacja ta (podobno) ma pomóc w likwidacji białych plam transportowych na obszarze naszego kraju, jednakże przyjrzenie się tak przebiegowi prac, jak i wczytanie się w jej treść nasuwa liczne wątpliwości.

Po prostu aktualna jej wersja nie rozwiązuje żadnego z problemów, które legły u podstaw fiaska obecnie obowiązującej ustawy. Jest to o tyle dziwne, że diagnoza przyczyn obecnego stanu była już oczywista kilka lat temu. Najlepszym przykładem może służyć Najwyższa Izba Kontroli, która już w roku 2015 wskazała, że dopuszczenie do konkurencji na tych samych liniach operatorów i przewoźników powoduje, że „nie jest możliwe rzetelne skalkulowanie przychodów operatora, a co za tym idzie, jego dochodów i wysokości ewentualnej rekompensaty należnej od samorządu – realizacja usług przewozowych przez innych przewoźników na linii obsługiwanej przez operatora spowoduje uszczuplenie dochodu operatora w stopniu niemożliwym do wcześniejszego oszacowania.” Brak możliwości ustanowienia prawa wyłącznego był jednym z przejawów wyraźnie widocznego zjawiska prywatyzacji zysków i uspołecznienia strat. Na liniach dochodowych mogli bez przeszkód – i bez konieczności partycypowania w kosztach utrzymania linii mających społeczne znaczenie – operować przewoźnicy pozostawiając operatorom – finansowanym z budżetu publicznego – jeżdżenie na liniach nierentownych. Z katastrofalnym skutkiem dla tego właśnie budżetu.

Co do zasady zaspokajający wszystkie potrzeby społeczne system publicznego transportu zbiorowego nie jest dochodowy. Konieczność dopłaty nie jest zatem niczym dziwnym, jednak powinna być ona w racjonalnej wysokości. Jeśli nie chce się uczynić z systemu studni bez dna, konieczne jest włączenie w jego finansowanie linii przynoszących dochód. Zmniejsza to bowiem skalę dopłaty.

Wypracowany w resorcie projekt nie wymusza takiej sytuacji. Jeszcze w przedostatniej wersji dopuszczał do 30% kursów obsługiwanych na zasadzie obecnej, tzn. przez przewoźników. Nietrudno zauważyć, że będą to wyłącznie kursy dochodowe. Przewoźnik jest przedsiębiorcą, a nie idiotą, więc nie będzie jeździł tak, aby konsekwentnie generować straty. Znowu zatem dochody mają trafić poza sektor finansów publicznych. Aktualna wersja jeszcze bardziej poszerzyła potencjalną skalę działalności przewoźników – do 40% kursów. Jak się okazało, nie była to liczba przypadkowa. Zgodnie z oszacowaniem Ministerstwa obecnie przewoźnicy pokrywają około 40% przypuszczalnych potrzeb przewozowych; potrzeba zatem uruchomienia – z dopłatą – linii pokrywających pozostałe 60%. To jednak oznacza, że w modelowym przypadku miałyby nastąpić zachowanie wszystkich linii prywatnych, a z budżetu publicznego – uruchomienie linii użyteczności publicznej. W dłuższej perspektywie czasu żadna gmina, czy powiat nie zdołają tego unieść.

Zwłaszcza, że w ostatniej chwili Ministerstwo Infrastruktury postanowiło wprowadzić dodatkową zmianę – ograniczając dostępny obecnie wachlarz możliwości zawierania przez organizatora publicznego transportu zbiorowego umów. O ile w aktualnym stanie prawnym organizator może zawrzeć umowę na pojedynczą linię, grupę linii, albo całą zaplanowaną przez siebie sieć – to zgodnie z propozycją Ministerstwa obecnie będzie musiał zawierać umowę na każdą linię komunikacyjną z osobna.

Zmiana ta jest z kilku powodów interesująca. Przede wszystkim pojawiła się dopiero na etapie opiniowania projektu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Nie była jednak odpowiedzią na żadną z uwag zgłoszonych przez przedstawicieli strony samorządowej; co więcej – była wręcz sprzeczna z ich oczekiwaniami.

Jest też sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem. Na poszczególnych liniach może być wykonywana różna praca przewozowa. Odrębny przetarg na każdą linię może oznaczać konieczność obejmowania odrębną umową kursu realizowanego raz, czy dwa razy na dzień na odległość kilkunastu kilometrów. Racjonalność ekonomiczna takiego rozwiązania jest żadna, zwłaszcza że brak standardu w odniesieniu do pracy przewozowej może pociągać za sobą wyższe koszty utrzymania baz autobusowych.

Pikanterii sprawie dodaje fakt, że wcześniej przez długie miesiące Ministerstwo twierdziło, że jedynym możliwym sposobem kontraktowania przewozów użyteczności publicznej powinno być pakietowanie – łączenie w ramach jednego zamówienia linii rentownej i nierentownej (a ściślej linii o dużym i małym strumieniu pasażerskim), gdyż miało to pozwolić na pokrywanie części straty na jednej linii dochodami z drugiej. Wówczas wszystkie propozycje płynące ze strony samorządowej dotyczące uelastyczenia sposobu zawierania umów były odrzucane z ciągłym powoływaniem się na konieczność wystawiania na przetargi linii w pakietach.

Co zatem wpłynęło na tak diametralną zmianę? Zgodnie z wypowiedziami urzędników – chęć przeciwdziałania monopolizacji rynku. Tyle że zaproponowane rozwiązanie temu nie jest w stanie posłużyć. Nie ma przecież znaczenia czy jeden podmiot wygra przetarg na całą sieć, czy też kilkadziesiąt przetargów na poszczególne linie. Jest natomiast w stanie poprawić sytuację przedsiębiorców. Łatwiej im bowiem będzie ubiegać się o poszczególne linie; łatwiej też będzie im stworzyć zmonopolizowaną cenową opartą na podziale rynku.

Urzędnicy jednak konsekwentnie swojego pomysłu bronią. Trudno się zatem dziwić, że Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego projekt zaopiniowała negatywnie. Pytanie tylko, czy będzie to dostatecznym sygnałem do opamiętania się autorów na dalszych etapach prac legislacyjnych.