

Lata pandemii to prawdziwy sprawdzian dla publicznego transportu zbiorowego. Czy jest szansa na jego odrodzenie się? Czy problemy w obszarze transportu w Polsce to kwestia niewystarczających środków, czy nieodpowiednio sformułowanego prawa? „Transport publiczny jest prawnie i organizacyjnie bardzo trudny. Konieczna jest współpraca” – przyznaje dr Michał Wolański, adiunkt w Kolegium Zarządzania i Finansów Instytutu Infrastruktury, Transportu i Mobilności Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

### **Od dwóch lat trwa pandemia koronawirusa, która niewątpliwie mocno wpłynęła na transport publiczny. Jak po tym czasie ocenia Pan jego kondycję?**

Przede wszystkim, transport zbiorowy należy rozpatrywać na kilku poziomach. Mamy transport publiczny w miastach, który jest kontraktowany przez samorzady miejskie. Dlatego na stan transportu publicznego w miastach wpływa oczywiście stan finansów miast i ogromna niepewność w tym zakresie. Wpływa też poważne osłabienie przychodów, które miało miejsce przez te dwa lata, a także wzrost kosztów paliw. Podobna sytuacja dotyczy przewoźników kolejowych, kontraktowanych przez regiony i rząd. Natomiast z punktu widzenia Związku Powiatów Polskich, bardzo istotna jest sytuacja transportu poza miastami – on w dużej mierze w Polsce był i jest organizowany na zasadzie komercyjnej działalności. Ta działalność wbrew pozorom nie jest do końca samofinansująca, ponieważ do każdego sprzedanego biletu ulgowego przez budżet państwa udzielana jest dopłata do ulgi, w pełnej wartości tejże. To jest bardzo ważne, bo gros użytkowników transportu publicznego poza miastami to są uczniowie, którzy dojeżdżają do szkół na biletach miesięcznych. Takie bilety są sprzedawane z ulgą wynoszącą ok. 50 procent, czyli do każdej złotówki ze sprzedanego biletu, dochodzi złotówka z budżetu państwa. Jednak poza tym jest to działalność komercyjna, na większości obszarów Polski nie ma umów z samorządami. Przewoźnik w ogromnej mierze może robić co chce, ale też jest zdany sam na siebie. W tych przewoźników po pierwsze bije wzrost kosztów, ceny netto paliw są wyższe niż kiedykolwiek, ale również ogromne osłabienie przychodów związane z nauczaniem zdalnym. Pamiętajmy, że jest to działalność, która nigdy nie była szczególnie rentowna – jeszcze przed pandemią firmy wychodziły z rynku, kolejne PKS-y zostawały zlikwidowane, przedsiębiorcy, którzy obsługiwali różne linie od 20 czy 30 lat zamykali się. Teraz ten trend ulega dalszemu nasileniu i szanse na zregenerowanie się tego rynku są bardzo słabe - nikt rozsądny nie dołoży pieniędzy „w dołku”, jeśli ma szansę na zysk „na górze”. Wydaje się, że jest to najbardziej wrażliwy i najistotniejszy dla Związku Powiatów Polskich segment rynku w obszarze transportu publicznego.

### **Czy w pandemii zmalało również zaufanie do transportu publicznego?**

Mam co do tego wątpliwości – autorytety w różnych krajach mówiły, że transport publiczny jest bezpieczny, pod warunkiem noszenia odpowiednich maseczek. Natomiast sygnały płynące od rządzących w Polsce dotyczyły tego, że w transporcie publicznym łatwo się zakazić. Z drugiej strony, ja cały czas jeździłem autobusami, tramwajami i widziałem, że nawet w czasie największych lockdownów z komunikacji korzystały osoby starsze, czyli grupa największego ryzyka, a zniknęli młodzi, dla których koronawirus nie był aż takim zagrożeniem. Pewna część osób korzystających z transportu publicznego rzeczywiście nie zakładała maseczek ochronnych, co jednych wystraszało, natomiast pokazywało też podejście innej grupy osób do pandemii. Mam wrażenie, że decydującym czynnikiem była wygoda ludzi. Tak samo jak szukamy wymówek do tego, by nie segregować śmieci, tak samo szukamy ich, by nie korzystać z transportu publicznego. W tym przypadku, sytuacja pandemiczna była psychologiczną wymówką. Natomiast z punktu widzenia inżynierii, w momencie rozbudowania przepustowości dróg, kolejne osoby wybierają samochód i drogi się naturalnie „napęniają”. Tu nastąpiło podobne zjawisko nie wskutek rozbudowy dróg, ale tego, że część osób przestała podróżować samochodem do pracy, pracując

zdalnie. Ludzie widząc, że na drogach pojawił się luz, zaczęli wybierać samochód, tłumacząc sobie to mniej lub bardziej względami bezpieczeństwa.

### **A jak Pana zdaniem mógłby wyglądać optymalny model transportu publicznego dla Polski powiatowej?**

Sporo samorządów wybiera ostatnio formułę związków powiatowo-gminnych. Największym związkiem powiatowo-gminnym, który zapowiedział rozpoczęcie działalności jest Związek Powiatowo-Gminny wokół Poznania. Taki związek polega na tym, że ustawowo różni organizatorzy – powiaty i gminy – tworzą jedno ciało na większym obszarze, które wspólnie zarządza komunikacją. Zalety tego rozwiązania są po pierwsze takie, że skala działania komunikacji odpowiada potrzebom pasażerów. Oczywiście w skali powiatu, a najlepiej kilku powiatów z reguły znajdują się cele podróży, którymi są przede wszystkim szkoły średnie, miejsca pracy, strefy aktywności gospodarczej. Czasem wójtowie skarżą się, że uruchomili kilka linii autobusowych, które łączą wioski i nikt nimi nie jeździ. Dzieje się tak dlatego, że w skali jednej gminy nie mamy aż tak dużych różnic potencjałowych, nie mamy tylu celów podróży. Codzienne potrzeby występują w Polsce powiatowej, w skali kilku powiatów. I formuła związku powiatowo-gminnego przede wszystkim odpowiada tym potrzebom podróżowania, które mamy. Uważam, że to jest też bardzo dobre rozwiązanie pod kątem prawnym. W ustawie jest zapis na temat tego, że starosta organizuje komunikację powiatową, a wójt gminną, co rodzi spore trudności ze skoordynowaniem tego. To bardzo niepraktyczne, bo powoduje, że zgodnie z ustawą, każdy powinien robić, sprzedawać oddzielne bilety. Problem prawny pojawia się też wtedy, gdy starosta chce robić komunikację, która leży w jego gestii, a gminy chcą ją dofinansowywać. Natomiast związek powiatowo-gminny pozwala w sposób bardzo czysty prawnie współpracować wójtom i starostom. Ciekawostką jest to, że aby gmina należała do związku powiatowo-gminnego, to do związku takiego wcale nie musi należeć powiat, na terenie którego się ona znajduje. To są rozwiązania, które również umożliwiają finansowanie komunikacji z funduszu rozwoju przewozów autobusowych oraz uzyskiwanie dopłat do ulg ustawowych. W tych trudnych czasach, które teraz mamy, gdy samorzady mają duże obawy co do przyszłości, a zwłaszcza co do finansowania wydatków bieżących w przyszłości, jesteśmy w stanie pozyskać finansowanie bieżące ze źródeł zewnętrznych. Kolejnym elementem, który sprawia, że komunikacja powiatowo-gminna jest ważna dla wszystkich JST jest to, że ona dobrze organizowana umożliwia efektywne dojazdy do szkół. Postawiliśmy kiedyś na model zamkniętych gimbusów i on tak naprawdę był początkiem końca komunikacji publicznej na terenach wiejskich. Bo jak z jakiejś wioski wyjeżdżało kilka osób do pracy i kilkanaścioro dzieci, to następowało rozdzielenie na dwa autobusy. Okazywało się, że autobus publiczny, który woził kilka osób do pracy, przestawał się opłacać. Teraz coraz więcej JST odkrywa, że lepszym rozwiązaniem jest połączenie tego, bo jest to technicznie tańsze, ale też jeśli realizują obowiązek dowozu dzieci do szkół poprzez zakup lub refundację biletów komunikacji publicznej, to do biletów przysługuje dopłata do ulg ustawowych. W ten sposób wykorzystując pieniądze, które gminy wykorzystują teraz na komunikację szkolną i wchodząc w model związku powiatowo-gminnego sprawia, możemy z tych samych pieniędzy samorządowych zrobić całkiem niezłą komunikację dla wszystkich. Jeśli każda z gmin w Polsce chciałaby to zagadnienie realizować sama, to niestety wróży porażkę, bo transport publiczny jest prawnie i organizacyjnie bardzo trudny. Konieczna jest współpraca.

### **A jak ocenia Pan rządowe programy mające na celu wsparcie transportu publicznego?**

Dobrze, że te programy są, ale niestety one pokazują pewien deficyt kompetencji w tworzeniu polityk publicznych. Na przykład w przypadku Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych, konkurs na rok

2022 był rozstrzygany pod sam koniec roku 2021. To niewyobrażalny błąd. To, że dofinansowanie przeznaczone jest tylko na rok, to również wielki błąd. Tego typu nabory powinny się odbywać dużo spokojniej, dużo elastyczniej i dużo bardziej długoterminowo. Aby zawrzeć umowę z przewoźnikiem, to po pierwsze sama procedura przeprowadzana właściwie powinna trwać kilka miesięcy i na to powinien być zapewniony czas. Później, umowę powinno się zawierać na kilka lat, by móc zbudować personel, tabor, zawsze umowy leasingowe. To, co jest w tej chwili robione, jest nieżyciowe. Polskie samorządy na szczęście świetnie się w tym znajdują, natomiast z całą pewnością te pieniądze można wykorzystywać w dużo bardziej mądry sposób.

**Czy w Polsce problemem jest rzeczywiście niedobór środków na transport publiczny, czy to raczej niezbyt dobrze sprecyzowane prawo w tym zakresie?**

Oczywiście zawsze lepiej, gdy środków jest więcej. Natomiast z całą pewnością po wprowadzeniu FRPA najbardziej palącym problemem jest brak spójnej polityki i brak dobrego prawa, a nie brak pieniędzy. Pieniądze są, jest fundusz autobusowy, dopłaty do biletów, są pieniądze, które gminy wydają na przewozy szkolne. Gdybyśmy mądrze zagregowali te środki, to można by stworzyć w Polsce naprawdę dobry system transportu publicznego, porównywalny z Czeskim czy Węgierskim. To, co na ten moment można jeszcze zrobić, to wykorzystywać fundusze unijne. Komisja Europejska widzi, co się dzieje w Polsce i chce wspierać transport poza miastami. Tu jest niestety dużo gorsza sytuacja niż w innych krajach – i nie mówimy tylko o Niemczech, Francji czy Belgii, ale i o Czechach, Węgrzech czy Słowacji. U nas jest znacznie gorzej niż w tych krajach i to widać. Z funduszy unijnych można by finansować chociażby zakupy taboru. Podsumowując: to nie jest problem pieniędzy, a braku pomysłu, choć oczywiście zawsze lepiej, gdy pieniędzy jest więcej.

**Nawiązał Pan do innych krajów, na których moglibyśmy się wzorować. Co dobrego możemy od nich przejąć w tym zakresie?**

Gdybyśmy chcieli zmieniać prawo, to absolutną podstawą jest to, że wszędzie w Europie jest jeden podmiot odpowiedzialny za kontraktowanie transportu publicznego, autobusowego na danym terenie. Nigdzie indziej nie ma tak, że jest transport autobusowy gminny, powiatowy, wojewódzki. Powinien być jeden szczebel – jedni mówią, że to powinny być województwa, inni, że powiaty, ale to już osobna dyskusja. Gminy powinny mieć możliwość dofinansowania takiej komunikacji, natomiast bycie przez gminy samodzielnym organizatorem komunikacji jest trochę absurdalne, bo tam nie ma źródeł i celów podróży. Jest ich też za dużo, by podołać temu wyzwaniu formalnemu. Tutaj ważne jest to, aby jednoznacznie przypisać zadanie do samorządu. Druga rzecz to przemodelowanie finansowania. Mamy Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, który jest na swój sposób mechanizmem patologicznym. Jest mechanizm dopłat do ulg podstawowych, który też jest na swój sposób patologiczny, bo z budżetu państwa płacone są duże pieniądze, natomiast sektor publiczny nie może niczego w zamian wymagać. Potrzebny jest też pomysł na integrację taryfową. Pomysł na to, żeby mieć w kraju porządnej jakości wspólne bilety.