

Katastrofa

– Choć w transporcie publicznym w perspektywie pięcioletniej wydajemy 30 mld na projekty unijne, to z tego żadne pieniądze nie idą do transportu poza miastami, chociaż właśnie tam dysproporcje społeczne są najbardziej widoczne. To, że od wstąpienia Polski do UE połowa komunikacji autobusowej na terenach wiejskich zniknęła, jest katastrofą – z dr. **Michałem Wolańskim**, wykładowcą z Katedry Transportu SGH w Warszawie rozmawia Anna Brzeska.

– Zajmuje się Pan problemem wykluczenia transportowego, również w ramach współpracy z INSPRO. Jak to się zaczęło?

– W 2014 r., jako SGH, zainteresowaliśmy się zagadnieniem transportu publicznego poza miastami. To jest dziedzina, której prawie nikt nie bada i którą nikt się nie interesuje – ani władze rządowe, ani samorządowe. Ten temat jest większości osób obcy, ponieważ albo mieszkają w miastach, albo mają samochody. Jednak jeśli ktoś się urodzi na terenach wiejskich (a jest to 40 proc. populacji Polski), do momentu ukończenia gimnazjum jest dowożony do najbliższej szkoły w ramach transportu szkolnego, którego organizacja jest obowiązkiem gminy, jeśli długość dojazdu przekracza określony dystans. Potem jednak taka osoba musi wybrać szkołę średnią, a nie ma jeszcze prawa jazdy. Temat dojazdu robi się więc na tym etapie życia bardzo ważny. To, do jakiego taka osoba pójdzie liceum lub technikum, jest wyzwaniem nie tyle transportowym, co z zakresu budowy kapitału ludzkiego. Jeżeli jakaś miejscowość jest w bezpośredniej strefie oddziaływania miasta albo w rejonie jest jakiś przystanek kolejowy, to jest dobrze. Natomiast na pozostałych obszarach sytuacja jest fatalna. Absolwenci gimnazjum są tam zmuszeni wybrać tę szkołę, która jest najbliższą. Spotkaliśmy się nawet z takimi przypadkami, że w obrębie jednego powiatu dzieci chodzą do szkoły z internatem.



Pod koniec zeszłego roku zostałem powołany przez ministra infrastruktury i budownictwa do udziału w zespole, który miał zmienić ustawę o publicznym transporcie zbiorowym. Zmiany miały być ukierunkowane na poprawienie transportu poza miastami. Jednak projekt został przygotowany przez środowisko części przewoźników, pod ich własny interes, a nie interes publiczny, czyli interes pasażerów. W zespole znaleźli się bowiem głównie przed-

stawiciele środowiska przewoźników albo środowisk samorządowych. Nie ma zatem dialogu ze stroną społeczną i ekspertami. Mimo wszystko zacząłem prowadzić dialog z różnymi podmiotami, m.in. INSPRO czy Fundacją Pro Kolej.

– Z czego wynikają problemy z transportem?

– Z niedoinwestowania i naturalnie malejącej liczby pasażerów. Ludzie

są coraz bogatsi, więc wielu wybiera samochód – używane samochody z Zachodu są coraz tańsze. Jednak nie każdy ma taką możliwość – z racji wieku, niepełnosprawności – chociażby wspomniana przeze mnie młodzież. O coraz mniejszą liczbę pasażerów konkuruje wielu przewoźników – ale tylko na niektórych trasach. W innych miejscach białe plamy narastają i po-

zostaje wzajemne podwożenie się czy autostop. Dodatkowym problemem jest współistnienie komunikacji publicznej i szkolnej. Do wielu miejscowości dojeżdża tylko gimbus, którym legalnie nie mogą jeździć inni pasażerowie. Tylko około 1/3 gmin realizuje obowiązki dowozu dzieci do szkoły przy użyciu komunikacji publicznej, co jest dużo efektywniejsze.

– A jeśli chodzi o niedoinwestowanie?

– Mimo że Polska dostała dużo pieniędzy na wyrównywanie różnic społecznych, a transport jest głównym beneficjentem tych środków – w samym transporcie publicznym w perspektywie pięcioletniej wydajemy

30 mld na projekty unijne – to z tego żadne pieniądze nie idą do transportu poza miastami, chociaż właśnie tam dysproporcje społeczne są najbardziej widoczne. To, że od wstąpienia Polski do UE połowa komunikacji autobusowej na terenach wiejskich zniknęła, jest katastrofą.

– Czyja to wina?

– Jak to zazwyczaj bywa w przypadku katastrof, mamy do czynienia

z efektem domina.

Problem zaczyna się już na szczeblu rządowym i centralnej legislacji. W Ministerstwie Infrastruktury przez lata nie było i nie ma żadnej silnej komórki, która zajmowałaby się analizą transportu publicznego. Podkreśla się, że jest to zadanie samorządu. Ministerstwo organizuje tylko kolej, natomiast musi również tworzyć przepisy dotyczące transpor-

PROJEKT ZOSTAŁ PRZYGOTOWANY PRZEZ ŚRODOWISKO CZĘŚCI PRZEWOŹNIKÓW, POD ICH WŁASNY INTERES.

tu autobusowego. Brak kompetencji urzędników powoduje brak dobrych przepisów.

Po pierwsze, muszą powstać przepisy jednoznacznie wskazujące odpowiedni samorząd odpowiedzialny za transport autobusowy. Poza miastami najbardziej sensowna jest skala powiatowa, ale samorządy powiatowe są w Polsce biedne, więc do ustawy wpisano też gminy i powiaty. W efekcie nikt nie wie, za co odpowiada.

Po drugie, w tej chwili istnieje wprawdzie mechanizm finansowania w postaci dopłat do ulg ustawowych, ale jest on bardzo nieskuteczny. Cała ulga (np. 49 proc. w przypadku uczniów) jest dopłacana z budżet-

Michał Wolański

Wykładowca z Katedry Transportu SGH w Warszawie, współpracuje z INSPRO w kwestiach związanych z wykluczeniem transportowym.

tu państwa, co jest ewenementem w skali europejskiej. Nie ma jednak narzędzi, które w zamian za te pieniądze umożliwiłyby samorządom wyłonienie najlepszego przewoźnika, zawarcie z nim umowy, określenie jego praw i obowiązków – tak jak to się dzieje w komunikacji miejskiej i działa od 25 lat.

Dalej, prawo nie daje samorządom możliwości chronienia tych przewoźników, z którymi zawrze umowę, przed konkurencją innych przewoźników. Jeżeli samorząd dotuje jakiegoś przewoźnika i wymaga od niego jakiegoś poziomu usług, może się okazać, że pięć minut przed takim autobusem będzie jechał inny bus i zgarnie większy zysk w biletach jednorazowych, które są bardziej dochodowe, zaś wspieranemu przez samorząd przewoźnikowi zostaną tylko pasażerowie z biletami miesięcznymi. Autobus publiczny ma więc coraz głębszy deficyt, na którego pokrycie samorządu nie stać. Co więcej, w obu pojazdach bilety ulgowe też muszą być refinansowane przed budżet państwa, co powoduje, że budżet państwa finansuje dwa konkurencyjne systemy.

Samorządy nie mają też w wielu przypadkach możliwości wpływania na poziom usług przewoźników – np. by wprowadzali nowsze pojazdy, przystosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych czy spełniające europejskie normy emisji spalin – i odmawiania obsługi linii tym, którzy standardów nie spełniają. To jest rozwiązanie stosowane w liberalnych modelach, chociażby w Anglii. U nas jest jesz-

cze liberalniej, bo takiego narzędzia samorząd nie ma.

– Co ze szczeblem lokalnym?

– Drugim poziomem tego dominują są samorządy. Te często nie wyczuwają wagi transportu publicznego. Drogi są dla nich fajną inwestycją, gdzie można przeciąć wstęgę, a gdy

czy to w transporcie miejskim czy na kolei, czy w transporcie autobusowym poza miastami, przewoźnik jest od wykonywania usług wyregulowanych przez władze publiczne. Natomiast u nas przez lata państwo miało PKS-y. Jednak firma państwowa nie jest właściwym podmiotem do wykonywania obowiązków publicznych,

PRAWO NIE DAJE SAMORZĄDOM MOŻLIWOŚCI CHRONIENIA TYCH PRZEWOŹNIKÓW, Z KTÓRYMI ZAWRZE UMOWĘ, PRZED KONKUREN- CJĄ INNYCH PRZEWOŹNIKÓW.

się to już robi, nie trzeba ponosić bardzo wysokich kosztów utrzymania – np. paliwa czy kierowców. Poza tym samorządy nie podejmują działań przede wszystkim dlatego,

że nie mają narzędzi prawnych, po drugie – pieniędzy, po trzecie – motywacji. Ta musi zaś iść z góry. To rząd i władze regionalne ustalają pewne reguły gry. To widać, bo jeżeli są jakiegokolwiek dofinansowania, to nagle wszystkie samorządy z nich korzystają. Gdyby było dofinansowanie 90 proc. do malowania latarni na różowo, połowa samorządów pomalowałaby te

latarnie na różowo, nie wnikając, czy to jest potrzebne.

Trzeci poziom to przewoźnicy. Wszędzie w cywilizowanym świecie,

bo jej władze nie zawsze będą decydowały się na obsługę nierentownych, lecz ważnych społecznie połączeń.

PKS-y przynosiły straty, więc zaczęto je prywatyzować. Część wzięli pracownicy, część zachodnie koncerny przewozowe. W jednym i drugim przypadku próbowano kontynuować działalność przewozową i wszędzie była ona ograniczana. Była nawet taka faza, że PKS-y brali inwestorzy od nieruchomości. Opłacało się bowiem kupić taki PKS, wraz z zajezdnią i dworcem, a potem stopniowo wygaszać działalność, co działo się w bardzo wielu miastach. Ostatnia faza to komunalizacja PKS-ów, czyli przejmowanie ich przez miasto lub władze województwa, co też przebiegało bardzo różnie.

Są jeszcze oczywiście przewoźnicy busowi, ale ci stosują strategię spijania śmietanki – tam, gdzie można mieć wielu pasażerów, przewoźnicy silnie ze sobą konkurują, często oferując usługi dobrej jakości. Przykładem są dojazdy do Krakowa, gdzie nie ma dobrych połączeń kolejowych, a dojeżdżanie samochodem jest ab-

SAMORZĄ- DY NIE MAJĄ TEŻ W WIELU PRZYPADKACH MOŻLIWOŚCI WPŁYWANIA NA POZIOM USŁUG PRZE- WOŹNIKÓW.

surdem, bo nie ma gdzie zaparkować. Stąd pojawił się mit, że tam, gdzie są busy, nie ma wykluczenia społecznego. Jednak badając temat, stwierdziliśmy, że nawet w powiatach, gdzie jest dużo busów, jak np. na linii Mięchów – Kraków, i tak na wsiach jest wykluczenie transportowe, bo nikt nie myśli o bocznych liniach, albo np. nie ma przewozu w weekendy.

– Jak ten problem rozwiązać?

– Rolą samorządów powinno być wyznaczanie linii do obsługi, kontraktowanie usług, w razie potrzeby dotowanie. Powinny na to mieć pieniądze ze środków własnych – i do tego powinno je się motywować, ale i wsparcie budżetowe oraz z funduszy unijnych. W latach 2004–2020 wydaliśmy ponad 60 mld zł na projekty unijne w komunikacji miejskiej, pewnie drugie tyle na kolej, a w transporcie pozamiejskim autobusowym nie zostało zrobione nawet 10 projektów i nie ma szans na wiele więcej. Ten temat został zaniedbany.

Projekty unijne mógłby robić samorząd, który powinien mieć możliwość dobrego i przewidywalnego wykorzystania produktów tego projektu. Powinien więc wiedzieć, że jeśli kupi te autobusy, zaprojektuje sieć, zleci przewoźnikowi jej obsługę – nikt tej sieci nie będzie podskubywał. Należałoby też zapisać warunek, że ten przewoźnik powinien być wybrany w przetargu.

Wszędzie w Europie jest tak, że za komunikację publiczną poza miastami odpowiada jakiś konkretny szczebel samorządów. W Niemczech są to władze powiatowe. W Holandii – władze prowincji. Natomiast w Polsce w ustawie zapisano, że za komunikację gminną odpowiadają gminy, za powiatową – powiaty, za wojewódzką – województwa. Tylko co to jest komunikacja wojewódzka? To jest tak zdefiniowane, że nikt tego nie rozumie, bo przecież nie może

być tak, że najpierw jedziemy komunikacją gminną, potem powiatową, z dwoma różnymi przewoźnikami czy biletami. To nonsens.

Należałoby zatem przydzielić powiatom zadanie kształtowania sieci komunikacyjnej. Wtedy te 700 mln, które dziś są wydawane na dopłaty do ulg ustawowych, można by rozdzielić na wszystkie powiaty ziemskie (reszta to grodzkie), czyli każdy otrzymałby ok. 3 mln zł rocznie. I te pieniądze wydane byłyby tylko na komunikację. Ważne jest też, aby pozwolić samorządom kontraktować usługi, robić przetargi, wybierać przewoźników, ale też założyć, że jeżeli tego nie zrobią, wtedy komunikacja powinna funkcjonować na starych zasadach, z bonusami dla tych samorządów, które te zmiany wprowadzają.

– Były jakieś próby wprowadzenia tego rozwiązania?

– Od 2017 r miały być wprowadzone zmiany, ale nie weszły. Najnowszy projekt jest zaś bardzo radykalny. Zakłada, że będzie można jeździć tylko wtedy, gdy się będzie miało wygrany przetarg czy umowę zawartą z samorządem. Jakaś liczba samorządów po takim silnym bodźcu pewnie do tego dorośnie. Jednak co, jeśli np. 10 proc. samorządów nie podpisze umów? W ogóle nie będzie tam komunikacji? Stracą na tym i ludzie, i przedsiębiorcy.

Jak widać, te przepisy są robione na zasadzie myślenia życzeniowego, bez żadnego zastanowienia się, jakie zastosować narzędzia i motywację. Dodam, że to samo działa się za poprzedniego rządu i dzieje się obecnie.

– Co się musiałoby stać, żeby taka właściwa legislacja się pojawiła?

– Mój zespół miał mieć w tej sprawie spotkanie pod koniec kwietnia, natomiast mamy koniec maja i spotkanie dopiero teraz zostało zarządzane. Zespół przez kilka miesięcy debatował nad absolutnie złym projektem, który od razu powinien być odrzucony, bo to był czysty lobbing. Projekt opierał się na założeniach, że komunikacja działa świetnie – bo tak twierdzili przewoźnicy, i nawet nie został poprzedzony jednolitą diagnozą. Brakło też zgody co do tego, jakie problemy projekt ma rozwiązać.

Wszystko przez to, że do tych działań ministerstwa zostali wydelegowani pracownicy, którzy wcześniej robili coś innego. Ministerstwo nie miało zasobów, które się na stałe tym tematem zajmują. Obecnie jest lepiej, ale cały czas omiране są główne problemy, czyli

NALEŻAŁOBY ZATEM PRZYDZIELIĆ POWIATOM ZADANIE KSZTAŁTOWANIA SIECI KOMUNIKACYJNEJ.

finansowanie oraz redukcja liczby organizatorów.

– Pana zespół mógłby się tym zająć?

– Tu pojawia się pytanie, czy przygotowanie projektu powinno się zlecić jednemu podmiotowi, czy raczej otworzyć dyskusję społeczną i zapraszać do niej różne podmioty. Pewnie jedno i drugie. Można oczywiście szukać wsparcia eksperckiego czy ze strony organizacji, które są zainteresowane tematem. Tylko że trzeba z nimi rozmawiać. Rozmowy z INSPRO były naszą prywatną inicjatywą. Ministerstwo zaś do nich nie dąży. **S**