

---

# EKSPERTYZA

---

# 4

**gap.**



**open  
eyes  
economy  
summit**

**Wsparcie mobilności regionalnej  
w obliczu kryzysów gospodarczego  
i klimatycznego oraz zagrożeń  
epidemicznych**

# Wsparcie mobilności regionalnej w obliczu kryzysów gospodarczego i klimatycznego oraz zagrożeń epidemicznych

## Streszczenie

*Polski system mobilności regionalnej (komunikacja miejska, pasażerski transport kolejowy, autobusowa komunikacja lokalna) jeszcze przed kryzysem odbiegał in minus od analogicznych systemów w innych krajach UE, w tym naszego regionu. Pomimo znacznych inwestycji w infrastrukturę i tabor kolei oraz komunikacji miejskiej, nie udało nam się osiągnąć m.in. zintegrowanych systemów taryfowych i odpowiednio gęstej siatki połączeń kolejowych, zaś autobusowa komunikacja lokalna oparta na modelu wolnej konkurencji przeżywała absolutny kryzys.*

*Ostatnie tygodnie pandemii COVID-19 spowodowały znaczne uszczuplenie budżetów organizatorów transportu publicznego oraz realną perspektywę bankructwa przewoźników. Spośród całego sektora TSL (Transport-Spedycja-Logistyka) w tym obszarze efekty pandemii są najpoważniejsze. Jednocześnie przed systemem mobilności stoją stare i nowe wyzwania – zapewnienia bezpieczeństwa epidemicznego w trakcie odmrażania gospodarki (wysoka przepustowość przy mniejszej liczbie pasażerów, w celu zachowania odległości między pasażerami), walki o konkurencyjność transportu publicznego w świetle wyzwań klimatycznych, a także zachowywania miejsc pracy i dostępu do edukacji.*

---

Raport przygotowany przez międzyrodowiskowy zespół „Sieć kompetencji TSL” pod kierownictwem prof. dr. hab. Wojciecha Paprockiego (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie).

Autorzy ekspertyzy: prof. dr. hab. Wojciech Paprocki i dr. Michał Wolański (SGH) przy udziale: prof. dr. hab. Piotra Banaszyka (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu), prof. dr. hab. Moniki Bąk (Uniwersytet Gdański), Mirosława Czerlińskiego (Politechnika Warszawska), Marcina Gromadzkiego (Public Transport Consulting), Grzegorza Kubalskiego (Fundacja ProKolej), dr. Jakuba Majewskiego (Fundacja ProKolej), dr. Andrzeja Massela (Instytut Kolejnictwa), prof. dr. hab. Jarosława Witkowskiego (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu) oraz Ryszarda Wójcika (Polskie Stowarzyszenie Przewoźników Autokarowych).

*Stąd też rekomenduje się jak najszybsze podjęcie prac nad kompleksowym projektem, który pozwoliłby wykorzystać fundusze unijne (dzięki rozluźnieniu regulacji w tym zakresie) do budowy ogólnokrajowego systemu mobilności, wpisującego się w politykę klimatyczną oraz bezpieczeństwa epidemicznego. Projekt powinien obejmować:*

- *dofinansowanie do pracy eksploatacyjnej pojazdów transportu publicznego, w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa dla pasażerów oraz konkurencyjności:*
  - *w komunikacji autobusowej lokalnej – dofinansowanie do każdego wozokilometra, wykonywanego na zlecenie władz publicznych, czyli objętego umowami służby publicznej, w miejsce obecnego, nieefektywnego i nieskutecznego systemu dofinansowań, co pozwoli stworzyć system obejmujący ok. 750 mln wozokm rocznie;*
  - *w komunikacji kolejowej i miejskiej – dofinansowanie do pociągo- i wozokilometrów ponad progiem 80% pracy eksploatacyjnej z 2019 r., dla zachowania dotychczasowej pracy eksploatacyjnej, mimo osłabienia finansów publicznych;*
- *wprowadzenie pełnej integracji taryfowej, zakładającej utworzenie systemu biletów miesięcznych obowiązujących w całym kraju, w województwach i powiatach, na wszystkie systemy transportu publicznego,*
- *zakupy dodatkowego taboru i szkolenie personelu.*

*Dodatkowo należy wprowadzić zmiany prawne obejmujące m.in. nowelizację ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, upraszczającą system organizacji tego transportu poza miastami i nadającą samorządom (zwłaszcza powiatowym) realne uprawnienia organizatora, a także zrezygnować z niektórych, nadmiarowych regulacji, niepotrzebnie zwiększających koszty, szczególnie wskazanych w dalszej części ekspertyzy (m.in. wymogi zdrowotne wobec personelu kolei oraz posiadania pojazdów na paliwa alternatywne).*

*Konieczne są również działania interwencyjne w krótkim okresie, aby uniknąć bankructw przewoźników w komunikacji lokalnej. Środki przeznaczone w budżecie państwa na dopłaty do ulg ustawowych oraz środki Funduszu rozwoju przewozów autobusowych*

*o charakterze użyteczności publicznej powinny być w trybie pilnym przekazane samorządom powiatowym i w mniejszej skali – wojewódzkim, w celu absolutnie uproszczonego (w trybie interwencyjnym) dofinansowania siatki połączeń powiatowych i wojewódzkich objętych obowiązkiem służby publicznej (dotacja celowa) – w tym poprzez zakup biletów na cele przewozy szkolnych. Tak wsparty system przyczyni się nie tylko do zapewnienia mobilności, w warunkach bezpieczeństwa epidemicznego i poszanowania klimatu, ale również będzie miał istotny wpływ na rozwój gospodarczy, dzięki znacznemu efektowi redystrybucyjnemu (produkcja środków transportu w Polsce, duży udział opat i podatków w kosztach wytworzenia usług, znaczna pracochłonność – w tym w mniejszych ośrodkach).*

## Wstęp

Pandemia COVID-19 objęła Europę w marcu 2020 r. i jest opóźniona w stosunku do epidemii w Chinach, gdzie pierwsze ognisko w mieście Wuhan wykryte pod koniec 2019 r. zostało uznane za wygaszone 8 kwietnia 2020 r. Można przewidywać, że w ciągu całego 2020 roku, a może także w kolejnych latach, w różnych regionach świata, a dokładniej w subregionach w obrębie poszczególnych państw, będą występować obok siebie obszary zaliczane do objętych pandemią i obszary z niej wyłączone. W konsekwencji nie można się spodziewać szybkiej normalizacji ruchu ludności w skali globalnej ze względu na pandemię COVID-19.

W Europie, gdzie w pierwszej dekadzie kwietnia 2020 r. prawie wszystkie kraje utrzymywały restrykcyjne ograniczenia mobilności ludności, już od końca kwietnia przewiduje się stopniowe znoszenie obowiązujących restrykcji. W opinii niektórych specjalistów selektywne ograniczenia ruchu międzynarodowego mogą się utrzymywać nawet do końca letniego sezonu wakacyjnego. Brane jest także pod uwagę zagrożenie ponownego wzrostu liczby zachorowań na COVID-19 jesienią 2020 r. oraz powtórzenie się podobnych pandemii w najbliższych latach. Występuje zatem konieczność budowania scenariuszy kontynuowania działań prewencyjnych.

Negatywne skutki ograniczania mobilności ludności są już wyraźnie odczuwane na całym świecie. System społeczno-gospodarczy w skali globalnej i w skali krajowej został dotknięty różnorodnymi zakłóceniami w komunikacji społecznej, aktywności edukacyjnej, zawodowej i pozazawodowej ludności oraz w działalności gospodarczej.

Narzucenie ludności zasady „zostań w domu” spowodowało, że jedne sfery mobilności zostały całkowicie zablokowane, a inne charakteryzuje ograniczona ruchliwość komunikacyjna. Konsekwencją jest drastyczny spadek przychodów niektórych przewoźników. Dodatkowo, na przewoźników komunikacji publicznej zostały nałożone w drodze rozporządzeń dodatkowe obowiązki, wynikające z chęci zapewnienia maksymalnie dużego bezpieczeństwa epidemicznego podczas przewozu. Zwiększone zadania wywołały dodatkowe koszty, których nie zrekompensowano z budżetu państwa.

Zachowanie ludności występującej w roli usługobiorców systemu komunikacji wpływa na funkcjonowanie usługodawców w tym systemie.

Przedmiotem niniejszej analizy są wyzwania dla ludności, usługodawców oraz władz publicznych, które wiążą się z rozwiązaniem problemów występujących w funkcjonowaniu i rozwoju systemów mobilności. Uwzględniane są w tej analizie dwa ważne aspekty:

- wystąpienia – na skutek pandemii COVID-19 – głębokiego kryzysu gospodarczego w gospodarce globalnej i gospodarkach krajowych,
- nasilania się presji społecznej na realizację polityk ochrony środowiska i klimatycznej, gdyż rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 jest uznawane za przejaw krytycznego naruszenia równowagi środowiska naturalnego obejmującego lądy i wody na kuli ziemskiej oraz atmosfery otaczającej planetę.

W sektorach „Logistyka i Mobilność” obserwowany jest mocno zróżnicowany spadek aktywności gospodarczej. Wymuszone ograniczenie mobilności ludności i zawieszenie zajęć w szkołach wywołało drastyczne zmniejszenie ruchliwości uczniów,

przedstawicieli wielu zawodów oraz prawie wszystkich osób dorosłych, które nie są aktywne zawodowo, a także zmianę przez wiele osób środka transportu na samochód, ze względu na chwilowy spadek zatłoczenia dróg.

Konsekwencją tego stanu jest ekstremalne zredukowanie przychodów sektora pasażerskiego transportu zbiorowego. Dotyczy to komunikacji miejskiej, transportu autobusowego pozamiejskiego, międzyregionalnego i międzynarodowego, transportu kolejowego regionalnego, międzyregionalnego i międzynarodowego oraz transportu lotniczego. Szacuje się, że w tym sektorze redukcja przychodów osiągnęła ok. 80-90%. Przy zróżnicowanej redukcji wymiany towarowej w skali globalnej, międzynarodowej i krajowej spadek przychodów sektora transportu towarowego jest znacznie mniejszy i wynosi ok. 20% (patrz Ekspertyza nr 1).

W systemach mobilności, które funkcjonują jako element polityki społeczno-gospodarczej i są kształtowane w znacznej mierze przez władze publiczne, relacje między tymi władzami a usługodawcami mają wielopłaszczyznowy charakter.

W całej gospodarce władze publiczne występują w roli regulatora, który kształtuje ramy wzajemnego oddziaływania na siebie stron popytowej i podażowej rynku. W systemach mobilności władze publiczne (na szczeblu unijnym, państwowym i samorządowym) występują dodatkowo w roli:

- inwestora i zarządcy transportowej infrastruktury punktowej i liniowej,
- organizatora komunikacji zbiorowej o zasięgu miejskim, lokalnym, regionalnym, międzyregionalnym i krajowym,
- super-inwestora, który wspiera bezpośrednio lub pośrednio zarządców infrastruktury oraz podmioty spoza sektora publicznego (państwowego i samorządowego) występujące w roli usługodawcy, w tym podmioty z częściowym lub całkowitym udziałem kapitału zagranicznego.

W odniesieniu do segmentu mobilności regionalnej, występującej w obszarach sąsiadujących z miastami oraz na obszarach o niskim poziomie urbanizacji, główną rolę kreatora oferty usług mobilności odgrywają jednostki samorządu terytorialnego. W Polsce, w porównaniu z innymi krajami UE – w tym Europy Środkowo-

Wschodniej – dzieje się to jednak względnie rzadko i na małą skalę. W szczególności źródłami utrzymania komunikacji publicznej poza miastami są:

- dopłaty do ulg ustawowych – budżet państwa rekompensuje przewoźnikom bądź organizatorom całość udzielonych upustów, zaś główny strumień finansowania dotyczy rekompensowania ulgi 49% na bilety miesięczne dla uczniów; łącznie źródło to zapewnia ok. 40% przychodów przewoźników;
- zakupy biletów szkolnych – ok. 1/3 gmin obowiązek dowozu dzieci do szkół realizuje poprzez zakupy biletów lub zwrot kosztu zakupów biletów przez rodziców.

Sporadycznie zawierane są natomiast umowy służby publicznej – typowe dla innych krajów UE, a w Polsce stosowane szeroko w komunikacji miejskiej i kolejowej.

Uwzględniając drastyczny spadek bieżących przychodów usługodawców, którzy zaspokajają potrzeby mobilności w komunikacji regionalnej, a także antycypując przyszłe ograniczenie dochodów samorządów (patrz Alert gospodarczy nr 3), należy szczególną uwagę poświęcić pilnemu zaprojektowaniu i wdrożeniu działań ratunkowych dla sektora pasażerskich przewozów regionalnych, obejmującego przewoźników różnych gałęzi transportu.

W przygotowaniu niezbędnych rozwiązań, pożądane jest uwzględnienie idei szerszych zmian, które od lat były postulowane w odniesieniu do przebudowy zasad funkcjonowania sektora mobilności w Polsce. Wsparcie funduszy unijnych pozwoliło w minionych dwóch dekadach na zrealizowanie szeregu przedsięwzięć inwestycyjnych, które zapewniły modernizację wielu obiektów infrastrukturalnych oraz pozyskanie nowego taboru. Obserwowane było przy tym uporczywe unikanie – zarówno przez władze państwowe, jak i samorządowe – komplementarnych zmian organizacyjnych i instytucjonalnych. W konsekwencji, część inwestycji nie przyniosła efektów, które można było osiągnąć. Przejawami niewykorzystania nowych możliwości jest m.in.:

- preferowanie przez niektórych operatorów pracy taboru starszej generacji przy tolerowaniu rezerw operacyjnych w pracy nowego taboru, wyposażonego w napęd zapewniający redukcję emisji zanieczyszczeń oraz gazów cieplarnianych;

- budowa infrastruktury liniowej i punktowej w sytuacji, w której nie ma gwarancji, że będzie ona wykorzystywana z odpowiednią intensywnością.

Wobec istniejących od lat wyzwań oraz przejawów już występujących nowych aktów destrukcji, wywołanych pandemią COVID-19, niezbędne jest zdefiniowanie, a następnie wdrożenie nowego programu kształtowania systemu transportu publicznego w Polsce. Celem jest zapewnienie zrównoważonej mobilności, obejmującej nie tylko zorganizowany transport osób, ale także różnorodne formy indywidualnej samoobsługi transportowej (car-sharing, wynajem rowerów i hulajnóg), które już teraz posiadają atrakcyjne interfejsy w postaci aplikacji i świetnie odnajdują się w rzeczywistości cyfrowej.

## Przesłanki interwencji

Strukturalne mankamenty systemu mobilności w Polsce obejmują:

- ograniczenie dobrze funkcjonującego systemu transportu publicznego do połączeń międzyaglomeracyjnych oraz obszarów miast i sąsiadujących z nimi gmin – przy jednoczesnym jego zaniku na pozostałych obszarach;
- brak rozwoju systemu komunikacji publicznej w ujęciu ilościowym; tabor jest modernizowany, ale w skali kraju nie zwiększa się łączny przebieg autobusów i przepustowość transportu publicznego, która w badaniach ilościowych jest główną determinantą liczby obsłużonych pasażerów;
- względnie słabą ofertę kolei, w porównaniu do krajów sąsiednich oraz w odniesieniu do nakładów na modernizację infrastruktury i taboru (w 2018 r. praca pociągowa wyniosła w Polsce 8,6 tys. pockm w komunikacji pasażerskiej na czynny km sieci, wobec 14,0 tys. pockm w Czechach, 9,7 tys. pockm na Słowacji, 11,1 tys. pockm na Węgrzech);
- bardzo małe nastawienie systemu na potrzeby pasażera, jakość usług, zwłaszcza na poprawę łatwości korzystania – w badaniach jakościowych poziom intuicyjności korzystania z systemu staje się kluczową przesłanką wyboru samochodu, bądź operatora transportu autobusowego;



- zachowawczą postawę władz JST występujących w roli organizatora regionalnego systemu mobilności;
- brak determinacji w inicjowaniu, stymulowaniu oraz koordynowaniu integracji usług transportu publicznego z wykorzystaniem rozwiązań cyfrowych, sięgający swoimi korzeniami porównywalnego braku determinacji przy wdrażaniu rozwiązań analogowych integrujących skutecznie różne systemy transportu publicznego.

Efektom tych zmian jest bardzo duża „wyspowość” interwencji – np. miasta podejmują działania, mające na celu promowanie zrównoważonej mobilności, jednak osoby dojeżdżające do nich z nieco dalszych okolic w praktyce nie mają alternatywy do korzystania z własnego samochodu, natomiast jeśli ta alternatywa występuje, to nie odpowiada ona oczekiwaniom współczesnego konsumenta.

Operacyjne problemy obejmują:

- planowane już na początku 2020 r. cięcia oferty w komunikacji publicznej w miastach, sięgające w niektórych przypadkach nawet 20-30% liczby połączeń i częstotliwości kursowania taboru; przyczyną było ograniczenie dochodów JST ze względu na obniżenie PIT do 17% oraz zwolnienie z PIT osób poniżej 26. roku życia;
- zatrzymanie transferów publicznych do sektora przewoźników pozamiejskich, na które składały się wspomniane już:
  - dopłaty do ulg ustawowych (ok. 700 mln zł rocznie) – przekazywane z budżetu państwa w razie sprzedaży biletów oraz
  - zlecenie przez gminy usług przewozów szkolnych, w tym wykup biletów – w celu realizacji obowiązku ustawowego dowozu dzieci do szkół podstawowych, jeśli odległość przekracza określony próg (szacowane na ok. 1,5 mld zł rocznie).

W najbliższym okresie (w związku z pandemią oraz „rozmrzaniem” gospodarki, a zwłaszcza mobilności) spodziewać się można również następujących dodatkowych problemów:

- trudności z zapewnieniem bezpieczeństwa epidemicznego w środkach transportu; mimo, że potrzeby mobilności mogą

istotnie zmaleć (wskutek wzrostu bezrobocia, upowszechnienia się telepracy i kształcenia na odległość, a także rozwoju transportu indywidualnego – w tym niezmotoryzowanego) publiczny transport może odczuwać deficyt środków transportu, jeśli w jednym pojeździe ma być przewożone znacznie mniej osób, niż przewidywały to dotychczasowe normy, co będzie dotyczyło zwłaszcza komunikacji miejskiej i spowoduje gwałtowny wzrost kosztu jednostkowego przewozu pasażera;

- wystąpienia ograniczeń transportu miejskiego oraz autobusowego i kolejowego o zasięgu regionalnym, ze względu na postępujące w kolejnych miesiącach uszczuplenie przychodów ze sprzedaży biletów oraz zmniejszone możliwości dotowania tych gałęzi transportu przez samorządy miejskie i wojewódzkie, które w przyszłości będą dysponować jeszcze skromniejszymi finansami niż w pierwszym kwartale 2020 r.

## Scenariusz zmian przy braku interwencji

W przypadku braku pilnych interwencji podejmowanych przez władze rządowe zmiany będą obejmować:

- upadłości przewoźników w transporcie pozamiejskim oraz trudności z dojazdami do liceów, na uczelnie i do miejsc pracy, a także podwyższone koszty organizacji dojazdów do szkół (te ostatnie szacowane są na ok. 1 mld zł rocznie – przy wzroście o 30%, roczny wzrost kosztów po stronie gmin wyniesie 300 mln zł, dotycząc przy tym głównie gminy wiejskie), w tym 15 000 osób zatrudnionych w tym sektorze i kilka milionów korzystających regularnie z jego usług (głównie młodzieży);
- ograniczenia w ofercie przewoźników komunikacji miejskiej i kolejowej regionalnej przynajmniej o ok. 20-30%, skutkujące nie tylko zmniejszeniem atrakcyjności transportu publicznego i dostępności komunikacyjnej, ale również sytuacją, w której część autobusów i pociągów pozostanie w swoich bazach, zaś

w pozostałych – ludzie będą się tłoczyć, powodując przy tym zwiększenie zagrożenia rozprzestrzeniania się chorób, w tym wybuchu drugiej fali COVID-19;

- osłabienie dochodów budżetu państwa (same opłaty zawarte w cenach paliw – w przypadku komunikacji miejskiej i pozamiejskiej wynoszą łącznie przynajmniej 650 mln zł rocznie) i PKP PLK (same stawki dostępu do infrastruktury kolejowej dla pociągów PSO wynoszą szacunkowo ok. 700 mln zł rocznie);
- zniweczenie efektów inwestycji unijnych w zrównoważony transport, które tylko w perspektywie finansowej 2007-2013 wyniosły ponad 50 mld zł, z czego 20 mld zł pochodziło ze środków krajowych;
- wzrost wymuszonego wykorzystywania motoryzacji indywidualnej generującego dodatkowe obciążenie sieci drogowej, kongestię oraz efekty zewnętrzne (wypadki, hałas, emisje), które znacznie przewyższają wartość danin publicznych, zawartych w cenie paliwa – należy przy tym podkreślić, że nowi, „przymusowi” użytkownicy samochodów będą powodowali emisje zanieczyszczeń i wypadki w nieproporcjonalnie większej skali niż osoby na co dzień korzystające z własnych samochodów, gdyż trzeba się spodziewać, że przy ograniczonym budżecie gospodarstw domowych na europejskim rynku używanych samochodów będą pozyskiwane coraz starsze pojazdy, a kolejni kierowcy będą wykazywać niższy poziom umiejętności i predyspozycji do uczestniczenia w ruchu drogowym;
- wynikający z powyższego znaczący wzrost zapotrzebowania na nowe miejsca parkingowe w miastach i rejonach podmiejskich w pobliżu znaczących celów podróży, np. zakładów pracy, urzędów i instytucji oraz postępujący wzrost wykluczenia transportowego osób starszych, nie w pełni sprawnych, młodzieży i dzieci, tj. grup ludności, która nie posiada zdolności do samodzielnego korzystania z samochodu osobowego.

Należy zatem podkreślić, że brak interwencji będzie powodował pośrednio podwyższenie kosztów i utraconych przychodów w systemie finansów publicznych, co dodatkowo uzasadnia szybkie podjęcie interwencji.

## Założenia interwencji – perspektywa kilku miesięcy

W perspektywie kilku miesięcy należy stworzyć projekt inwestycyjny, dofinansowany ze środków UE, polegający na budowie krajowego systemu mobilności, obejmujący ze względu na sytuację i wagę problemu zarówno kwestie infrastrukturalne, jak i – w drodze wyjątku, a także dużego znaczenia dla trwałości poczynionych inwestycji – eksploatacyjne. Ten projekt powinien obejmować:

- dofinansowanie do zwiększania pracy eksploatacyjnej, względem realistycznego, acz kryzysowego scenariusza referencyjnego, w tym:
  - w komunikacji pozamiejskiej – dofinansowanie do każdego wozokilometra, wykonywanego na zlecenie władz publicznych, czyli objętego umowami służby publicznej, w miejsce obecnego, nieefektywnego i nieskutecznego systemu dofinansowań do biletów i ulg ustawowych;
  - w komunikacji kolejowej i miejskiej – dofinansowanie do pociągo- i wozokilometrów ponad progiem 80% pracy eksploatacyjnej z 2019 r., przy czym dopłata byłaby udzielana wyłącznie do wozokilometrów bądź pociągokilometrów powyżej tego progu;

w celu budowy konkurencyjności transportu zbiorowego, ale również bezpieczeństwa epidemicznego, dzięki wykonywaniu maksymalnej możliwej przy obecnym taborze i kadrach pracy eksploatacyjnej i przez to – redukcji zatłoczenia;

- pełną integrację taryfową, przewidującą utworzenie systemu biletów miesięcznych obowiązujących w całym kraju, województwach i powiatach, na wszystkie systemy transportu publicznego, wraz z budową interfejsu w postaci aplikacji, strony internetowej (front-end) oraz bazy danych (back-end), co umożliwiłoby zbudowanie wielu nowych funkcjonalności, koniecznej wobec coraz wygodniejszego korzystania z samochodu (np. dzięki nawigacji Google), w tym:
  - funkcje analityczne – pozwalające samorządom zarządzać siecią połączeń na ich terenie, w tym na bieżąco monitorować poprawne wykonywanie kursów przez przewoźników, budować integrację rozkładów jazdy i łącać luki na rynku;

- funkcje sprzedażowe – umożliwiające zakup i rozliczanie biletów zintegrowanych, w tym sprzedaż ich za pomocą aplikacji podmiotów trzecich;
- funkcje informacyjne – polegające na udostępnianiu danych o rozkładach jazdy, a docelowo również o zakłóceniach w realizacji usług w czasie rzeczywistym;
- uproszczenie niektórych regulacji, w tym
  - ustabilizowanie stanu prawnego – pilna nowelizacja Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zmieniająca zasady organizacji lokalnego transportu zbiorowego z modelu konkurencji „na rynku” i słabych funkcji regulatora, na model konkurencji regulowanej „o rynek”, z możliwością dopuszczenia przez samorząd aktem prawa lokalnego (np. planem transportowym) konkurencji „na rynku”, wraz z nadaniem samorządowi praw regulatora – np. poprzez możliwość stawiania konkretnych warunków brzegowych (np. jakość taboru, odstęp od innych kursów, przystąpienie do zintegrowanego systemu taryfowo-biletowego);
  - dopuszczenie do wykonywania przewozów na zlecenie samorządów bez stałego rozkładu jazdy (poprzez dynamiczną reakcję na zgłaszane potrzeby) oraz pojazdami nie będącymi autobusami (minivanami na 9 osób + kierowca);
  - zdjęcie z samorządów obowiązków posiadania flot częściowo napędzanych paliwami alternatywnymi, nałożonych ustawą o elektromobilności i paliwach alternatywnych;
  - ograniczenie barier zdrowotnych blokujących dostęp do zawodu maszynisty, uproszczenie i zwiększenie efektywności systemu szkolenia maszynistów i drużyn konduktorskich;
- zakup taboru i szkolenie personelu w celu sprostania wyzwaniom, w tym:
  - szkolenie osób bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy (ludność wiejska, osoby powyżej 50. roku życia, kobiety) do podjęcia pracy jako kierowcy autobusów i innych pojazdów transportu publicznego, a jednocześnie – w celu zapewnienia

personelu koniecznego do rozwoju systemu mobilności;

- o zakup taboru – w celu wykonywania połączeń całotygodniowych ekologicznymi i przystosowanymi do potrzeb osób niepełnosprawnych pojazdami, a także zapewnienia produkcji dla fabryk autobusów i busów (Polska jest trzecim największym producentem autobusów w UE oraz liderem w skali europejskiej w produkcji minibusów na podwoziach samochodów dostawczych).

## Skala finansowania i oddziaływania interwencji

W zakresie transportu pozamiejskiego, biorąc pod uwagę aktualną pracę eksploatacyjną w wielkości 500 mln wozokilometrów i docelową na poziomie 750 mln wozokm oraz konieczne dofinansowanie na poziomie 3 zł/wozokm, potrzeby finansowe szacować można na nie więcej, niż 2,25 mld zł rocznie.

W zakresie transportu kolejowego, zakładając, że łączna praca eksploatacyjna kolei w służbie publicznej wynosi ok. 160 mln pockm (wg GUS w 2018 r. łączna praca eksploatacyjna pociągów wynosiła 160 mln km, gdy jeszcze w 2017 r. – 210 mln km), średni deficyt pociągu wynosi 15 zł/pockm, zaś organizatorzy zdecydują się utrzymać całość oferty – kwota koniecznego dofinansowania wynosi około 500 mln zł.

W komunikacji miejskiej praca eksploatacyjna wynosiła ok. 850 mln wozokilometrów rocznie (autobusy, tramwaje i trolejbusy łącznie). Aktualny deficyt wozokilometra, który w zależności od efektywności gospodarowania wynosi ok. 4-7 zł. Zakładając 5,5 zł i analogiczne założenia jak powyżej – kwota koniecznego dofinansowania wynosi ok. 935 mln zł.

Łącznie zatem zadanie dofinansowania do zwiększania pracy eksploatacyjnej, na zasadzie „dodatkowości” względem scenariusza

referencyjnego, będzie kosztować w ujęciu rocznym nie więcej niż ok. 3,75 mld zł, dla porównania – roczne nakłady na budowę samych tylko autostrad i dróg ekspresowych wynoszą ok. 10 mld zł.

W wymiarze taborowym i personalnym skala interwencji w perspektywie 3 lat szacowana jest na zakup ok. 2000 autobusów i minibusów oraz przeszkolenia 4000 kierowców i 500 pracowników kolei, co odpowiednio stanowić będzie wydatek odpowiednio ok. 1,2 mld zł oraz ok. 75 mln zł (wraz ze stypendiami).

Nakłady na stworzenie podstawowej bazy danych o przewozach powinny zamknąć się w sumie kilkunastu milionów złotych, natomiast przystąpienie do zintegrowanego systemu transportu może wymagać rekompensat w wysokości kilku procent przychodów ze sprzedaży biletów, co obecnie oznacza skalę nie większą niż kilkaset milionów złotych rocznie, zależną od reakcji rynku.

W zakresie przewozów pozamiejskich proponowany system zastępuje dotychczasowe finansowanie oparte o dopłaty do ulg ustawowych i Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, co zapewni oszczędności w wysokości 1,5 mld zł lub zmniejszy koszty interwencji o tę kwotę. Dzięki dofinansowaniu przewozów i obniżeniu cen biletów, obniżą się również koszty realizacji komunikacji szkolnej.

Przede wszystkim jednak wydane środki będą miały bardzo duże oddziaływanie redystrybucyjne, dzięki m.in. dużemu udziałowi opłat (paliwowej, za dostęp do infrastruktury), podatków, składek na ubezpieczenie społeczne w kosztach usług przewozowych, a także – społeczne – pośrednie (wysoki udział kosztów pracy – od 25 nawet do 55% w komunikacji autobusowej) i bezpośrednio (m.in. miejsca pracy, dojazd do miejsc edukacji i pracy).

## Zmiany prawne

Podstawowym zadaniem jest ustabilizowanie stanu prawnego w zakresie dotyczącym organizacji publicznego transportu zbiorowego. Obecna metoda przedłużania dotychczasowych rozwiązań co rok powoduje, że nikt nie myśli o wdrożeniu nowych rozwiązań. Wynika to z faktu, że wobec obowiązku ogłoszenia o zamiarze zlecenia usług transportowych z rocznym wyprzedzeniem, nikt nie rozpoczyna procedur, które mogą się skończyć już w nowych – potencjalnie całkowicie innych – realiach prawnych.

Nowe rozwiązania powinny bazować na:

- znaczącej redukcji liczby organizatorów transportu na danym terenie – do standardów spotykanych w większości krajów europejskich – np. do samorządu województwa (dla przewozów kolejowych), samorządu powiatowego (przewozy autobusowe poza komunikacją miejską), przy jednoczesnej dowolności kształtowania porozumień i związków między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym dofinansowywania transportu publicznego przez jst niebędące organizatorami;
- nadaniu organizatorom również jasno określonych funkcji integratora – tj. m.in. podmiotu tworzącego zintegrowany system taryfowo-biletowy, do którego przystąpienie jest obligatoryjne;
- uproszczeniu systemów planów transportowych, przy jednoczesnym nadaniu im rzeczywistej rangi prawa lokalnego, m.in. poprzez możliwość określenia sposobu organizacji danego rynku (konkurencja „o rynek” w oparciu o prawo wyłączne lub „na rynku” – w oparciu o konkretne warunki brzegowe i możliwości narzucania konkretnych rozwiązań, np. w zakresie rozkładu jazdy).

Ze względu na odpływ kierowców (w szczególności ze względu na ich powrót na Ukrainę), występowanie niewielkich potoków pasażerów na niektórych liniach i w określonych porach dnia oraz dekapitalizację taboru, a także wzrost bezrobocia w całym kraju, należy przewidzieć dopuszczenie przez plan transportowy, wyłącznie w przypadku przewozów zleczanych przez JST, wykonywania transportu publicznego pojazdami nie będącymi autobusami (także przez



kierowców z prawem jazdy kat. B) oraz wykonywanie przewozów zbiorowych bez rozkładu jazdy (telebus) – zarówno autobusami, jak i minibusami (nie będącymi formalnie autobusami). Będzie to interwencja zmniejszająca koszty prowadzenia połączeń, pozwalająca ograniczyć bezrobocie na terenach wiejskich oraz pozwalająca na synergię między przewozami autobusowymi i przewozami dzieci niepełnosprawnych do szkół (wykorzystanie w przewozach regularnych poza szczytem pojazdów, użytkowanych w szczycie do przewozu dzieci niepełnosprawnych do szkół). Należy podkreślić, że w przewozach zlecanych przez JST, zamawiający stawiają wymogi dotyczące stanu taboru oraz dokumentowania czasu pracy kierowców, analogicznie jak np. w komunikacji miejskiej.

Analogicznie należy rozluźnić bardzo restrykcyjne wymogi zdrowotne, dotyczące pracowników kolei, wyższe niż nawet w przypadku transportu lotniczego – co znamienne dotyczą one wyłącznie osób nowozatrudnionych, pracownicy już przeszkoleni i zatrudnieni nie muszą spełniać aż tak wyśrubowanych wymogów.

Ponadto, należy zdjąć z samorządów obowiązki dotyczące dogmatycznie ustalonego, minimalnego udziału pojazdów o napędzie alternatywnym w samorządowych flotach samochodowych, zastępując je pragmatycznym wyborem najefektywniejszego w danej sytuacji rozwiązania. Dotyczy to zwłaszcza komunikacji lokalnej, której odbudowa jest potężnym wyzwaniem finansowym, zaś w której zakup autobusów na paliwa alternatywne w większości przypadków stanowi nadmierny koszt, m.in. ze względu na nocowanie autobusów poza zajezdniami, niskie przebiegi oraz niską intensywność ruchu pojazdów transportu publicznego. Dodatkowo dominacja w Polsce energetyki węglowej sprawia, że nie odnosimy z tytułu wprowadzania elektromobilności oczekiwanych korzyści w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> – dla autobusu elektrycznego jest ona w Polsce wyższa niż dla taboru z silnikiem wysokopiętnym, zatem korzyści są ograniczone głównie do emisji cząstek stałych i hałasu.

W miejsce istniejących regulacji należy wprowadzić i doskonalić możliwości pobierania opłat za wjazd do centrów miast pojazdów niespełniających norm emisji oraz uwarunkować udzielanie licencji na przewozy taksówkowe i pochodne (Uber) od spełniania przez

samochód określonych norm emisji spalin, a także egzekwować faktyczne spełnianie przez wszystkie pojazdy tych norm w trakcie badań technicznych. Preferencje dla autobusów na paliwa alternatywne mogą być uwzględnione w przypadku podziału dofinansowania unijnego, chociaż w tym zakresie również należałoby zdjąć administracyjne oblige i zastąpić je realnym wyliczeniem korzyści w konkretnych warunkach (zwłaszcza przebiegach). Nie powinny jednak dotyczyć zakupów za środki własne, za które coraz częściej – wobec wyzwań związanych z zachowaniem pracy eksploatacyjnej - znów będą kupowane pojazdy używane.

### Założenia interwencji – perspektywa krótka (kilku tygodni)

Aby przyszła interwencja była możliwa i żeby nagle zapobiec bankructwom przewoźników, samorządom wojewódzkim i powiatowym należy przekazać ryczałtowo środki przeznaczone uprzednio na dopłaty do ulg ustawowych oraz środki z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (FRPA). Jak wspomniano w ekspertyzie nr 1, najbardziej narażonym na bankructwa przewoźników sektorem transportu są autobusowe liniowe przewozy pozamiejskie (tzw. PKSy i busy, jest to jednak uproszczenie – w praktyce w sektorze dominują prywatni przewoźnicy autobusowi, w tym sprywatyzowane przedsiębiorstwa PKS). Jest to sektor mało rentowny, który przez lata ulegał degradacji, a obecnie dodatkowo został pozbawiony środków budżetowych, gdyż zależały one od wielkości sprzedanych biletów. Aby uniknąć zaniku tego sektora gospodarki i późniejszych kosztów jego odbudowy w celu zapewnienia przewozów do szkół, środki przeznaczone w budżecie na dopłaty do ulg ustawowych (ok. 700 mln zł rocznie) oraz środki FRPA (ok. 800 mln zł rocznie) powinny być w trybie pilnym przekazane samorządom powiatowym i w mniejszej skali – wojewódzkim, w celu absolutnie uproszczonego (w trybie interwencyjnym) dofinansowania siatki połączeń powiatowych i wojewódzkich objętych obowiązkiem służby publicznej (dotacja celowa) – w tym poprzez zakup biletów na cele dowozu uczniów do szkół.

Biorąc pod uwagę koszty stałe w wysokości 2 zł/wozokm (utrzymanie personelu, leasing niektórych pojazdów, funkcjonowanie linii dla kilku pasażerów) i pracę eksploatacyjną w sezonie szkolnym na poziomie 50 mln wozokm rocznie, pomoc dla przewoźników z tytułu faktycznego wygaszenia popytu przez państwo powinna wynosić ok. 100 mln zł miesięcznie, co odpowiada wartości faktycznej szkody wyrządzonej przez regulację. Środki dostępne w obu źródłach w zupełności do tego wystarczą (wynoszące ok. 125 mln zł miesięcznie, a ze względu na zmniejszone natężenie ruchu w ferie i wakacje – ok. 140 mln zł w pełnych miesiącach roku szkolnego).

*14 kwietnia 2020 r.*