



**CENTRUM
POLITYK
PUBLICZNYCH**

Przystanki donikąd

Bariery i perspektywy zmian na rynku przewozów autobusowych

1/2022

Jan Bereza

Kraków, styczeń 2022

Tekst został opracowany w ramach Centrum Polityk Publicznych
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie



Niniejsza publikacja odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów

Korekta:
Anna Chrabąszcz
Skład:
Marcin Kukielka

Wydawca:



Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 16
31-510 Kraków
T: 12 293 75 60
E: msap@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2021

Tekst dostępny na licencji Creative Commons
CC-BY-NC-ND 3.0 PL



Wersją pierwotną tekstu jest wersja elektroniczna.
Tekst jest dostępny bezpłatnie na stronie internetowej Wydawcy.

politykipubliczne.pl

Spis treści

Wstęp.....	5
1. Organizacja transportu osobowego	7
2. Rynek autobusowego transportu zbiorowego	14
3. „Białe plamy” na mapie transportowej.....	21
4. Epidemia COVID-19 i regres w branży transportu autobusowego	26
5. Rządowe plany zmian rynku przewozów autobusowych.....	30
6. Rekomendacje w zakresie działań służących zwiększeniu dostępności do usług transportu zbiorowego autobusowego	39
Bibliografia.....	42

Wstęp

Stymulowana przez działania administracyjne i interwencje finansowe polityka transportowa władz publicznych koreluje z kierunkami rozwoju komunikacji kreowanymi przez Unię Europejską. Zapaść na rynku przewozów osobowych wykonywanych na regularnych liniach autobusowych, spowodowana stanem epidemicznym od marca 2020 r., odbiła się negatywnie na kondycji podmiotów wykonujących usługi przewozowe i doprowadziła do deregulacji rynku. Radykalne ograniczenia liczby wykonywanych kursów – szczególnie na obszarach podmiejskich i wiejskich – pogłębiły problem „białych plam” transportowych.

W czasie epidemii COVID-19 nie zadziałał mechanizm wsparcia dla przewoźników przewidziany w ustawie z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej. Dalsze wygaszenie życia społeczno-gospodarczego, przy braku wsparcia państwa dla podmiotów świadczących usługi regularnego transportu osobowego, doprowadzi do likwidacji firm przewozowych, a odbudowa sieci połączeń komunikacyjnych będzie zadaniem, które kosztami i odpowiedzialnością obciąży niemal w całości administrację publiczną.

Problem zmian na rynku osobowego transportu autobusowego, biorąc pod uwagę zróżnicowanie usług i trudności wynikających ze stanu epidemii COVID-19, jest zagadnieniem trudnym do analizy ze względu na aktualność. Jego dynamika utrudnia nie tylko zdiagnozowanie stanu wyjściowego, ale także nakreślenie perspektyw rozwoju sytuacji, która jest determinowana nieznanym scenariuszem eskalacji lub wygaszania stanu epidemii. Zamknięcie wielu sektorów życia społecznego i gospodarczego skutkuje drastycznym spadkiem mobilności ludności, a tym samym dużą redukcją liczby klientów linii autobusowych. Podobnie, negatywny wpływ lockdownu, trwającego ze zmiennym nasileniem od marca 2020 roku, odczuwają wszystkie rodzaje transportu osobowego – kolejowego, komunikacji miejskiej, komunikacji podmiejskiej, komunikacji międzymiastowej oraz połączeń regularnych między małymi ośrodkami miejskimi i na obszarach wiejskich.

Skutki społeczne są jednak mocno zróżnicowane – w zależności od dostępności do różnych środków komunikacji publicznej i wielkości miejscowości. Przyjęty w Polsce model organizacji transportu osobowego wykonywanego na regularnych liniach jest oparty

(co do zasady także w czasie obostrzeń epidemicznych) na uzupełnianiu się linii przewozów osób działających na zasadach czysto rynkowych (nie dotowanych) oraz przewozu osób na liniach dotowanych środkami publicznymi (kolejowych, autobusowych, komunikacji publicznej miejskiej). W dobie kryzysu epidemicznego deregulację rynku przewozów osobowych najbardziej odczuli mieszkańcy obszarów, w których wcześniej wykonywano usługi na zasadach czysto komercyjnych. Wygaszanie gospodarki, zamknięcie szkół, uczelni, placówek służby zdrowia, wielu punktów usługowych i handlowych doprowadziło według szacunków Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przewoźników Osobowych do spadku liczby pasażerów nawet o 90%, co wymusiło ograniczenie liczby kursów na liniach niedotowanych lub nawet całkowite zamknięcie wielu połączeń. Taka sytuacja pogłębiła skalę wykluczeń komunikacyjnych oraz ukazała słabość oraz nieprzygotowanie (organizacyjne i finansowe) wskazanych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym organizatorów tego transportu, czyli jednostek samorządu terytorialnego.

1. Organizacja transportu osobowego

Podstawowym aktem prawnym określającym kompetencje w zakresie organizacji transportu zbiorowego jest ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Ze względu na obszar działania lub zasięg przewozów jako organizatorzy publicznego transportu zbiorowego są w art. 7 tej ustawy wskazani:

- 1) *gmina:*
 - a) *na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich,*
 - b) *której powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między gminami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin, które zawarły porozumienie;*
- 2) *związek międzygminny – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w gminnych przewozach pasażerskich, na obszarze gmin tworzących związek międzygminny;*
- 3) *powiat:*
 - a) *na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich,*
 - b) *któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między powiatami – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów, które zawarły porozumienie;*
- 4) *związek powiatów – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowych przewozach pasażerskich, na obszarze powiatów tworzących związek powiatów;*
 - 4a) *związek powiatowo-gminny na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w powiatowo-gminnych przewozach pasażerskich na obszarze gmin lub powiatów tworzących związek powiatowo-gminny;*
 - 4b) *związek metropolitalny:*
 - a) *na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w metropolitalnych przewozach pasażerskich,*
 - b) *któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego;*

5) województwo:

- a) *na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich oraz w transporcie morskim,*
 - b) *właściwe ze względu na najdłuższy odcinek planowanego przebiegu linii komunikacyjnej, w uzgodnieniu z województwami właściwymi ze względu na przebieg tej linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich przewozach pasażerskich,*
 - c) *któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, na obszarze województw, które zawarły porozumienie;*
- 6) *minister właściwy do spraw transportu – na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym¹.*

Ich zadaniem jest zapewnienie funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze w sposób, który organizator uzna za właściwy.

Bezpośrednim wykonawcą usług transportowych jest operator publicznego transportu zbiorowego, który może być podmiotem zarówno należącym do samorządu (lub związku jednostek samorządu terytorialnego), jak i podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą, nienależącym do samorządów². W art. 4 ust. 1 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym operatorem publicznego transportu zbiorowego są więc następujące podmioty:

samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem

¹ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1944, 2400, art. 7.

² Art. 5. 1. ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1944, 2400, art. 5 i 6) mówi, że: *Publiczny transport zbiorowy odbywa się na zasadach konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie oraz z uwzględnieniem potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.*

Natomiast w art. 6. 1. stwierdza się, że: *Publiczny transport zbiorowy może być wykonywany przez operatora publicznego transportu zbiorowego, zwanego dalej „operatorem”, lub przewoźnika, spełniających warunki do podejmowania i wykonywania działalności w zakresie przewozu osób (...).*

publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, na linii komunikacyjnej określonej w umowie³.

Model wskazany w tej ustawie zakłada zatem swobodę jednostek samorządu terytorialnego oraz ministra właściwego do spraw transportu co do wyboru operatora. W wyniku takiego podejścia utrwaliły się zróżnicowane modele organizowania transportu zbiorowego na rynkach lokalnych i regionalnych, wynikające wprost z zaangażowania władz samorządowych w powoływanie i zarządzanie operatorami publicznego transportu zbiorowego.

Tabela 1. Modele świadczenia usług transportu zbiorowego na rynkach lokalnych i regionalnych

Model – dominacja na określonym terytorialnie rynku transportu zbiorowego	Silne strony / zalety	Słabe strony / wady
Zdecydowana dominacja operatora/operatorów należącego/należących do jednostki samorządu terytorialnego.	- stymulowanie usług przez administrację samorządową – wpływ mieszkańców na przebieg i częstotliwość kursów; - dostęp do infrastruktury komunalnej.	- duże wydatki JST na organizację transportu; - mniejsza racjonalizacja kosztów niż w podmiotach komercyjnych.
Przewaga na rynku operatora należącego do JST, usługi uzupełniają firmy komercyjne (niepobierające dopłat innych niż za ulgi ustawowe).	- zachowany wpływ mieszkańców na jakość usług; - wprowadzenie mechanizmu konkurencyjności – racjonalizacja kosztów; - obniżenie kosztów ponoszonych przez JST na organizację rynku usług transportu zbiorowego.	- duże wydatki JST na organizację transportu; - nierówność szans – operator należący do JST ma dostęp do wsparcia, którego nie mają operatorzy komercyjni (np. zakup taboru z dofinansowaniem zewnętrznym).
Przewaga na rynku firm komercyjnych (niepobierające dopłat innych niż za ulgi ustawowe), operator należący do JST i obsługuje wybrane linie.	- konkurencyjność na liniach wpływa na poszukiwanie nowych klientów – zagęszcza się siatka połączeń na mniej dochodowych destynacjach; - JST nie wydaje środków publicznych na zakup usług przewozowych lub ogranicza te wydatki do wybranych linii, obsługiwanych przez operatora należącego do JST.	- nierówność szans – operator należący do JST ma dostęp do wsparcia, którego nie mają operatorzy komercyjni (np. zakup taboru z dofinansowaniem zewnętrznym).
Dominacja lub całkowita obsługa rynku przez firmy komercyjne (pobierające wyłącznie dopłaty za ulgi ustawowe).	- JST nie wydaje środków publicznych na zakup usług przewozowych.	- wpływ mieszkańców na ustalanie tras i częstotliwości kursów jest efektem mechanizmów rynkowych; - zwiększa się ryzyko niestabilności rynku usług (zmiany tras, modyfikacja częstotliwości kursów); - w sytuacjach kryzysowych rośnie ryzyko wykluczenia komunikacyjnego określonych obszarów/grup mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne.

³ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 4 ust. 1 pkt 8) i 9).

Z przedstawionej powyżej uproszczonej analizy modeli świadczenia usług transportu zbiorowego wynika, że odpowiedzialność organizatora dotyczy zarówno planowania rozwoju transportu, organizowania go, jak i zarządzania nim. W praktyce jednak wiele gmin – dysponujących ograniczonymi zasobami kadrowymi i finansowymi – bądź to nie podejmuje się tych zadań, bądź też ceduje ich realizację na podstawie umów innym samorządom. W wielu przypadkach sporządzenie planu transportowego, o jakim mowa w art. 12 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, byłoby niecelowe, szczególnie w sytuacjach, gdy w małej gminie brakuje środków finansowych na prowadzenie polityki transportowej⁴.

Rozległy zakres obowiązków spoczywających na organizatorze transportu publicznego (określony w art. 15) oraz zarządzanie tym transportem (określone w art. 43) są dla małych gmin trudne do wypełnienia i nie zachęcają do odgrywania roli aktywnego organizatora transportu. Efektem takiej sytuacji są liczne obszary wykluczeń komunikacyjnych – określane mianem „białych plam” na mapie transportowej.

Co istotne, w okresie ograniczeń pandemicznych, gdy wielu przewoźników zredukowało liczbę kursów, zawiesiło je lub całkowicie zamknęło działalność, samorządy nieposiadające doświadczenia organizacyjnego ani środków przewidzianych na prowadzenie polityki transportowej nie były w stanie szybko przyjąć roli organizatora.

Możliwość przygotowania i świadczenia usługi zbiorowego transportu osobowego w związku z sytuacją epidemiczną otwiera art. 44a w powiązaniu z art. 50 ust. 1, w którym jest mowa o uzyskiwaniu rekompensat za wykonywanie usługi transportowej⁵. W brzmieniu art. 44a należy w szczególności zwrócić uwagę na ust. 2, wskazujący na możliwości zmiany

⁴ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 12.

⁵ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1944, 2400, art. 50 ust. 1 w brzmieniu: *Art. 50. 1. Finansowanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej może polegać w szczególności na:*

1) pobieraniu przez operatora lub organizatora opłat w związku z realizacją usług świadczonych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub

2) przekazaniu operatorowi rekompensaty z tytułu:

a) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym, lub

b) utraconych przychodów w związku ze stosowaniem uprawnień do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie zbiorowym ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora, o ile zostały ustanowione, lub

c) poniesionych kosztów w związku ze świadczeniem przez operatora usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, lub

3) udostępnianiu operatorowi przez organizatora środków transportu na realizację przewozów w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

umowy między organizatorem a operatorem m.in. w sytuacji zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii lub stanu nadzwyczajnego:

Art. 44a. 1. *W okresie i na obszarze obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo stanu nadzwyczajnego operator może realizować usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym środkiem transportu drogowego, z zachowaniem prawa do rekompensaty, o której mowa w art. 50 ust. 1 pkt 2 lit. a–c.*

2. Zakres i warunki wykonywania przewozu, o którym mowa w ust. 1, w szczególności trasę przewozu i rozkład jazdy, określają organizator z operatorem w drodze zmiany umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Zmienione postanowienia umowne mogą dotyczyć przewozu realizowanego w okresie i na obszarze obowiązywania stanów, o których mowa w ust. 1.

3. Do przewozu, o którym mowa w ust. 1, mają zastosowanie przepisy dotyczące cen biletów ulgowych ustalonych na podstawie przepisów, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 6 lit. a, w zakresie dotyczącym przewozu środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego⁶.

Należy podkreślić, że problem organizacji transportu zbiorowego był dostrzegany znacznie wcześniej. Znane były słabe strony tej sfery polityk publicznych, ale w warunkach normalnego funkcjonowania komunikacji, kiedy było zapewnione grono klientów. Przed epidemią kondycja branży była znacznie lepsza niż ta, z jaką mamy do czynienia od marca 2020 r. Niemniej mankamenty funkcjonowania transportu zbiorowego wskazano wcześniej m.in. w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. – dokumencie rządowym przyjętym uchwałą Rady Ministrów z 24 września 2019 r. W dokumencie tym zostały podane istotne dane dotyczące wielkości przewozów i zasobu taboru wykonującego przewozy miejskie⁷. Ze względu na możliwości wsparcia tego rodzaju przewozów środkami samorządów,

⁶ Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1944, 2400, art. 44a.

⁷ W 2017 r. w Polsce było ok. 12 tys. autobusów służących do obsługi transportu miejskiego, ok. 3 tys. tramwajów oraz ok. 200 trolejbusów. W tym 502 autobusy były zasilane paliwem/napędem alternatywnym (gazowym lub elektrycznym). Z ogólnej liczby autobusów ponad 61% stanowiły pojazdy w wieku do 10 lat. Udział autobusów komunikacji miejskiej przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnością w ogólnej liczbie autobusów wynosił 80,2%, natomiast udział tramwajów przystosowanych do przewozu tych osób w ogólnej liczbie tramwajów wynosił 32,1%. W 2017 r. taborom komunikacji miejskiej przewieziono 3 739 mln pasażerów. Przewozy w ramach komunikacji miejskiej świadczone były również przez przedsiębiorstwa komunikacji

będących organizatorami transportu zbiorowego, warto zwrócić uwagę zwłaszcza na ten fragment Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., który mówi o problemach występujących na terenach wiejskich. To one w sposób szczególny zostały dotknięte ograniczeniami transportowymi w czasie pandemii COVID-19. W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. zapisano:

Jednocześnie nie można pominąć specyficznej sytuacji publicznego transportu zbiorowego na terenach wiejskich, który przeżywa regres nieproporcjonalny do skali wyludniania tych obszarów. Pogarszająca się sytuacja na rynku pozamiejskich przewozów autobusowych ma istotne konsekwencje społeczne w postaci postępującego wykluczenia mieszkańców obszarów wiejskich. Oznacza to ograniczone możliwości aktywizacji mieszkańców terenów o wysokim bezrobociu, gorszą dostępność do różnorodnych placówek edukacyjnych, urzędów czy ośrodków zdrowia. Ponadto niewystarczająca sieć połączeń transportu zbiorowego w takich rejonach skutkuje zwiększeniem nieefektywnego wykorzystania transportu indywidualnego, pośrednio zwiększającego nasilenie ruchu drogowego w miastach. Regres transportu publicznego jest szczególnie dotkliwy dla mieszkańców obszarów wiejskich, którzy są pozbawieni możliwości korzystania z samochodów – osób mniej majątnych, o ograniczonej sprawności, w podeszłym wieku oraz dzieci i młodzieży⁸.

Konieczność weryfikacji sposobu finansowania transportu publicznego na terenach wiejskich była wymieniona w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. na kilka miesięcy przed eskalacją problemu powiększania się obszarów i liczby mieszkańców dotkniętych wykluczeniem komunikacyjnym. Drugim elementem wskazanym w Strategii, który wymaga modyfikacji, była organizacja transportu w obszarach podmiejskich, będących obszarem migracji mieszkańców miast, na co dzień związanych pracą lub edukacją z ośrodkami miejskimi, z których się wyprowadzają:

Niezbędne wydaje się przemodelowanie systemu finansowania transportu publicznego na terenach wiejskich poprzez m.in. wprowadzenie minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej z jasnym podziałem zadań między jednostkami samorządu terytorialnego, rewizję systemu finansowania oraz warunków organizacyjnych dla rozwoju transportu na

międzygminowej, autobusami tych firm przewieziono 14,2 mln pasażerów (tj. o 51,1% więcej niż w roku poprzednim), [w]: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., uchwała przyjęta przez Radę Ministrów 24 września 2019 r., s. 32.

⁸ Ibidem, s. 32.

obszarach pozamiejskich, w tym wiejskich (inwestycje w tabor dostosowany do specyfiki tego transportu), czy też integrację przewozów szkolnych z przewozami w ramach usług publicznych. Niemniej jednak w ostatnich latach daje się także zaobserwować nieznaczny wzrost długości linii komunikacji miejskiej na terenach wiejskich. Może to wynikać z narastającej suburbanizacji, czyli zwiększania się liczby mieszkańców przedmieść, co stanowi duże wyzwanie dla transportu zbiorowego⁹.

Dla polskiego rynku transportu zbiorowego, będącego pod wpływem przemian wynikających z rozwoju społecznego i gospodarczego, ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego i zamknięcia gospodarki, szkół itd. było uderzeniem niespodziewanym, pogłębiającym już istniejące dysfunkcje.

⁹ Ibidem, s. 32.

2. Rynek autobusowego transportu zbiorowego

Branża przewozów autobusowych w Polsce jest częścią całego sektora transportowego. Znaczenie tego sektora na rynku europejskim jest coraz większe, co jest pochodną wieloletniego wzrostu PKB Polski i umacniania się całej gospodarki. W rządowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. stan sektora transportowego określa się w sposób następujący:

W 2017 r. liczba pracujących w całym sektorze transportu wyniosła 615,6 tys. osób i była o 8,2% większa w porównaniu z 2016 r. W 2017 r. udział przychodów przedsiębiorstw o liczbie pracujących powyżej 49 osób wyniósł 49,1% w przychodach ogółem, a w roku 2010 stanowił ok. 50%. Rosnące znaczenie polskiego transportu samochodowego na rynku UE oparte jest na dostępie do dużej floty pojazdów samochodowych, których liczba rośnie proporcjonalnie do wzrostu PKB w Polsce. Liczba samochodów ciężarowych w latach 2011-2017 wzrosła z 2,76 mln sztuk do 3,2 mln sztuk (łącznie z ciężarowo-osobowymi), czyli o 12,8%. Liczba autobusów w Polsce zwiększyła się w latach 2010-2017 w stosunkowo niewielkim stopniu: z 97 tys. sztuk do 116,1 tys. sztuk. Autobusy o pojemności powyżej 45 miejsc stanowiły 59% ogólnego stanu tych pojazdów¹⁰.

Wskazanie kontekstu funkcjonowania transportu zbiorowego autobusowego na tle całego sektora jest o tyle istotne, że daje pogląd o zasobach ludzkich, czyli zawodowych kierowcach, którzy już posiadają prawo jazdy stosownej kategorii lub mogą uzyskać wymagane kategorie. Mogą oni wzajemnie uzupełniać zapotrzebowanie firm przewozowych, co uelastycznia możliwości podmiotów świadczących usługi transportowe.

W rządowej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku dane za 2017 rok wskazują na nieznaczny wzrost pracy przewozowej wykonanej środkami transportu publicznego przy jednoczesnym znacznym spadku (o ok. 29%) przewozów wykonywanych przez duże firmy, zatrudniające więcej niż 9 osób:

Według danych GUS, w 2017 r. środkami transportu publicznego przewieziono 696,2 mln pasażerów, tj. o 0,3% więcej niż przed rokiem (693,8 mln pasażerów w 2016 r.). Praca

¹⁰ Ibidem, s. 34.

przewozowa w zakresie przewozów pasażerów w 2017 r. wyniosła 61 586 mln paskm¹¹, tj. wzrosła o 13,8% w stosunku do 2016 r. (54 102 mln paskm). Liczba pasażerów przewożonych autobusami i autokarami przez przedsiębiorstwa o liczbie zatrudniających powyżej 9 osób zmalała w latach 2011-2017 z 534 mln do 378,6 mln (spadek o 29%)¹².

Z tych danych możemy wnioskować o wzroście znaczenia w transporcie publicznym małych firm świadczących usługi w zakresie przewozu osób w okresie przed pandemią COVID-19.

Mankamentem danych ujmowanych w GUS i przywoływanych w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. jest pomijanie w wykonywanej pracy przewozowej firm zatrudniających poniżej 9 osób. Tymczasem na terenach wiejskich i w małych ośrodkach miejskich firmy rodzinne lub jednoosobowe działalności gospodarcze stanowią większość, nie wyłączając także branży transportowej, w tym podmiotów prowadzących usługi zbiorowego transportu publicznego.

Podane w tym dokumencie rządowym dane, odnoszące się do dominującego udziału w pracy przewozowej samochodów prywatnych, należy odczytywać jako wieloletni problem braku dobrej oferty przewozów komunikacją publiczną (w tym także wykonywaną przez podmioty prywatne) i słabej działalności organizatorów zbiorowego transportu publicznego (jednostek samorządu terytorialnego). Nieprzygotowanie oferty dla osób, które muszą się przemieszczać, ale z braku dogodnych połączeń wybierają samochody prywatne, świadczy o trwałej słabości rynku przewozów osobowych:

Zdecydowanie najpopularniejszą formą transportu pasażerskiego w Polsce jest drogowy transport indywidualny, którego pozycja ulega stałemu wzrostowi. Sprzyjają temu liczne, długo oczekiwane inwestycje infrastrukturalne. Obecnie ok. 75% łącznej pracy przewozowej jest wykonywane samochodami osobowymi. Należy jednak zaznaczyć, że udział firm zatrudniających poniżej 9 osób może być znaczący, zwłaszcza w przypadku przewozów lokalnych w obszarach pozamiejskich¹³.

¹¹ Praca przewozowa liczona jest w jednostce miary, jaką jest pasażerokilometr. 1 pasażerokilometr to przewóz 1 pasażera na odległość 1 km, opis za GUS, <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/908,pojecie.html>.

¹² Ibidem, s. 39.

¹³ Ibidem, s. 39.

O negatywnych zmianach na rynku pozamiejskiego transportu autobusowego czytamy w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.:

W ostatnich latach nastąpiły poważne zmiany w podaży usług pozamiejskiego transportu autobusowego. Spowodowane to było brakiem systemowego finansowania i organizacji tego rynku przewozów w ramach zadań publicznych i oparcie się o mechanizmy rynkowe. W wyniku tego wielu drobnych przewoźników prywatnych wycofało się z działalności przewozowej, a kolejne przedsiębiorstwa wywodzące się z PKS postawiono w stan likwidacji. Zmiany w zakresie świadczenia usług przewozowych w pozamiejskim lokalnym transporcie autobusowym przez przewoźników rozszerzyły obszar wykluczenia transportowego (szczególnie dotyczy obszarów wiejskich). Nieco lepiej kształtuje się sytuacja na znacznie atrakcyjniejszym komercyjnie rynku autobusowych przewozów dalekobieżnych, do którego dostęp mają głównie więksi przewoźnicy dysponujący odpowiednim taborem, potencjałem kadrowym oraz ponadregionalną siecią sprzedaży biletów¹⁴.

Jak przekonujemy się czytając powyższy fragment rządowego dokumentu, brak systemowego finansowania i organizacji rynku przewozów autobusowych już wcześniej, jeszcze przed silniejszym załamaniem spowodowanym epidemią COVID-19, skutkował likwidacją linii regularnych i wycofywaniem się drobnych przewoźników z działalności usługowej.

Te negatywne tendencje były widoczne jeszcze przed 2019 r., a więc przed lockdownem wprowadzonym w związku ze stanem epidemicznym. Podane w poniższych tabelach spadki dotyczą ogólnej liczby linii regularnych i ich długości, liczby i długości regionalnych linii komunikacji autobusowej oraz liczby i długości podmiejskich linii regularnej komunikacji autobusowej. Jedyna tendencja wzrostowa dotyczy danych statystycznych odnoszących się do pasażerskiej komunikacji miejskiej. Działo się tak nieprzypadkowo, ponieważ właśnie w tym sektorze transportowym uwarunkowania rynkowe są najłabsze – organizatorzy zbiorowego transportu publicznego właśnie w ośrodkach miejskich mają największe doświadczenie i planują środki budżetu JST z uwzględnieniem zakupu usług od lokalnego operatora transportu zbiorowego. Jest to więc sektor, w którym mechanizmy

¹⁴ Ibidem, s. 39.

rynkowe są obecne w najmniejszym stopniu spośród pozostałych sektorów zbiorowego transportu autobusowego.

Tabela 2. Liczba linii regularnej komunikacji autobusowej¹⁵

Nazwa	ogółem					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	szt.					
POLSKA	15 498	14 608	14 205	13 026	11 644	11 093

Dane GUS – BDL.

Tabela 3. Długość ogółem linii regularnej komunikacji autobusowej

Nazwa	ogółem w km					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
POLSKA	788 612	754 026	710 410	627 528	559 322	531 516

Dane GUS – BDL.

Tabela 4. Liczba regionalnych linii regularnej komunikacji autobusowej

Nazwa	regionalne					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	szt.					
POLSKA	2 702	2 545	2 287	1 877	1 562	1 505

Dane GUS – BDL.

Tabela 5. Długość regionalnych linii regularnej komunikacji autobusowej

Nazwa	regionalne w km					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
POLSKA	202 360	191 483	173 405	140 982	114 365	106 370

Dane GUS – BDL.

Tabela 6. Liczba podmiejskich linii regularnej komunikacji autobusowej

Nazwa	podmiejskie					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	szt.					
POLSKA	12 023	11 312	11 256	10 643	9 557	9 100

Dane GUS – BDL.

¹⁵ Dane GUS. Dotyczy tabel 2-7. Linie miejskie obsługiwane przez podmioty, których przeważającą działalnością jest wykonywanie przewozów w komunikacji międzymiastowej i międzynarodowej; bez przedsiębiorstw komunikacji miejskiej. Przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób. Podziału danych na województwa dokonano według siedziby przedsiębiorstwa.

Tabela 7. Długość podmiejskich linii regularnej komunikacji autobusowej

Nazwa	podmiejskie w km					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
POLSKA	375 734	351 801	350 080	351 004	312 600	306 589

Dane GUS – BDL.

Tabela 8. Przewozy pasażerskie w komunikacji miejskiej¹⁶

Nazwa	przewozy pasażerów w mln osób										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
POLSKA	3 779,0	3 904,9	3 890,0	3 867,5	3 620,9	3 711,1	3 672,2	3 766,3	3 739,4	3 774,1	3 864,9

Dane GUS – BDL.

Tabela 9. Przewozy pasażerskie na 1 mieszkańca w komunikacji miejskiej

Nazwa	przewozy pasażerskie na 1 mieszkańca										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	osób										
POLSKA	99,05	101,38	100,97	100,37	94,04	96,43	95,49	98,01	97,32	98,25	100,68

Dane GUS – BDL.

Regres autobusowego transportu zbiorowego pogłębiły ograniczenia wynikające ze stanu zagrożenia epidemicznego wprowadzone w marcu 2020 r. Zamknięcie placówek edukacyjnych, handlowych, gastronomii, szkół, uczelni, ograniczenia dostępu do służby zdrowia i wiele innych rygorów boleśnie odczuł sektor transportowy, który z dnia na dzień stracił klientów.

Rozmiar kryzysu epidemicznego obrazują dane Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przewoźników Osobowych, według których:

- w trwającym niemal nieprzerwanie od marca 2020 r. (z wyjątkiem września 2020 r.) okresie zamknięcia szkół i uczelni spadek przewozu studentów i uczniów osiągnął niemal 100%;
- w grupie seniorów – spadek ok. 95%;
- osoby dojeżdżające do pracy – wiosną 2020 r. spadek o 95%, obecnie to spadek do 70%.

¹⁶ Dane GUS w tabelach 8 i 9 dotyczą komunikacji miejskiej naziemnej. Obejmują przedsiębiorstwa i zakłady komunikacji miejskiej o liczbie pracujących powyżej 9 osób. Ponadto usługi komunikacji miejskiej świadczyły w prawie wszystkich województwach przedsiębiorstwa komunikacji międzymiastowej.

Taki stan doprowadził do długofalowych zmian na rynku przewozu osób na terenach poza dużymi miastami:

- dojazdy z małych miejscowości (wiosek i miasteczek) do dużych miast, pełniących funkcje aglomeracyjne lub miasta o randze co najmniej powiatowej – spadek o ok. 50%;
- między małymi miejscowościami i wioskami – według danych Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przewoźników Osobowych – spadek rzędu nawet do 90%, co czyniło te linie nieopłacalnymi i doprowadziło do zamknięcia wielu z nich¹⁷.

Deregulacja rynku, który i tak już był w słabej kondycji, może skutkować likwidacją wielu firm przewozowych, które nie otrzymały pomocy adekwatnej do poniesionych strat spowodowanych administracyjnymi ograniczeniami. Co więcej, przyjęcie w programach pomocowych jako podstawy do uzyskania pomocy zapisów o kodach PKD znacząco zróżnicowało położenie firm z tej samej branży, często wykonujących te same usługi przewozowe, ale posiadających różne PKD wpisane jako dominującą działalność.

Podział pomocy skierowanej do przewoźników, uzależniony od PKD, doprowadził do dyskryminacji jednej grupy, tzn. tej, która jako dominującą miała wpisaną działalność o kodzie PKD 49.31.Z. Druga grupa – z kodem PKD 49.39.Z – skorzystała z tarcz 2.0 i 6.0.

Ogólnopolskie Stowarzyszenie Przewozów Osobowych stało na stanowisku, że wskazany przez firmy kod PKD nie powinien być wyznacznikiem ani kryterium dostępowym do środków pomocowych. OSPO proponowało jako kryteria ocenne (połączone ze skalą wsparcia środkami publicznymi z powodu epidemii COVID-19) powiązane z wielkością i formą pomocy, straty wynikające ze spadku:

- liczby wykonywanych kursów przed pandemią;
- liczby sprzedawanych biletów miesięcznych;
- liczby wykazanych biletów sprzedanych;
- liczby wykonywanej pracy przewozowej.

Jedną z form pomocy państwa w trudnym okresie kryzysu spowodowanego ograniczeniami sanitarnymi mogło być m.in. zwolnienie przewoźników wykonujących usługi na liniach pozamiejskich z opłat naliczanych przez system *via toll*. Takich decyzji jednak nie

¹⁷ Dane szacunkowe Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Przewoźników Osobowych.

podjęto, a branża autobusowego transportu zbiorowego wpada w coraz większe problemy finansowe, nie widząc perspektywy powrotu do normalnego funkcjonowania.

Przedstawione powyżej propozycje wsparcia przewoźników autobusowych uzasadniają dane podane przez GUS w podsumowaniu za 2020 rok. Niepełne pokrycie kraju siatką połączeń transportem publicznym w wyniku deregulacji ograniczeniami prawnymi (w ramach walki z epidemią COVID-19) jeszcze się pogłębiło. Odbudowanie funkcjonujących przed okresem epidemicznym linii transportu publicznego będzie trudne m.in. z powodu upadku przewoźników autobusowych, którzy nie otrzymali wsparcia na przetrwanie w wysokości i w czasie, pozwalającym na utrzymanie się na rynku.

Spółecznym problemem będzie odbudowanie tych połączeń, z których korzystali uczniowie, studenci lub osoby nieposiadające własnych środków transportu:

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. spadek regionalnych przewozów autobusowych wyniósł aż 64,7%. W ostatnich latach często i tak miały one charakter szczątkowy – ograniczały się np. do przewozów do szkół podstawowych, które muszą zapewnić gminy. Takie kursy otwierane były nieraz dla pozostałych mieszkańców, co często stawało się jedynym ratunkiem dla niezmotoryzowanych. Chodzi np. o ludzi starszych czy uczniów szkół średnich. W czasie pandemii podstawówki były jednak zamknięte i zawieszono połączenia. W efekcie kolejne PKS-y upadają¹⁸.

¹⁸ K. Śmietana, Dziennik Gazeta Prawna, 21.09.2021, *Pandemia pogłębiła komunikacyjną zapaść w regionach*, www.msn.com/pl-pl/finanse/najpopularniejsze-artykuly/pandemia-pog%C5%82%C4%99bi%C5%82a-komunikacyjn%C4%85-zapa%C5%9B%C4%87-w-regionach/ar-AAOEFH4.

3. „Białe plamy” na mapie transportowej

Pozostawianie dużej części Polski bez dostępu do transportu publicznego to jeden z problemów, z jakim nie poradził sobie nasz kraj nawet w czasie ekonomicznej prosperity. Duże dysproporcje w zasobności finansowej organizatorów transportu publicznego i wynikające z tego oparcie się biedniejszych samorządów na rynkowych mechanizmach skutkują dużą liczbą „białych plam” na mapie transportowej:

Z badań Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN wynika, iż 26% sołectw pozostawało pod koniec zeszłego roku bez komunikacji autobusowej. To oznacza, że mieszkańcy ok. 10 tys. miejscowości nie mieli dostępu do transportu publicznego¹⁹.

Pogorszenie się kondycji finansowej przewoźników w wyniku epidemii COVID-19 może ten stan jeszcze pogłębić i powiększyć obszary wykluczeń komunikacyjnych. Utworzenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (ustawa z 16 maja 2019 r.) nie przynosi efektów, a brak zainteresowania samorządów wynika m.in. z konieczności dołożenia własnych środków i niepewności co do stabilności regulacji prawnych.

Reformy wolnorynkowe i przemiany gospodarcze zmieniły obraz sektora transportowego, w tym transportu osobowego autobusowego, charakteryzującego się dużym udziałem sektora prywatnego w przewozach podmiejskich i pozamiejskich. Komunikacja publiczna, w tym autobusowa, w dużych ośrodkach miejskich pozostała domeną własności samorządów, które jednocześnie są organizatorami i operatorami komunikacji miejskiej. Natomiast trudna sytuacja panuje niezmiennie poza ośrodkami aglomeracyjnymi, a spadek liczby połączeń liniami regularnymi dotyczy nawet tras między dużymi miastami. Jak podawał w 2018 r. portal Forbes.pl:

Niemal 14 milionów Polaków mieszka w gminach, które nie organizują absolutnie żadnej jego (transportu publicznego – przypis autora) formy. Poczynione inwestycje oraz wielkie zaniechania sprawiły, że dystans między dużymi miastami i mniejszymi ośrodkami tylko się zwiększył:

- 60% gmin nie wydaje ani złotych na transport publiczny,

¹⁹ A. Fandrejewska, *Nowy pomysł na ograniczenie białych plam bez komunikacji publicznej*, Interia Biznes, 16 października 2021 r., https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-nowy-pomysl-na-ograniczenie-bialych-plam-bez-komunikacji-pub,nld,5584108#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome.

- *Zmiany na plus widoczne są przede wszystkim w dużych miastach,*
- *Na kolei ubywało po 1990 r. pół miliarda pasażerów rocznie,*
- *W latach 1990-2017 liczba samochodów wzrosła z 5,2 do 22,5 mln.*

Samorządy starają się za wszelką cenę zachęcić mieszkańców do transportu publicznego. W 2014 r. darmową komunikację miejską wprowadziły Żory. W tej chwili ok. 60 gmin lub powiatów realizuje tego typu projekty. Niektóre całkowicie zrezygnowały ze sprzedaży biletów, inne zwalniają niektóre grupy pasażerów – np. uczniów. Daleko nam oczywiście do Estonii, w której nie dość, że darmowe przejazdy oferowane są w stołecznym Tallinnie, to jeszcze od wakacji tego roku bilety zostały zlikwidowane w komunikacji międzymiastowej²⁰.

Powstawanie dużych dysproporcji między miastami średnimi i dużymi a obszarami pozamiejskimi i wiejskimi jest dowodem na niejednorodne traktowanie przez JST roli organizatora transportu publicznego. Przyczyn takiego stanu należy szukać w różnicach między możliwościami organizacyjnymi i finansowymi, jakie mają samorządy. W obszarach słabo zaludnionych i o rozproszonej zabudowie koszty usługi transportowej będą większe niż w obszarach gęsto zaludnionych i wymagających obsługi stosunkowo niedużego obszaru. Dlatego też pozostawienie samorządów z problemem organizacji transportu publicznego bez wsparcia finansowego na ten cel nie mogło się sprawdzić.

Podane wcześniej dane o spadku liczby linii oraz długości linii zbiorowego transportu autobusowego (z wyjątkiem komunikacji miejskiej) wynikają z preferencyjnego traktowania dopłatami ze środków publicznych połączeń kolejowych w stosunku do połączeń autobusowych. Generalnie linie kolejowe łączą ośrodki miejskie i gęstość linii kolejowych jest w niektórych regionach Polski niewielka (Warmia i Mazury, Podlasie, część Mazowsza, Lubelszczyzna). Natomiast niedofinansowane połączenia autobusowe w obszarach o słabym zaludnieniu mają niewielkie szanse na przetrwanie. Tym samym mieszkańcy takich obszarów są zagrożeni likwidacją linii autobusowych i nie mają alternatywy w postaci komunikacji kolejowej, która jest dla nich niedostępna. O zróżnicowaniu poziomu dopłat do komunikacji publicznej pisano w 2019 r. na portalu Centrum Zrównoważonego Transportu:

Skoro średni dystans przejazdu w komunikacji miejskiej wynosi ok. 5 km, oznacza to dopłatę na poziomie nawet ponad 40 gr/pasażerokilometr. W komunikacji regionalnej, gdzie trasy

²⁰ A. Fedoruk, Forbes.pl, *14 milionów Polaków nie ma na co dzień dostępu do transportu publicznego*, 8 października 2018 r.; www.forbes.pl/gospodarka/transport-publiczny-w-polsce-w-latach-1989-2018/6r7ijxw.

przejazdu są 6-8 razy dłuższe – nie ok. 5 km, ale 33-40 km, dzisiaj mamy dopłatę na poziomie 4-5 gr/paskm. Wyłącznie z refundacji ulg ustawowych. Dla porównania dotacja do każdego pasażera PKP Intercity wynosi ok. 7-8 gr/paskm, a Kolei Mazowieckich ok. 17-18 gr/paskm. W przypadku Przewozów Regionalnych jeszcze nieco więcej, a w Kolejach Śląskich ponad 20 gr/paskm.

Dzieje się to w czasie, gdy na świecie standardem jest wyższa dopłata do pasażerokilometra w komunikacji autobusowej niż kolejowej. W innych krajach UE dopłata do paskm w autobusie regionalnym jest zazwyczaj ok. 1/3 wyższa niż na kolei. A w Polsce mamy trend odwrotny. Dotacja do paskm na kolei regionalnej jest nawet 3-4 razy wyższa niż w autobusie²¹.

Niskie dopłaty do przewozów autobusowych i preferencje dla połączeń kolejowych zmieniły relacje między tymi dwoma branżami transportu na korzyść kolei. Przełomem był 2017 r., w którym praca przewozowa komunikacji autobusowej zamiejskiej była mniejsza od kolejowej. Przytoczone wcześniej dane GUS oraz relatywnie niskie dopłaty do przewozów autobusowych pozwalają tłumaczyć tendencję zmniejszania się sektora przewozów autobusowych, co uderza głównie w obszary słabo zaludnione, które dodatkowo najczęściej nie mają dostępu do sieci połączeń kolejowych.

Na portalu Centrum Zrównoważonego Transportu trend ten przedstawiono następująco:

W 2017 r. po raz pierwszy od dziesięcioleci praca przewozowa (paskm) w komunikacji autobusowej zamiejskiej w Polsce była niższa niż w kolejowej. Według danych GUS liczba pasażerów na kolei wyniosła 303 mln pasażerów, w autobusach bez komunikacji miejskiej 378 mln pasażerów. Jednak praca przewozowa (w pasażerokilometrach) na kolei wyniosła 20,3 mld paskm, a w autobusach tylko 18,9 mld paskm. Jeszcze w 2016 r. praca przewozowa w obu gałęziach transportu publicznego była na podobnym poziomie 19,2 mld paskm. Wcześniej zdecydowanie dominowały przewozy autobusowe – w 2004 r. to było 30,1 mld paskm w komunikacji autobusowej przy 18,7 mld paskm w komunikacji kolejowej²².

²¹ S. Biega, *Jak w oparciu o ustawę o Funduszu przewozów autobusowych zlikwidować białe plamy transportowe?*, CZT.pl; 1 lipca 2019 r., <http://cza.org.pl/aktualnosci/dobre-praktyki/jak-w-oparciu-o-ustawe-o-funduszu-przewozow-autobusowych-zlikwidowac-biale-plamy-transportowe>.

²² jw.

Trend likwidacji połączeń autobusowych zamierzał przerwać rząd, przygotowując ustawę o powołaniu Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej²³. Ustawa ta wyposażała organizatorów transportu zbiorowego w możliwość pozyskiwania wsparcia środkami budżetu państwa. Warunki i sposób naliczania dopłaty określony został w art. 13 tej ustawy:

Art. 13. 1. *Organizator może uzyskać ze środków Funduszu dopłatę po zawarciu umowy o dopłatę z właściwym wojewodą. Umowa jest zawierana na wniosek organizatora.*

2. *Dopłatę ustala się w kwocie nie wyższej niż 0,80 zł do 1 wozokilometra przewozu autobusowego o charakterze użyteczności publicznej.*

3. *Warunkiem uzyskania dopłaty jest:*

1) sfinansowanie ze środków własnych organizatora części ceny usługi w wysokości nie mniejszej niż 10%;

2) zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

4. *Maksymalna kwota dopłaty jest uzależniona od wysokości środków przewidzianych na dane województwo w roku budżetowym i nie może przekroczyć kwoty zamieszczonej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu wojewódzkiego dla linii komunikacyjnej w przewozach autobusowych o charakterze użyteczności publicznej objętej dopłatą.*

5. *Umowa o dopłatę obejmuje w szczególności:*

1) linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej;

2) długość linii komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej;

3) częstotliwość połączeń na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej;

4) wielkość pracy eksploatacyjnej wyrażonej w wozokilometrach wykonywaną na liniach komunikacyjnych, na których będą wykonywane przewozy autobusowe o charakterze użyteczności publicznej;

5) maksymalną kwotę dopłaty;

6) termin i sposób przekazywania dopłaty;

²³ Ustawa z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1123, z 2020 r., poz. 875, 1565, 1747, 2338, z 2021 r., poz. 223.

- 7) *termin i sposób rozliczenia dopłaty;*
- 8) *termin i zasady zwrotu dopłaty;*
- 9) *zasady i terminy składania wniosku o dopłatę oraz jego wzór*²⁴.

Pierwsze lata funkcjonowania Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej nie były efektywne. We wrześniu 2020 r. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało, że z zaplanowanej dla Funduszu kwoty 800 mln zł na dzień 31 sierpnia 2020 r. kwota niezaangażowanych środków wynosiła aż **601 219 031,64 zł**²⁵. **Trudno ocenić, w jakim stopniu tak wysoki poziom niewykorzystania środków wynikał z faktu dezorganizacji rynku przewozów osobowych w pierwszych miesiącach lockdownu, a w jakim stopniu był pochodną braku przygotowania samorządów do podjęcia się roli organizatora transportu.**

Aby zwiększyć skuteczność oddziaływania Funduszu, rząd zdecydował, że w 2021 r. dopłata będzie udzielana wyłącznie do przewozów wykonywanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Co istotne, zgodnie z ustawą do 31 grudnia 2021 r. dopłatę ustalono na kwotę maksymalną 3,00 zł do 1 wozokilometra przewozu o charakterze użyteczności publicznej.

²⁴ Ustawa z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1123, z 2020 r., poz. 875, 1565, 1747, 2338, z 2021 r., poz. 223.

²⁵ Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury, www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-sumie-niezaangazowanych-srodkow-funduszu-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej-wedlug-stanu-na-dzien-31-sierpnia-2020-r.

4. Epidemia COVID-19 i regres w branży transportu autobusowego

Powstający po 1990 r. rynkowy system obsługi przewozów pasażerskich nigdy nie był w stanie sprostać oczekiwaniom mieszkańców różnych regionów Polski. Niemniej w obszarach o stosunkowo dużej liczbie mieszkańców, gwarantującej ekonomiczną opłacalność działalności gospodarczej w zakresie przewozów osobowych, widoczny był znaczny postęp i w połączeniu z liniami dotowanymi z budżetów samorządowych duża część ludności kraju miała zapewniony dostęp do autobusowego transportu publicznego.

Dla tego niestabilnego i wciąż kształtującego się systemu połączeń komunikacją publiczną nadejście epidemii COVID-19 i wprowadzenie ograniczeń dla korzystających z autobusów czy pociągów było uderzeniem, które wyrzuciło dotychczasowy model świadczenia usług przewozów osobowych. Jak wynika z materiału opublikowanego na stronie internetowej Instytutu Spraw Obywatelskich, latem 2021 r. drastyczny spadek przewozów pasażerskich miał miejsce mimo jednoczesnego zwiększenia ruchu drogowego na drogach krajowych (w maju 2021 r.). Wzrost natężenia ruchu drogowego odnosił się nie tylko do okresu najgłębszego lockdownu (marzec – maj 2020 r.), ale nawet do 2019 r., czyli do ostatniego pełnego roku normalnego funkcjonowania życia społeczno-gospodarczego.

W 2020 r. w Polsce w wyniku lockdownu nastąpił krytyczny spadek udziału transportu publicznego w przewozach. Po raz pierwszy w historii współczesnej Polski po 1918 r. udział wszystkich środków transportu (kolej, autobusy, komunikacja miejska) w modal split (wskazuje, ile procent podróży jest wykonywanych przy użyciu poszczególnych środków transportu – przyp. red.) wyniósł mniej niż 10%. Według danych GUS w 2020 r. nastąpił spadek przewozów w komunikacji autobusowej o 64,7%, a kolei 42,7%. W komunikacji miejskiej skalę spadków pokazuje przykład Warszawy, gdzie przewozy spadły o blisko 50%, a z racji na jakość transportu (często kursujące 2 linie metra i tramwaje itd.) przewozy te zmalały w mniejszym stopniu niż w wielu innych miastach.

Spadek przewozów dotknął wszystkie rodzaje transportu publicznego, ale w minimalnym stopniu wpłynął na spadek mobilności. Ruch drogowy znacząco zmalał tylko od połowy marca do maja 2020 r. Gdy w maju 2021 r. przewozy na sieci drogowej GDKKIA przekroczyły wielkości z 2019 r. kryzys transportu publicznego trwa w najlepsze. Komunikacja miejska

w najlepszym wypadku jest niższa o 40% niż w 2019 r., przewozy kolej są o 1/3 niższe, a przewozy autobusami szacunkowo o ok. 2/3²⁶.

Biznesowy portal „Money.pl” w trzecim miesiącu wprowadzonego wiosną 2020 r. lockdownu w alarmistyczny sposób oceniał kondycję rynku przewozów autobusowych²⁷, informując, że kryzys w branży widoczny był już od połowy 2019 r., ale epidemia koronawirusa jeszcze go pogłębiła. Stan sektora transportowego „Money.pl” komentował następująco:

Pandemia paraliżuje przewozy autobusowe. Z powodu obostrzeń cierpią przewoźnicy, którzy mogą wozić zaledwie połowę pasażerów, i producenci pojazdów, których nikt teraz nie kupuje. W kwietniu zarejestrowano zaledwie 64 autobusy. To o 76,6% mniej niż w zeszłym roku. Od początku roku producenci kupili 461 pojazdów, co oznacza, że rynek skurczył się o ponad 43%²⁸.

Z wyliczeń podanych przez portal „Wprost Biznes”, powołujący się na „Rzeczpospolitą”, wynika, że kryzys epidemiczny odcisnął swoje piętno na wynikach finansowych komunikacji miejskiej dużych miast. Przychody przewoźników miejskich w efekcie spadku liczby pasażerów podczas stanu epidemicznego w 2020 r. spadły w Katowicach o 100 mln zł (z 235 mln zł do 135 mln zł), w Warszawie ze sprzedaży biletów w komunikacji miejskiej w 2020 r. uzyskano 600 mln zł, podczas gdy w 2019 r. było to 914 mln zł²⁹ (w 2019 r. sprzedaż biletów wystarczyła na pokrycie 38% kosztów, a w 2020 r. już tylko na 25% kosztów).

Te dane pokazują, jak stan zamrożenia gospodarki i życia społecznego odbił się negatywnie na rynku przewozów autobusowych w miastach. Należy wnioskować, że taki sam regres (albo jeszcze większy) dotknął przewozy na obszarach pozamiejskich.

Wiele miast zdecydowało się na podwyżki cen biletów oraz na zmniejszenie częstotliwości kursowania pojazdów komunikacji miejskiej. Dlatego też – jak podaje „Wprost Biznes” za „Rzeczpospolitą” – *niemal dwie trzecie ankietowanych przedstawicieli miast*

²⁶ S. Biega, *Kryzys komunikacji publicznej w wyniku lockdownu w 2020 r. i jego początki*, Instytut Spraw Obywatelskich, 2 sierpnia 2021 r., <https://instytutsprawobywatelskich.pl/kryzys-komunikacji-publicznej-w-wyniku-lockdownu-w-2020-r-i-jego-poczatki>.

²⁷ *Koronawirus. Rynek autobusów może się załamać*; 22 maja 2020 r., www.money.pl/gospodarka/koronawirus-rynek-autobusow-moze-sie-zalamac-6513145806640769a.html.

²⁸ jw.

²⁹ *Wirus daje się we znaki komunikacji miejskiej. Pasażerów jest za mało*; Wprost Biznes; 14 lutego 2021 r., <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/10420857/transport-miejski-w-polsce-cierpi-z-powodu-pandemii-koronawirusa.html>.

powyżej 100 tys. mieszkańców uważa, że sytuacja w transporcie publicznym znacznie się pogorszyła³⁰.

Znaczne pogorszenie się sytuacji w transporcie publicznym, wynikające m.in. z ograniczeń kursów i podwyżek cen biletów, spowodowały zmianę preferencji dotychczasowych pasażerów i rezygnację przez nich z usług przewoźników. Część klientów jako środek lokomocji wybrała samochody prywatne, a część przesiadła się na jednoślady (rowery, hulajnogi). W związku z tym należy liczyć się z odejściem pewnego grona pasażerów komunikacji miejskiej od usług przewoźników, w części być może na długie lata.

Jeszcze gorzej wyglądała i wygląda sytuacja w obszarach pozamiejskich, opisana w marcu 2020 r. przez autora portalu „Transport Publiczny”. Podkreśla on niebezpieczeństwo utrwalenia się złej kondycji przewoźników autobusowych świadczących usługi na tych terenach oraz trwałą utratę tej grupy klientów, która w czasie pandemii i ograniczeń w komunikacji była zmuszona do zorganizowania sobie alternatywnych możliwości dojazdu do pracy:

Silnie wspierana przez państwo branża pasażerskich przewozów kolejowych najprawdopodobniej przetrwa czasy kryzysu. Inaczej może być jednak z przewoźnikami autobusowymi, którzy większość swojej działalności prowadzą na zasadach komercyjnych, z budżetu czerpiąc jedynie dopłaty do biletów ulgowych. Do szkół nie chodzą jednak uczniowie, co w praktyce odcięło firmy od tego źródła finansowania. Pasażerów jest mniej, więc z rozkładów jazdy znikają kolejne kursy. To doprowadziło do rozmontowania ostatnich działających systemów transportowych pozwalających funkcjonować na obszarach pozamiejskich bez własnego samochodu. Po unormowaniu się sytuacji epidemicznej bardzo trudno będzie odzyskać choćby część rynku, który już wcześniej pozostawał w bardzo złej kondycji.

Jeśli sytuacja na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w czasach epidemii jest trudna, to w sektorze komunikacji autobusowej jest już dramatyczna. Na sieci kolejowej w zasadzie nie doszło bowiem do całkowitego zamykania ruchu na danej trasie, a jedynie do rozrzedzenia kursów. Tymczasem pasażerowie korzystający dotychczas z połączeń oferowanych przez spółki PKS czy przez mniejszych przewoźników prywatnych obecnie skazani są w wielu przypadkach nie na dłuższe czekanie, a na konieczność poszukiwania

³⁰ Ibidem.

*alternatywnych form transportu. Dla osób nieposiadających samochodu okazuje się to często niemożliwe. Brak możliwości dojazdu oznacza zaś niejednokrotnie np. utratę pracy, co może doprowadzić do pogłębienia się kryzysu wywołanego zatrzymaniem gospodarki*³¹.

Tłem dla zrozumienia wpływu lockdownu na sektor przewozów autobusowych są, mające miejsce jeszcze przed wiosną 2020 r., upadki firm przewozowych:

*Sektor transportu autobusowego jeszcze przed epidemią był pogrążony w kryzysie. Siatka połączeń, zwłaszcza w regionach, kurczyła się z roku na rok, a w niektórych częściach kraju nawet z miesiąca na miesiąc. PKS-y upadały jeden po drugim. W ostatnich latach przestały funkcjonować przedsiębiorstwa z Płocka, Piotrkowa Trybunalskiego, Mrągowa, Mławy, Sanoka, Zamościa, Szczecinka, Gniezna i kilku innych miast. Sytuacja, w której znalazły się spółki pozostające na rynku, może doprowadzić do bankructwa także i je. Cała branża stoi więc na skraju przepaści*³².

O ile w marcu 2020 r. można było już mówić o „staniu na skraju przepaści” całej branży transportu autobusowego, o tyle rok później, czyli w marcu 2021 r., należało zastanawiać się nad działaniami przywracającymi szansę na przetrwanie firm przewozowych, bez których sieci połączeń autobusowych regularnych nie da się szybko odbudować. Tym trudniejsze będzie też zlikwidowanie „białych plam” na mapach transportowych naszego kraju.

³¹ Transport Publiczny.pl; Kasper Fiszer; 23 marca 2020 r., www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/-caly-transport-autobusowy-kraju-o-krok-od-upadku-64737.html.

³² Ibidem.

5. Rządowe plany zmian rynku przewozów autobusowych

Rada Ministrów przyjęła 24 września 2019 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. Wdrożenie tej Strategii ma na celu zwiększenie dostępności transportowej kraju, poprawę bezpieczeństwa komunikacyjnego oraz wkomponowanie krajowego systemu transportowego w systemy europejski i światowy. Realizacja tych założeń pozwoli na zapewnienie warunków do stabilnego rozwoju państwa. Jak zapisano w tym dokumencie:

Realizacja celu głównego w perspektywie do 2030 r. wymaga podjęcia następujących działań:

- *budowy zintegrowanej i wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce;*
- *poprawy sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym;*
- *zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności (chodzi m.in. o promocję transportu zbiorowego);*
- *poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz przewożonych towarów;*
- *ograniczania negatywnego wpływu transportu na środowisko;*
- *poprawy efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe.*

Wdrożenie tych działań wynika z potrzeby nadrobienia zaniedbań z przeszłości oraz wpisania się w nowe trendy technologiczne oraz gospodarcze w Europie i na świecie, a także z konieczności uniknięcia pułapek rozwojowych³³.

Tematem powtarzającym się w dokumentach strategicznych krajowych, regionalnych i lokalnych jest integracja różnych środków komunikacji publicznej, w tym komunikacji autobusowej, która odgrywa dużą rolę w ośrodkach wielkomiejskich, a w obszarach wiejskich i podmiejskich jest podstawą funkcjonowania transportu zbiorowego. Mimo to szacuje się, że obecnie ok. 75% łącznej pracy przewozowej jest wykonywane samochodami osobowymi. Takie dane wyznaczają ramy wyzwań stojących przed organizatorami transportu publicznego, którzy powinni wypracowywać rynkowe i administracyjne podstawy do zachęcenia pasażerów

³³ por. Strategia Zrównoważonego..., *op. cit.*, s. 12.

do zmiany przyzwyczajeń i wyboru komunikacji zbiorowej zamiast indywidualnych środków transportu.

Z powodu epidemii COVID-19 doszło jednak do pogłębienia się trendu korzystania z pojazdów prywatnych zamiast z komunikacji zbiorowej – wybór prywatnego samochodu był wyborem bezpieczniejszego (z punktu widzenia przeciwdziałania zakażeniom) środka lokomocji, dodatkowo dla potencjalnych pasażerów autobusów barierą okazała się ograniczona dostępność w wyniku ograniczenia liczby kursów lub ich zawieszenia, a – w ostateczności – także likwidacji linii regularnych przewozów osobowych.

Mankamenty procesu zmian w transporcie publicznym w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. zostały zdiagnozowane następująco:

Dotychczasowy rozwój transportu w miastach następował w sposób niezrównoważony. Miejska infrastruktura transportowa wymaga dalszych inwestycji w wypełnienie luki infrastrukturalnej, poprawę stanu technicznego, celem dalszego zmniejszenia kongestii, podniesienia poziomu bezpieczeństwa użytkowników ruchu oraz ograniczenia negatywnego wpływu transportu na środowisko. Ponadto rozwijane będzie podejście do planowania transportu w miastach w większym niż dotychczas stopniu ukierunkowane na użytkowników i mieszkańców miast, uwzględniające koordynację działań wielu podmiotów. Rozwój sieci dróg krajowych o wysokich parametrach technicznych w obszarach funkcjonalnych miast może wpływać m.in. na zwiększoną kongestię i problemy z parkowaniem w obszarach śródmiejskich. Tego typu korytarze tranzytowe powodują, że dojazd własnym samochodem staje się atrakcyjny dla mieszkańców obrzeży i przedmieść, a wygenerowane w ten sposób zwiększenie natężenia ruchu pojazdów obniża jakość zamieszkania (z powodu hałasu i zanieczyszczeń powietrza) oraz pogarsza jakość przestrzeni publicznej z powodu presji motoryzacyjnej w centrach miast³⁴.

O tym, że w dotychczasowym schemacie rozwoju transportu publicznego realizowanego przez autobusy osiągnięty został pewien „stan nasycenia” świadczą dane z SZRT2030 o stosunkowo niewielkim przyroście liczby autobusów w Polsce:

³⁴ Ibidem, s. 31.

Liczba autobusów w Polsce zwiększyła się w latach 2010-2017 w stosunkowo niewielkim stopniu: z 97 tys. szt. do 116,1 tys. szt. Autobusy o pojemności powyżej 45 miejsc stanowiły 59% ogólnego stanu tych pojazdów³⁵.

Na zahamowanie rozwoju rynku przewozów autobusowych miał wpływ przede wszystkim brak systemowego wsparcia dla tego sektora transportu zbiorowego, co zostało opisane w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.:

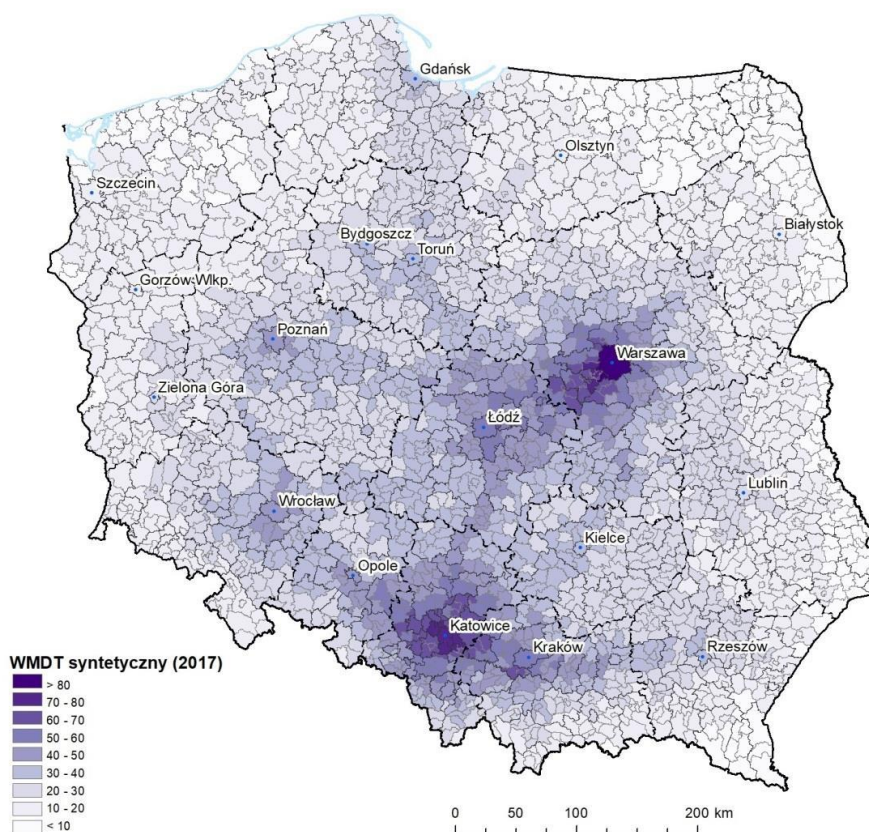
Liczba pasażerów przewożonych autobusami i autokarami przez przedsiębiorstwa o liczbie zatrudniających powyżej 9 osób zmalała w latach 2011-2017 z 534 mln do 378,6 mln (spadek o 29%). Zdecydowanie najpopularniejszą formą transportu pasażerskiego w Polsce jest drogowy transport indywidualny, którego pozycja ulega stałemu wzrostowi. Sprzyjają temu liczne, długo oczekiwane inwestycje infrastrukturalne. Obecnie ok. 75% łącznej pracy przewozowej jest wykonywane samochodami osobowymi. Należy jednak zaznaczyć, że udział firm zatrudniających poniżej 9 osób może być znaczący, zwłaszcza w przypadku przewozów lokalnych w obszarach pozamiejskich³⁶.

Zapewnienie dostępu do transportu publicznego w sposób zrównoważony nie będzie możliwe do czasu wypracowania ogólnokrajowej polityki zwiększania dostępności transportowej, która uwzględni realia sieci komunikacyjnych i ich nierównomierność zagęszczenia.

Naturalna większa dostępność transportowa obszarów wielkomiejskich, miejskich i podmiejskich wynika z uzupełniania się w nich sieci transportowych kolejowych i drogowych. Dla obszarów wiejskich i dla wielu powiatów ze słabym albo bez dostępu do linii kolejowych pasażerskich jedyną alternatywą jest rozbudowa połączeń autobusowych. W przeciwnym przypadku mieszkańcy tych obszarów będą nadal zależni od przewozów samochodami prywatnymi. Taki stan oznacza wykluczenie komunikacyjne osób mniej zamożnych, osób nieposiadających prawa jazdy, osób, które ze względu na stan zdrowia nie są w stanie samodzielnie prowadzić pojazdów samochodowych itp. Rozkład wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej przedstawia poniższa mapa, zamieszczona w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.

³⁵ Ibidem, s. 34.

³⁶ Ibidem, s. 39.

Mapa 1. Wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (syntetyczny) – 2017 r.³⁷

Źródło: Komornicki T., Rosik P., Stępiak M., Goliszek S., Kowalczyk K., 2017, Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014-2020 (aktualizacja), Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polska Akademia Nauk na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, Warszawa, 110.

Dla planowania rozwiązań sprzyjających rozwojowi transportu zbiorowego zapewnianego przez połączenia autobusowe w rządowej Strategii przyjęto założenia dotyczące wzrostu ruchu pasażerskiego do 2030 r.

Projektując prowadzenie polityk publicznych oddziałujących na transport, należy wziąć pod uwagę, że największego wzrostu należy się jednak spodziewać w obszarze motoryzacji indywidualnej (+44-57% liczby paskm) oraz lotnictwa (+109-148% liczby paskm)³⁸.

Jest to prawdopodobne, mimo że według rządowych prognoz między 2015 r. a 2030 r. sumaryczna wielkość ruchu pasażerskiego wszystkimi środkami transportu miała wzrosnąć z 31 mld osób do około 37,5-39,1 mld osób (o 21-27%). Natomiast całkowita praca przewozowa miała wzrosnąć z ok. 375 mld paskm do ok. 556-630 mld paskm (o 48-68%).

³⁷ Ibidem, s. 46.

³⁸ Ibidem, s. 63.

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. wskazuje się ponadto na czynniki, które będą determinowały zmiany w wielkościach ruchu w poszczególnych formach transportu:

Wielkość popytu na poszczególne formy transportu osób jest zdeterminowana przez odmienne zbiory czynników. W transporcie międzynarodowym i dalekobieżnym krajowym na popyt oddziałuje najsilniej poziom zamożności mieszkańców (określony przez wielkość PKB, dochody gospodarstw domowych), jakość oferowanych usług transportowych i preferencje użytkowników. W transporcie lokalnym (miejskim i wiejskim) najważniejszymi determinantami wielkości popytu jest sytuacja demograficzna (liczba mieszkańców, struktura wieku i miejsca zamieszkania), dostępność i dogodność użytkowania samochodów osobowych, atrakcyjność oferty transportu zbiorowego i preferencje użytkowników. (...)

Średni roczny wzrost wolumenu popytu na przewozy osób w okresie 2015-2030 wyniesie 1,3-1,6% (będzie wolniejszy niż wzrost PKB, ale szybszy niż wzrost popytu na transport ładunków). Największą dynamiką będą się cechowały przejazdy międzynarodowe: będą one wzrastały o 3,3-4,2% rocznie. W przejazdach dalekobieżnych krajowych wzrost będzie na poziomie 1,6-2,2% rocznie, a w transporcie miejskim i lokalnym na poziomie 1,3-1,6% rocznie. Całkowita praca przewozowa wzrośnie natomiast z obecnych około 375 mld paskm do około 556-630 mld paskm (o 48-68%). Praca przewozowa (w liczbie paskm) najszybciej będzie wzrastała w transporcie międzynarodowym – o 4,2-5,3% rocznie, w transporcie krajowym dalekobieżnym wzrost będzie na poziomie 2,1-3,1% rocznie, w transporcie miejskim na poziomie 1,7-1,9% rocznie i w transporcie wiejskim ukształtuje się na poziomie 2,5-2,9% rocznie. Średnie odległości przejazdu wszystkimi środkami transportu wzrosną z 12,1 km do 14,8-16,1 km, a wskaźnik rocznej mobilności statystycznego mieszkańca Polski wzrośnie z około 9 800 paskm do około 15 000-16 000 paskm³⁹.

³⁹ Ibidem, s. 56. W prognozowanym okresie wystąpią bardzo zróżnicowane tendencje zmian popytu na środki zbiorowego transportu miejskiego. Będzie utrzymywała się spadkowa tendencja liczby przejazdów autobusami miejskimi (około 0,3% rocznie), a niewielki wzrost odnotuje popyt na przejazdy tramwajami (około 0,1% rocznie) oraz trolejbusami (około 1,3-1,5%). Bardzo dynamicznie będzie natomiast wzrastał popyt na przejazdy warszawskim metrem (4,9-5,8% rocznie). Prognozowany wolumen przejazdów transportem miejskim będzie kształtował się zgodnie z tabelą 10.

Przyjęty w 2019 r. dokument, wyznaczający działania władz publicznych w zakresie rozwoju transportu, w tym transportu zbiorowego autobusowego, już w następnym roku został poddany bolesnej weryfikacji przez zahamowanie tendencji wzrostowych w każdym segmencie przewozów osobowych w transporcie publicznym. COVID-19 okazał się takim czynnikiem deregulacji rynku osobowego transportu publicznego, jakiego nie brano pod uwagę w żadnych prognozach.

Niemniej dla określenia kierunku zmian (być może z korektą prognoz wynikającą z zastopowania popytu na transport osobowy) warto przytoczyć prognozy zmiany wolumenu przejazdów i pracy przewozowej w transporcie miejskim. Prognozowany wolumen ogółu gałęziowych dalekobieżnych przewozów pasażerskich przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Prognozowany wolumen przejazdów transportem miejskim (mln osób)

Mln pasażerów – prognoza pesymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
autobusy miejskie	2 726	2 676	2 645	2 610	-0,3%	96%
tramwaje	915	920	922	926	0,1%	101%
trolejbusy	32	34	36	38	1,3%	120%
metro warszawskie (2 linie)	171	234	287	353	4,9%	206%
RAZEM	3 843	3 864	3 890	3 926	0,1%	102%
Mln pasażerów – prognoza optymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
autobusy miejskie	2 726	2 681	2 652	2 613	-0,3%	96%
tramwaje	915	921	925	931	0,1%	102%
trolejbusy	32	35	37	40	1,5%	125%
metro warszawskie (2 linie)	171	242	310	398	5,8%	232%
RAZEM	3 843	3 879	3 924	3 981	0,2%	104%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 60.

Tabela 11. Szacunkowa wielkość prognozowanej pracy przewozowej w transporcie miejskim (mln paskm)

Mln paskm – prognoza pesymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
autobusy miejskie	12 495	12 412	12 398	12 362	-0,1%	99%
tramwaje	2 908	3 021	3 128	3 246	0,7%	112%
trolejbusy	98	106	113	121	1,4%	123%
metro warszawskie (2 linie)	874	1 264	1 626	2 092	6,0%	239%
RAZEM	16 375	16 804	17 265	17 822	0,6%	109%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 60.

Tabela 12. Prognozowany wolumen ogółu gałęziowych dalekobieżnych przewozów pasażerskich (mln osób) – prognoza minimum

Mln osób – prognoza minimum	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
kolejowy	277	335	356	377	2,1%	136%
autobusowy	702	569	520	606	-1,0%	86%
samochody osobowe	3 121	3 717	4 131	4 163	1,9%	133%
motocykle	88	128	144	141	3,2%	160%
lotnictwo	29	46	56	62	5,3%	216%
transport wodny	4	4	5	5	2,2%	139%
OGÓŁEM	4 221	4 800	5 212	5 355	1,6%	127%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 59.

Tabela 13. Prognozowany wolumen ogółu gałęziowych dalekobieżnych przewozów pasażerskich (mln osób) – prognoza maksimum

Mln osób – prognoza maksimum	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
kolejowy	277	373	418	466	3,5%	168%
autobusowy	702	584	561	695	-0,1%	99%
samochody osobowe	3 121	3 806	4 310	4 413	2,3%	141%
motocykle	88	131	155	164	4,2%	186%
lotnictwo	29	48	62	74	6,4%	255%
transport wodny	4	4	5	6	3,3%	162%
OGÓŁEM	4 221	4 947	5 512	5 816	2,2%	138%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 59.

Tabela 14. Prognoza popytu na transport na obszarach wiejskich – prognoza pesymistyczna

Mln pasażerów – prognoza pesymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
Wiejskie przejazdy samochodami osobowymi	3 382	4 316	4 917	5 078	2,75%	150%
Wiejskie przejazdy motocyklami i skuterami	45	60	63	58	1,71%	129%
Wiejski ruch rowerowy*	1 287	1 261	1 245	1 224	-0,33%	95%
Docelowy wiejski ruch pieszy**	2 741	2 716	2 687	2 634	-0,27%	96%
RAZEM	7 455	8 353	8 912	8 994	1,26%	121%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 61.

Tabela 15. Prognoza popytu na transport na obszarach wiejskich – wariant optymistyczny

Mln pasażerów – prognoza optymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
Wiejskie przejazdy samochodami osobowymi	3 382	4 428	5 154	5 425	3,2%	160%
Wiejskie przejazdy motocyklami i skuterami	45	61	68	67	2,69%	149%
Wiejski ruch rowerowy*	1 287	1 279	1 285	1 286	-0,01%	100%
Docelowy wiejski ruch pieszy**	2 741	2 744	2 750	2 732	-0,02%	100%
RAZEM	7 455	8 513	9 257	9 510	1,64%	128%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 62.

Tabela 16. Prognoza popytu na transport na obszarach wiejskich – liczba pasażerokilometrów

Mln paskm – prognoza pesymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
Wiejskie przejazdy samochodami osobowymi	20 970	27 433	31 607	33 010	3,07%	157%
Wiejskie przejazdy motocyklami i skuterami	239	321	343	319	1,94%	133%
Wiejski ruch rowerowy*	2 862	2 873	2 886	2 888	0,06%	101%
Docelowy wiejski ruch pieszy**	2 883	2 792	2 703	2 592	-0,71%	90%
RAZEM	26 954	33 419	37 539	38 809	2,46%	144%

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 61.

Tabela 17. Prognoza popytu na transport na obszarach wiejskich – liczba pasażerokilometrów

Mln paskm – prognoza optymistyczna	2015	2020	2025	2030	Roczna dynamika w %	2030:2015
Wiejskie przejazdy samochodami osobowymi	20 970	28 150	33 131	35 259	3,52%	168%
Wiejskie przejazdy motocyklami i skuterami	239	330	373	377	3,09%	158%
Wiejski ruch rowerowy*	2 862	2 961	3 090	3 210	0,77%	112%
Docelowy wiejski ruch pieszy**	2 883	2 843	2 817	2 765	-0,28%	96%
RAZEM	26 954	34 285	39 411	41 612	2,94%	154%

* 200 dni w roku; ** 300 dni w roku

Źródło: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do roku 2030, s. 62.

Niezależnie od ostatecznie osiągniętego pułapu zapotrzebowania na usługi transportowe – po zdiagnozowaniu wpływu epidemii COVID-19 na rynek usług autobusowych przewozów osobowych – jako największy problem jawi się kwestia zapewnienia komunikacji publicznej na terenach pozamiejskich i typowo wiejskich. Krokiem w dobrym kierunku, budującym pewną stabilność dla usług przewozów autobusowych, było utworzenie Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, który w pierwszych dwóch latach nie spełnił jednak oczekiwań i nie spotkał się z zainteresowaniem ze strony organizatorów transportu publicznego. Dla stabilności rozwiązań prorozwojowych i wypracowania dobrych praktyk utrzymanie tego Funduszu powinno być jednym z narzędzi (ale nie jedynym) wzrostu liczby linii autobusowych, w szczególności w obszarach nieposiadających dostępu do komunikacji miejskiej czy komunikacji pasażerskiej kolejowej.

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. perspektywy zmian opisane są następująco:

Polski system transportu zapewnić powinien określone gwarancje dostępu do publicznych usług transportowych wszystkim mieszkańcom Polski, w tym obszarów wiejskich oraz

obszarów peryferyjnych. Likwidacja zjawiska wykluczenia komunikacyjnego jest ważnym zadaniem zarówno z zakresu polityki społecznej, jak i gospodarczej.

Budowa systemu transportu publicznego wymagać będzie określenia obowiązkowych minimalnych standardów publicznych usług przewozowych oraz zapewnienia samorządom odpowiednich środków w podziale dochodów publicznych. Standardy realizacji usług powinny uwzględniać konieczność integracji lokalnych systemów transportowych z systemami wyższego poziomu (regionalnym i krajowym) zarówno w zakresie przestrzennym (węzły), biletowym, rozkładowym, jak i dotyczącym informacji pasażerskiej. Z uwagi na specyfikę działania administracji rządowej jej zadania w zakresie pozamiejskiego transportu zbiorowego będą skoncentrowane na:

- *określeniu obowiązkowego zakresu zadań publicznych dotyczących transportu oraz adekwatnego do nich udziału w podziale dochodów publicznych;*
- *zapewnieniu samorządom optymalnych warunków prawnych;*
- *rozpowszechnianiu tzw. dobrych praktyk z zakresu projektowania i zarządzania transportem pozamiejskim w każdym jego aspekcie;*
- *udzielaniu wsparcia finansowego dla wybranych kierunków rozwoju transportu pozamiejskiego⁴⁰.*

Zagrożeniem dla realizacji tych zamierzeń będzie niepewność dotycząca rozwoju sytuacji społeczno-ekonomicznej – w przypadku przedłużania się obostrzeń administracyjnych związanych z COVID-19. Szansą natomiast może być wykorzystanie kryzysu epidemicznego do przewartościowania preferencji w zakresie docelowej wizji transportu publicznego, z uwzględnieniem konieczności „dowartościowania” sektora przewozów autobusowych oraz uzyskania efektu synergii środków publicznych i operatorów publicznego transportu zbiorowego, działających jako podmioty o zróżnicowanych formach organizacyjnych i własnościowych.

⁴⁰ Ibidem, s. 120.

6. Rekomendacje w zakresie działań służących zwiększeniu dostępności do usług transportu zbiorowego autobusowego

1. Określenie standardów dostępności komunikacyjnej w podziale zgodnym z podziałem administracyjnym kraju i wskazaniem zadań JST jako organizatorów transportu publicznego:

- przeprowadzenie analiz potrzeb mieszkańców;
- wskazanie możliwych do obsługi linii priorytetowych wewnątrz gmin i powiatów;
- określenie częstotliwości połączeń i parametrów autobusów;
- uwzględnienie w sieci linii autobusowych przystanków/dworców przesiadkowych, dających możliwość skorzystania z innych linii autobusowych oraz linii kolejowych;
- zróżnicowanie standardów dostępności dla połączeń w dni robocze oraz w dni wolne od pracy i świąteczne.

2. Stabilizacja przebiegu (tras) regularnych linii autobusowych:

- maksymalne wykorzystanie mechanizmów rynkowych – dobór linii autobusowych, które nie wymagają dotowania lub mogą być dotowane w ograniczony sposób (np. niektóre kursy – pierwszy/ostatni, ważne ze względów społecznych);
- wybór linii ważnych społecznie i wymagających wsparcia środkami publicznymi (budżety samorządów oraz Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej);
- zawarcie stosownych porozumień o współorganizacji transportu zbiorowego między gminami, powiatami i samorządami regionalnymi;
- zagwarantowanie wykorzystania środków z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w okresie kilkuletnim (długoterminowość usług);
- zlecanie wykonywania usług transportu zbiorowego w formule wieloletniej, pozwalającej na planowanie inwestowania w tabor autobusowy;
- zlecanie wykonywania usług transportu zbiorowego przewoźnikom o zróżnicowanej strukturze właścicielskiej – podmiotom prywatnym i podmiotom należącym do JST.

3. Likwidacja „białych plam” transportowych:

- ustalenie na terenach słabiej zaludnionych i słabiej zurbanizowanych czasów i częstotliwości kursów, zapewniających minimalną dostępność komunikacyjną;
- zastosowanie zróżnicowanych (wyższych) stawek dopłat z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej dla obszarów określanych mianem „białych plam” transportowych.

4. Integracja różnych środków komunikacji z wykorzystaniem połączeń autobusowych:

- wdrożenie systemów elektronicznych biletów zintegrowanych, ważnych w różnych formach komunikacji publicznej (autobusy należące do przewoźników publicznych i prywatnych, kolej, tramwaj, trolejbus, kolej miejska, metro);
- rozbudowa systemu „Parkuj i jedź” w okolicy węzłów przesiadkowych i przystanków autobusowych – przekierowanie potoków pasażerskich z samochodów prywatnych/rowerów/motocykli na komunikację zbiorową autobusową;
- rozbudowa systemu „Parkuj i jedź” oraz modyfikacja przebiegu linii autobusowych w celu dowozu pasażerów do węzłów przesiadkowych kolejowych, zwiększenie częstotliwości kursowania pociągów, tak aby dojazdy z przesiadką na kolej były konkurencyjne czasowo i cenowo z dojazdami autobusowymi (szczególnie na dalszych trasach oraz w dojazdach do dużych miast);
- wykorzystanie istniejących przystanków tramwajowych na obrzeżach miast jako węzłów przesiadkowych z linii autobusowych na komunikację szynową (z zachowaniem zasady obowiązywania biletów zintegrowanych).

W docelowym modelu usprawnienia komunikacji publicznej autobusowej należy odejść od doktrynalnego uznawania kolei jako lepszej formy transportu i traktować na takich samych zasadach przewozy autobusowe i kolejowe, z dopuszczeniem zróżnicowanej wysokości dopłat do linii kolejowych i autobusowych.

Ze względów ekonomicznych i w związku z mniejszą elastycznością kreowania przebiegu tras na liniach kolejowych należy docenić rolę przewozów autobusowych w zapewnianiu lepszej dostępności do transportu publicznego mieszkańców na terenach słabiej zaludnionych, gdzie budowa linii kolejowych byłaby nieuzasadniona ekonomicznie.

Biorąc pod uwagę perspektywy wzrostowe dla różnych środków transportu publicznego, celowe wydaje się aktywne kreowanie siatki połączeń komunikacją publiczną różnych obszarów, z uwzględnieniem racjonalności ekonomicznej takich rozwiązań i stosowania dopłat na liniach, które nie mogą funkcjonować bez nich. Zachowanie mechanizmów rynkowych będzie łatwiejsze przy utrzymaniu się na rynku przewoźników o zróżnicowanych formach własności, co warunkuje konkurencję i optymalizację wielkości dopłat ze środków publicznych.

Bibliografia

- Biega S., Jak w oparciu o ustawę o Funduszu przewozów autobusowych zlikwidować białe plamy transportowe?, CZT.pl; 1 lipca 2019 r.; <http://cza.org.pl/aktualnosci/dobre-praktyki/jak-w-oparciu-o-ustawe-o-funduszu-przewozow-autobusowych-zlikwidowac-biale-plamy-transportowe>.
- Fandrejewska A., Nowy pomysł na ograniczenie białych plam bez komunikacji publicznej, Interia Biznes, 16 października 2021 r., https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-nowy-pomysl-na-ograniczenie-bialych-plam-bez-komunikacji-pub,nld,5584108#utm_source=paste&utm_medium=paste&utm_campaign=chrome.
- Fedoruk A., Forbes.pl, 14 milionów Polaków nie ma na co dzień dostępu do transportu publicznego, publikacja 8 października 2018 r., www.forbes.pl/gospodarka/transport-publiczny-w-polsce-w-latach-1989-2018/6r7jjxw.
- Fiszer K., Cały transport autobusowy kraju o krok od upadku; w: Transport Publiczny.pl; 23 marca 2020 r., www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/-caly-transport-autobusowy-kraju-o-krok-od-upadku-64737.html.
- Money.pl; Koronawirus. Rynek autobusów może się załamać; 22 maja 2020 r.; www.money.pl/gospodarka/koronawirus-rynek-autobusow-moze-sie-zalamac-6513145806640769a.html.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r., uchwała przyjęta przez Radę Ministrów 24 września 2019 r.
- Śmietana K., Dziennik Gazeta Prawna, 21.09.2021, Pandemia pogłębiła komunikacyjną zapaść w regionach, www.msn.com/pl-pl/finanse/najpopularniejsze-artykuly/pandemia-pog%C5%82%C4%99bi%C5%82a-komunikacyjn%C4%85-zapa%C5%9B%C4%87-w-regionach/ar-AAOEFH4.
- Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury, www.gov.pl/web/infrastruktura/informacja-o-sumie-niezaangazowanych-srodkow-funduszu-rozwoju-przewozow-autobusowych-o-charakterze-uzytecznosci-publicznej-wedlug-stanu-na-dzien-31-sierpnia-2020-r.
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1944, 2400, art. 7.
- Ustawa z 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Dz.U. z 2019 r., poz. 1123, z 2020 r., poz. 875, 1565, 1747, 2338, z 2021 r., poz. 223.
- Wprost Biznes, Wirus daje się we znaki komunikacji miejskiej. Pasażerów jest za mało; 14 lutego 2021, <https://biznes.wprost.pl/gospodarka/10420857/transport-miejski-w-polsce-cierpi-z-powodu-pandemii-koronawirusa.html>.

Informacje o autorze:



Jan Bereza

Polski samorządowiec, dziennikarz i urzędnik. W latach 2002–2006 członek zarządu województwa małopolskiego II kadencji. Absolwent politologii na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Od 2007 do 2019 pozostawał sekretarzem gminy Krzeszowice a w 2020 objął tożsamą funkcję w gminie Czernichów.