ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2003
Seria: TRANSPORT z. 47 Nr kol. 1586

Michał WANKIEWICZ[1]

KOLEJOWE PRZEWOZY REGIONALNE – TEORIA I PRAKTYKA, PROBLEMY I ROZWIĄZANIA

Streszczenie. Artykuł porusza problemy, które poza ograniczeniem dotacji dotyczą kolejowych przewozów regionalnych. Analizuje powody ich powstania oraz proponuje konkretne rozwiązania. Przedstawia wpływ na rzeczywiste funkcjonowanie systemu transportowego mogą mieć drobne niedociągnięcia w teorii jego działania.

RAILWAY REGIONAL TRAFFIC – THEORY AND PRACTICE, PROBLEMS AND SOLUTIONS

Summary. The article presents problems that concer railway regional traffic apart from limitation of subvention. Analizes reasons of their appearing and suggests solutions. Shows how great influence on a functioning of transport system a little mistake in the theory of its work can have.

1. WPROWADZENIE

Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" podzieliła majątek kolejowy na szereg spółek. Oddzielenie działalności dochodowej od przynoszącej straty stworzyło szansę rozwoju niektórych usług kolejowych, co w ramach PKP jako jednego przedsiębiorstwa przynoszącego straty było trudne. Dla spółek przewozowych wykonujących kolejowe przewozy regionalne przewidziano dotację mającą pokryć deficyt powstający podczas prowadzonej działalności.

Niezależnie od struktury organizacyjnej kolei oraz sposobu przekazywania dotacji, środki finansowe przydzielane z budżetu państwa były zawsze niewystarczające. Do dziś brak pieniędzy uważany jest za największy, a często za jedyny problem kolejowych przewozów regionalnych. Równie dużą i niejednokrotnie lekceważoną przeszkodą w ich prawidłowym funkcjonowaniu są niestety obowiązujące przepisy prawa.

Poniżej przedstawione zostały wybrane zagadnienia, zwykle pomijane z racji swej szczegółowości, nieporównywalnie błahe wobec problemu braku funduszy, które jednak w istotny sposób utrudniają realizację kolejowych przewozów regionalnych.

[1] Wydział Transportu, Politechnika Warszawska, ul. Koszykowa 75, 00-622 Warszawa, tel. 503 729 130, remann@wp.pl

2. OKREŚLENIE „PRZEWOZY REGIONALNE"

Zdefiniowanie pojęcia „przewozy regionalne" wbrew pozorom nie jest proste. W rozumieniu ustawy[2] przewozy regionalne określone są jako „kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem". Taki zapis oznacza utożsamienie regionu z województwem. Jest to o tyle wygodne, że środki przeznaczone na dotowanie przewozów regionalnych są podzielone pomiędzy województwa, co ułatwia ich rozdysponowanie. Nieporozumieniem wydaje się jednak nazywać przewozy przez pół Polski – np. pomiędzy Radomiem a Olsztynem, Warszawą a Zamościem, Poznaniem a Jelenią Górą czy Szczecinem a Malborkiem – przewozami regionalnymi, a takimi właśnie są w rozumieniu ustawy. Definicja dotyczy również przewozów w ruchu międzynarodowym, co w praktyce oznacza zaliczenie do przewozów regionalnych takich relacji jak Poznań – Berlin, Warszawa – Moskwa, Katowice – Praga czy Kraków – Bukareszt.

Należy przyjąć, że funkcjonująca definicja ma pewne wady. Rozważanie samej teorii podziału przewozów nie obrazuje jednak ogromu problemów, jakie stworzyła w praktyce.

3. OKREŚLENIE „POCIĄG REGIONALNY"

Zgodnie z ustawą[2] w ramach zadań własnych samorządu województwa znajduje się dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich. W praktyce samorządy podpisują umowy z przewoźnikami, w których dotacja dotyczy konkretnych pociągów, zwanych pociągami regionalnymi.

Należy odpowiedzieć na pytanie: jak na podstawie definicji przewozów regionalnych utworzyć definicję pociągu regionalnego? Wiadomo, że nie istnieją pociągi obsługujące wyłącznie ruch regionalny, czy wyłącznie ruch międzywojewódzki. Pociągi kursujące w krótkich relacjach dowożą do węzłów komunikacyjnych pasażerów mających połączenia z pociągami dalekobieżnymi w celu odbycia dłuższej podróży, a więc wykonują przewozy międzywojewódzkie. Pociągi o długich relacjach przewożą również pasażerów na niewielkie odległości, a więc wykonują przewozy regionalne. Nie ma możliwości takiego sformułowania definicji pociągu regionalnego, aby obsługiwał on wyłącznie przewozy regionalne. Należało tak określić pociąg regionalny, aby obsługiwał on **przede wszystkim** ruch regionalny. Z tego powodu przyjęto definicję opartą na określeniu przewozów: pociąg regionalny jest to pociąg realizujący połączenia w granicach jednego województwa lub realizujący połączenia z sąsiednim województwem. Powstało pytanie: czy w takim razie pociągi realizujące połączenia pomiędzy sąsiednimi województwami, ale przejeżdżające przez teren trzech województw, są pociągami regionalnymi? Ministerstwo odpowiednie do spraw transportu podało interpretację, w której za pociąg regionalny uznano pociąg kursujący w granicach jednego lub dwu województw. Oto skutki przyjętej systematyki:

Do pociągów **regionalnych** zalicza się między innymi (w nawiasach podano długość trasy przejazdu):

- pociąg pospieszny relacji Łódź Fabryczna – Żywiec (313 km),
- pociąg pospieszny relacji Warszawa Zachodnia – Suwałki (328 km),
- pociąg pospieszny relacji Szczecin – Tczew (406 km),
- pociąg pospieszny relacji Kraków – Budapeszt.

[2] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym

Do pociągów **międzywojewódzkich** zalicza się między innymi:
- pociąg osobowy relacji Dęblin – Skarżysko – Kamienna (98 km),
- pociąg osobowy relacji Katowice – Sędziszów (109 km),
- pociąg osobowy relacji Gliwice – Wrocław (152 km),
- pociąg osobowy relacji Wieluń – Tarnowskie Góry (100 km),
- pociąg osobowy relacji Głogów – Leszno (45 km),
- pociąg osobowy relacji Krzyż – Szczecin (130 km),
- pociąg osobowy relacji Zduńska Wola – Inowrocław (156 km).

Podane przykłady obrazują odwrócenie funkcji pociągów. Intuicyjnie pierwsza grupa kojarzy się z przewozami międzywojewódzkim, druga zaś z przewozami regionalnymi. Ale i tak za najciekawszy przypadek w Polsce można uznać pociąg pospieszny „Giewont" relacji Zakopane (woj. małopolskie) – Częstochowa (woj. śląskie) – Zakopane. W kierunku do Częstochowy pociąg kursuje trasą przez Kraków, Tunel, Koniecpol i na krótkim odcinku przejeżdża po terenie województwa świętokrzyskiego, więc jest pociągiem międzywojewódzkim; w kierunku do Zakopanego pociąg kursuje przez Zawiercie, Trzebinię, Kraków omijając województwo świętokrzyskie, więc jest pociągiem regionalnym. Pomimo pełnienia tej samej roli w obu kierunkach, został sklasyfikowany na dwa różne sposoby.

O ile zakwalifikowanie pociągów pospiesznych do kategorii pociągów regionalnych nie powoduje większych kłopotów dla przewoźnika, o tyle nazwanie pociągów osobowych międzywojewódzkimi spowodowało:
- zwiększenie kosztów dostępu do infrastruktury,
- brak możliwości dofinansowania pociągów ze środków przeznaczonych na dotację do przewozów regionalnych.

Istnieje kilka sposobów na rozwiązanie tej niekorzystnej sytuacji. Najprostsze z nich, nie wymagające ingerencji w przepisy prawa to:
- dofinansowanie pociągów na podstawie umowy z Ministrem Infrastruktury o dotowanie przewozów międzywojewódzkich; nie spowoduje to jednak zmniejszenia kosztów dostępu do infrastruktury, a i szansa na podpisanie takiej umowy jest niewielka z uwagi na ograniczone środki finansowe; jeżeli jednak dojdzie do podpisania takiej umowy, najprawdopodobniej w pierwszej kolejności dotacja obejmie pociągi pospieszne;
- zmiana relacji pociągów tak, aby z jednego pociągu międzywojewódzkiego utworzyć dwa pociągi regionalne:
  a) relację Dęblin (woj. lubelskie) – Skarżysko – Kamienna (woj. świętokrzyskie) zmienić na Dęblin – Radom (woj. mazowieckie) i Radom – Skarżysko – Kamienna,
  b) relację Gliwice (woj. śląskie) – Wrocław (woj. dolnośląskie) zmienić na Gliwice – Opole (woj. opolskie) i Opole – Wrocław,
  c) relację Zduńska Wola (woj. łódzkie) – Inowrocław (woj. kujawsko-pomorskie) zmienić na Zduńska Wola – Koło lub Konin (woj. wielkopolskie) i Inowrocław – Koło lub Konin.
- skrócenie relacji pociągów:
  a) relację Katowice (woj. śląskie) – Sędziszów (woj. świętokrzyskie) zmienić na Katowice – Kozłów (woj. małopolskie); z uwagi na obsługę techniczną na stacji Sędziszów pociąg na odcinku Kozłów – Sędziszów kursowałby jako służbowy; dojazd podróżnych do stacji Sędziszów zapewniałyby połączenia na stacji Kozłów z pociągami relacji Kraków – Sędziszów;
- fikcyjna zmian relacji pociągów (z punktu widzenia infrastruktury kursują dwa pociągi, ale podróżnym podaje się relację połączoną):

a) relację Wieluń (woj. łódzkie) – Tarnowskie Góry (woj. śląskie) zmienić na Wieluń – Jaworzno (woj. opolskie) i Jaworzno – Tarnowskie Góry;
b) relację Głogów (woj. dolnośląskie) – Leszno (woj. wielkopolskie) zmienić na Głogów – Wschowa (woj. lubuskie) i Wschowa – Leszno;
c) relację Krzyż (woj. wielkopolskie) – Szczecin (woj. pomorskie) zmienić na Krzyż – Dobiegniew (woj. lubuskie) i Dobiegniew – Szczecin.

Ostatnie z zaproponowanych rozwiązań z powodzeniem funkcjonuje na terenie Warszawy, gdzie z uwagi na małą przepustowość podmiejskiej linii średnicowej połączono relacje pociągów osobowych z kierunku wschodniego z kierunkiem zachodnim. Przykładem może być pociąg osobowy relacji Dęblin (woj. lubelskie) – Łowicz (woj. łódzkie), który teoretycznie kursuje jako 2 pociągi: Dęblin – Warszawa Zachodnia (woj. mazowieckie) i Warszawa Zachodnia – Łowicz, ale podróżnym podawana jest relacja Dęblin – Łowicz.

Są to jednak rozwiązania sztuczne, mające na celu ominięcie przepisów. Większą uwagę należy raczej skupić na możliwości zmiany przepisów prawa, tak aby dotacja bez problemu mogła wspierać zapotrzebowanie na przewozy regionalne.

Należy jeszcze przypomnieć, że przez jakiś czas pociągi regionalne utożsamiano z pociągami osobowymi, co choć nie było rozwiązaniem idealnym, stwarzało mniej problemów.

4. FINANSOWANIE PRZEWOZÓW REGIONALNYCH

Sposób określenia kategorii pociągu nie jest jedyną przyczyną problemów przewoźników kolejowych. Równie kłopotliwy jest sposób, w jaki samorządy województw rozdzielają przyznane z budżetu państwa środki na dotację do przewozów regionalnych.

Co zrobić w przypadku, gdy pociąg kursujący przez granicę pomiędzy województwami jest przez jeden samorząd dofinansowany, a przez drugi uznany za zbędny? Teoretycznie należałoby skrócić relację pociągu, tak aby pociąg kursował wyłącznie na terenie województwa zainteresowanego jego finansowaniem. Spowodowałoby to jednak zmniejszenie zainteresowania ofertą, zmniejszenie wpływów oraz konieczność zwiększenia dotacji, co może podważać zasadność kursowania pociągu. Dlatego dofinansowywanie pociągów kursujących przez dwa województwa powinno być uzgodnione na szczeblu zainteresowanych samorządów, tak aby przewoźnik nie ponosił z tytułu częściowego dofinansowania strat. Dość nietypowym rozwiązaniem tego problemu jest praktykowane dofinansowywanie przewozów regionalnych tylko w zakresie pociągów nie wyjeżdżających poza teren województwa, nie należy go jednak w żadnym przypadku traktować jako wzorcowego.

W sytuacji gdy ograniczone środki finansowe nie pozwalają na zapewnienie usług o charakterze podstawowym (dowóz do pracy z najmniejszych miejscowości), zbytkiem wydaje się dofinansowywanie połączeń pospiesznych, a mimo to sytuacje takie mają miejsce. Przykładem takich pociągów mogą być wieczorne połączenia na trasie Łódź Fabryczna – Warszawa Wsch., z których korzysta nieliczna grupa pasażerów, podróżujących zwykle w krótkich relacjach, gdzie istnieje możliwość odbycia przejazdu innym pociągiem.

Część dotacji budżetowej może być zatrzymana przez samorząd województwa na organizację przewozów, co w praktyce oznacza zmniejszenie liczby pociągów dofinansowanych. Z racji przeznaczenia środki te powinny pokryć koszty zamówienia tras dla pociągów oraz koszty związane z dokonywanymi na wniosek samorządów zmian w rozkładzie jazdy pociągów. W chwili obecnej fundusze na takie działania wykłada przewoźnik, wskazane byłoby więc uzupełnienie umów pomiędzy przewoźnikami a

samorządami wojewódzkimi o zapisy dotyczące finansowania przygotowania rozkładu jazdy i zmian w czasie jego obowiązywania.

Bardzo drażliwym tematem ze społecznego punktu widzenia jest zawieszanie przewozów pasażerskich na liniach i odcinkach linii kolejowych. Procedura wymagana przy tego typu działaniach wydaje się być nieuzasadniona. Kolej regionalna praktycznie w każdym miejscu Polski może być zastąpiona przez komunikację autobusową lub minibusową, co gwarantuje zapewnienie mobilności społeczeństwa. Prawo polskie nie przewiduje natomiast procedury zawieszania przewozów autobusowych, czy minibusowych, podczas gdy w wyniku takiego działania ludność pozostaje bez możliwości skorzystania z transportu publicznego. Decyzja o zawieszeniu przewozów regionalnych na danym odcinku linii kolejowej nie powinna być decyzją ministra właściwego do spraw transportu, czy przewoźnika kolejowego lecz działaniem ze strony organizatora przewozów, czyli samorządu wojewódzkiego, który albo decyduje się dofinansowywać przewozy na danym odcinku linii, lub rezygnuje z obsługi danego regionu transportem kolejowym. Postawienie przewoźnika przed odpowiedzialnością za wykonywanie przewozów, w sytuacji gdy ponoszone straty nie są rekompensowane, prowadzi do obniżenia jakości usług z uwagi na konieczność ograniczenia wydatków na inne cele (takie jak np. utrzymanie taboru, dbałość o czystość).

5. DOSTĘP DO INFRASTRUKTURY

Dość niefortunne sformułowanie określenia „pociąg regionalny" przekłada się również na prowadzenie ruchu pociągów. Pociągi międzywojewódzkie są kategorią wyższą do pociągów regionalnych, wskutek czego opłaty za dostęp do infrastruktury są wyższe. Z punktu widzenia infrastruktury ważniejszy jest pociąg osobowy międzywojewódzki niż regionalny pospieszny. Pociągi międzywojewódzkie mają pierwszeństwo przy układaniu rozkładu jazdy, przejeździe przez odcinek o czasowo ograniczonej przepustowości i innych zakłóceniach w ruchu na liniach kolejowych.

Przewoźnik powinien mieć możliwość wyboru kategorii pociągu w sensie jego ważności. Oczywiście, powinno się to wiązać ze zróżnicowaniem opłat w zakresie dostępu do infrastruktury. W chwili obecnej praktycznie nie ma takiej możliwości. Zróżnicowanie ceny dostępu do infrastruktury dla pociągu osobowego regionalnego i międzywojewódzkiego, w sytuacji gdy obydwa są obsługiwane przez ten sam typ taboru, o tych samych parametrach technicznych, wydaje się być nieuzasadnione.

6. NA RATUNEK

Po ogłoszeniu przez „PKP Przewozy Regionalne" spółka z o.o. zamiaru wdrożenia programu naprawczego Spółki, zakładającego drastyczne ograniczenie oferty przewozowej, w środowiskach naukowych pojawiły się pomysły na „uratowanie" kolei. Część oparta jest na idei przywrócenia kolei, jako całości; część – na pomyśle podziału „PKP Przewozy Regionalne" na mniejsze spółki. Nie dostrzega się jednak pewnych faktów: najważniejsze czego potrzeba przewozom regionalnym, to nie restrukturyzacja, lecz pieniądze. Gdyby było inaczej, to w chwili obecnej na rynku kolejowych przewozów regionalnych istniałaby już konkurencja, gdyż stworzono ku temu warunki.

7. TWORZENIE OFERTY PRZEWOZOWEJ

Urzędy Marszałkowskie większości województw ograniczają swą działalność organizatora przewozów do akceptacji lub zgłoszenia drobnych wniosków do przedstawionych przez przewoźników ofert przewozowych. Nieliczne czynnie włączają się w tworzenie rozkładu jazdy pociągów regionalnych na terenie województwa. Działania takie pozwalają na stworzenie wspólnej oferty pociągów regionalnych i międzywojewódzkich oraz przezwyciężenie pewnych stereotypów, którym od lat poddaje się kolej w Polsce, tj.:

- utrzymanie przede wszystkim możliwości dojazdu do szkoły, pracy w systemie zmianowym, niezależnie od tego, czy istnieje taka potrzeba, czy też większość pasażerów korzysta z pociągu np. o 11.00,
- przesadne skupianie się na klientach korzystających z biletów okresowych w sytuacji, gdy większe przychody gwarantują podróżni korzystający z przejazdów jednorazowych,
- zapewnienie dojazdu i powrotu z pracy pracownikom Grupy PKP, którzy z racji posiadanych uprawnień do przejazdów ulgowych generują najmniejsze wpływy,
- ocenianie jakości ofert po ilości skarg podróżnych – większość podróżnych niezadowolonych z oferty po prostu odchodzi do innego przewoźnika nie informując o tym kolei; skargi piszą osoby, którym zależy na poprawie oferty, bo nie mają innej możliwości dojazdu (np. z powodu posiadania ulg wyłącznie na kolei); stąd większość skarg piszą pracownicy Grupy PKP, co powoduje dostosowywanie oferty do ich potrzeb, oraz tracenie klientów generujących największe przychody,
- tworzenie ofert tylko dla utrzymania miejsc pracy grup zawodowych (np. z powodu silnej pozycji związków zawodowych).

Stworzenie oferty przewozowej generującej dochody w ruchu regionalnym jest bardzo trudne. Należy jednak pamiętać, że im lepiej oferta jest przygotowana, tym mniejsze jest wymagane dofinansowanie i tym więcej pociągów można objąć dotacją.

8. WNIOSKI

Właściwe funkcjonowanie kolejowych przewozów regionalnych jest ściśle powiązane z ich finansowaniem, przy czym nie wystarczy przeznaczyć odpowiedniej ilości pieniędzy na dotację do przewozów; trzeba również zadbać, aby środki finansowe zostały wydane na rzeczywiste potrzeby społeczeństwa. W tym celu należy zmienić zapis w ustawie o transporcie kolejowym, aby szczegółowo precyzował sposób wykorzystania funduszy z budżetu państwa.

Przedmiotem dotacji nie powinny być przewozy regionalne, lecz pociągi realizujące przewozy regionalne. Dodatkowo należy dookreślić pojęcie „pociąg realizujący przewozy regionalne". Powraca pytanie: czym są przewozy regionalne? Dość prosto można odpowiedzieć, że są to przewozy wewnątrz regionu lub pomiędzy regionami sąsiadującymi. Trudność polega na wytyczeniu granic pomiędzy regionami.

Z przedstawionych powyżej przykładów wynika, że przyjęcie obszaru województwa za region doprowadza do wielu paradoksów. Podobnie przyjęcie za region obszaru powiatu doprowadziłoby do prawie całkowitej likwidacji pociągów regionalnych, gdyż prawie każdy pociąg przejeżdża przez przynajmniej trzy powiaty. Można wyciągnąć wniosek, że określanie pojęcia „regionu" w oparciu o podział administracyjny kraju nie jest zasadne.

Zauważmy, że każdy region posiada swój ośrodek, do którego ciąży ruch regionalny. Jednocześnie państwo, dbając o interes społeczny, powinno zagwarantować dostęp do

podstawowych usług dla wszystkich obywateli na równych prawach. Pociągami, które spełniają te wymogi, tzn. obsługują ruch pasażerów w sensie ciążenia do najbliższych ośrodków regionalnych, a jednocześnie są ogólnodostępne (zatrzymują się na wszystkich stacjach i przystankach osobowych) są pociągi osobowe.

Nie można jednak przyjąć definicji „pociągu realizującego przewozy regionalne" jako „pociąg osobowy", gdyż o tym, czy pociąg jest osobowy, decyduje wyłącznie obowiązująca w nim taryfa. Dlatego najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się być sformułowanie następującego zapisu: „pociągi realizujące przewozy regionalne są to pociągi zatrzymujące się na wszystkich stacjach i przystankach osobowych otwartych dla ruchu pasażerskiego". Zapis ten jest wystarczająco ścisły, by jednoznacznie określić przedmiot dotacji i zapobiec marnotrawieniu funduszy publicznych.

Przyjęcie takiego określenia pociągu regionalnego spowodowałoby nazywanie niektórych pociągów kursujących w obrębie jednego województwa „międzywojewódzkimi". Wskazane zatem jest, aby systematyka pociągów pasażerskich obejmowała pociągi regionalne oraz międzyregionalne, wśród których wyróżniano by pociągi kwalifikowane.

Kolejowe przewozy regionalne mają w najbliższym czasie szansę przeżyć gwałtowny rozwój. Warto już dziś się zastanowić nad przedstawionymi rozwiązaniami, tak by kiedy przestanie brakować funduszy, rozwoju przewozów nie hamowały czynniki niematerialne.

Literatura

1. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 84, Warszawa 12 października 2000.
2. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 80, Warszawa 10 maja 2003.
3. PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE SA: Regulamin przyznawania i korzystania z tras na udostępnianych liniach kolejowych, Warszawa 2003.
4. Tekst ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (na dzień 20 maja 2003 r. nie opublikowany w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej).

Abstract

Proper functioning of railway regional traffic depends on the rules, that define the use of subvention. Existing law makes these rules not enough defined. The main point is to define the aim of subvention in such way, so that it could be used to every needed activity connected with railway regional traffic and couldn't be used to other activities. The best solution seems to be giving subvention to the trains serving regional traffic. Additionally there is a need to define such trains as "trains that stops at every station opened for passenger traffic".

There is a great chance to develop railway regional traffic in the near future. It is important not to stop it by details that make big problems.