ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2005
Seria: TRANSPORT z. 58 Nr kol. 1688

Anna MĘŻYK[1]

REGIONALIZACJA PASAŻERSKICH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH W POLSCE

Streszczenie. Regionalizacja kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce została wprowadzona jako element reformy kolei w roku 2000. Od tego czasu kilkakrotnie zmieniano zasady organizacji i finansowania pasażerskich przewozów kolejowych, a w przygotowaniu są następne zmiany. W artykule przedstawiono ewolucję zasad regionalizacji przewozów kolejowych w jej dotychczasowym przebiegu. Ponadto podjęto próbę oceny opisanych zmian w świetle celów polityki transportowej.

REGIONALISATION OF RAILWAY PASSANGER TRANSPORTATION IN POLAND – EVOLUTION AND PERSPECTIVES

Summary. The regionalisation of railway passanger transportation in Poland was implemented as a part of railway restructurization with the law acts in year 2000. Since then the main rules of its financing and organizing were changed and there are more changes to be introduced. In the paper the evolution of the regionalisation rules was shown. The author tried to assess mentioned changes from the transportation policy point of view.

1. WPROWADZENIE

Określenie roli transportu kolejowego we współczesnej gospodarce należy do najtrudniejszych problemów, jakie stoją przed politykami i rządami państw europejskich. Mimo kilkunastu już lat poszukiwania rozwiązań i gromadzenia doświadczeń zarówno w bogatych, jak i mniej zasobnych krajach, pytanie o zasady funkcjonowania transportu kolejowego nie doczekało się zadowalającej odpowiedzi. Żaden z funkcjonujących systemów w krajach Unii Europejskiej nie jest na tyle uniwersalny, aby można go było bez większych zmian powielić w innym państwie i żaden nie przynosi satysfakcjonujących wyników. Te oczekiwane, satysfakcjonujące wyniki to przede wszystkim zwiększenie udziału transportu kolejowego w obsłudze przewozów ładunków i pasażerów, co stanowiłoby wystarczające uzasadnienie dla niemałych wydatków, ponoszonych przez budżety publiczne na tę gałąź transportu. W krótszej perspektywie czasowej właśnie wysokość koniecznych nakładów finansowych jest podstawowym problemem dla ekip rządzących, jak i dla samych przedsiębiorstw kolejowych.

[1] Wydział Transportu, Politechnika Radomska, 26-600 Radom, ul. Malczewskiego 20 A, (0-48) 361-77-55, a.mezyk@pr.radom.pl

Głównym obszarem wymagającym stałego, zewnętrznego zasilania finansowego, obok utrzymania i modernizacji infrastruktury kolejowej, jest wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich. Artykuł jest poświęcony problematyce finansowania i organizacji tych przewozów zarówno regionalnych jak i międzywojewódzkich w Polsce.

2. CELE REGIONALIZACJI W TRANSPORCIE PASAŻERSKIM

Problematyka kolejowych przewozów pasażerskich wpisuje się w szersze zagadnienie, jakim jest podział kompetencji pomiędzy administrację centralną państwa, administrację samorządową i działalność przedsiębiorczą. Przekazywanie organizacji obsługi przewozowej ludności środkami transportu zbiorowego w gestię administracji samorządowej regionalnej jest określane mianem regionalizacji. Sprawowanie funkcji zarządczych w transporcie pasażerskim z poziomu regionalnego wiąże się z wieloma celami, wynikającymi z bardziej ogólnych założeń polityki transportowej. Wśród nich można wymienić:

- wzrost efektywności zarządzania transportem zbiorowym (lepsze rozpoznanie i dostosowanie oferty do potrzeb klientów, wykorzystanie mechanizmów proefektywnościowych poprzez konkurencję regulowaną czy partnerstwo publiczno-prywatne);
- wdrożenie reguł interwencjonizmu publicznego (rządowego lub samorządowego) w zakresie usług o charakterze służby publicznej zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej;
- podniesienie atrakcyjności transportu publicznego jako alternatywy dla transportu indywidualnego (m.in. poprzez integrację różnych gałęzi transportu, ze szczególnym uwzględnieniem transportu szynowego i kolejowego);
- zaspokojenie potrzeb przewozowych różnych grup ludności (np. organizacja obsługi przewozowej w relacjach nie będących przedmiotem zainteresowania rynku, zapewnienie dostępności ekonomicznej poprzez ulgi przewozowe).

Celem regionalizacji w transporcie pasażerskim jest więc wypracowanie takiego modelu współpracy pomiędzy administracją centralną, administracją regionalną i przewoźnikami, który zagwarantuje najbardziej efektywne (z punktu widzenia wszystkich zaangażowanych podmiotów) zaspokojenie potrzeb transportowych ludności. Ten najbardziej efektywny system powinien oferować także atrakcyjne usługi przewozowe i dawać możliwości rozwoju prywatnej działalności gospodarczej. Ważnym skutkiem regionalizacji powinno być wzmocnienie roli transportu kolejowego w kompleksowym systemie transportu publicznego.

Istotną rolę w osiągnięciu opisanych pożądanych skutków regionalizacji powinna spełnić konkurencja wewnątrzgałęziowa, możliwa tylko poprzez funkcjonowanie na danym rynku co najmniej kilku oferentów usług przewozowych tej samej gałęzi. O ile w transporcie drogowym i miejskim w Polsce są już liczne przykłady potwierdzające dobre skutki takiej konkurencji, o tyle wypracowanie odpowiedniego modelu dla kolejowych przewozów pasażerskich wciąż przysparza dużo trudności. Świadczą o tym chociażby liczne zmiany zasad organizacji i finansowania pasażerskich przewozów kolejowych przedstawione w dalszej części artykułu.

3. ZASADY ORGANIZACJI I FINANSOWANIA PASAŻERSKICH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH WPROWADZONE W 2000 ROKU

Wprowadzenie od 1999 roku nowego podziału administracyjnego Polski z 16 dużymi województwami otworzyło drogę do regionalizacji w transporcie. Podstawy prawne regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych stworzyła nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym, uchwalona razem z ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP z dnia 8 września 2000 roku [1].

W tym akcie prawnym został określony zasadniczy schemat regionalizacji przewozów kolejowych, obejmujący:

1. Identyfikację przewozów, przekazywanych w gestię administracji samorządowej;
2. Wyznaczenie instytucji, przejmującej odpowiedzialność za ich organizację;
3. Zasady finansowania tych przewozów.

W rezultacie zdefiniowano przekazywane w gestię administracji samorządowej przewozy regionalne jako kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem.

Organizowanie i dotowanie tych przewozów włączono do zadań własnych samorządu województwa, natomiast jako źródło finansowania wskazano dotację z budżetu centralnego. Wysokość dotacji miała być ustalana corocznie w ustawie budżetowej, nie mniej jednak niż 800 mln zł przez kolejne pięć lat.

W pierwszych dwóch latach funkcjonowania systemu kwota ta miała częściowo pochodzić ze środków uzyskanych z emisji obligacji przez PKP S.A. Jednak pieniądze te mogły być przeznaczone tylko na dofinansowanie deficytowych regionalnych przewozów pasażerskich, wykonywanych przez PKP S.A. lub spółki przez nią powołane.

Samorządy wojewódzkie zostały również zobowiązane do przeznaczenia 10% powyższych kwot na zakup kolejowych pojazdów szynowych do realizacji przewozów regionalnych. Warunkiem ich wykorzystania było złożenie zamówienia na pojazdy u polskich producentów. Lista takich producentów została ustalona przez ministra do spraw transportu w terminie późniejszym.

Dodatkowym źródłem finansowania regionalnych przewozów kolejowych mogły być środki pochodzące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do zawierania umów z przewoźnikami kolejowymi na ich wykonywanie.

Szczegółowe zasady podziału dotacji budżetowej oraz zasady organizowania przewozów regionalnych i trybu wyboru przewoźników zostały zawarte w rozporządzeniach wykonawczych do przywołanej ustawy, opublikowanych w grudniu 2000 roku [2]. Jako kryteria podziału dotacji budżetowej pomiędzy samorządy poszczególnych województw przyjęto:

- liczbę mieszkańców województwa (z wagą 50%),
- długość czynnych linii kolejowych w województwie (z wagą 40%),
- zagrożenie szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym (z wagą 10%).

W drugim ze wspomnianych rozporządzeń zostały określone zasady organizowania przewozów regionalnych. Jako organizowanie przewozów regionalnych określono opracowanie i wprowadzenie planu połączeń na obszarze województwa, obejmujące:

- ustalenie zapotrzebowania na przewozy,
- wybór przewoźników i zawarcie z nimi umów,
- ocenę i kontrolę wykonania usług przewozowych.

W rozporządzeniu zawarto również wytyczne do ustalania zapotrzebowania na przewozy, uwzględniające 10 różnych społeczno-gospodarczych aspektów obsługi transportowej, przede wszystkim przestrzenne rozmieszczenie miejsc zamieszkania i pracy ludności.

Założono, że przewoźnicy do obsługi przewozów regionalnych zostaną wyłonieni w trybie przewidzianym dla zamówień publicznych, czyli w procedurze przetargowej. Warunkiem ubiegania się o kontrakt publiczny było posiadanie koncesji na wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich.

Dopełnieniem prezentowanego systemu regionalizacji przewozów kolejowych były zapisy dotyczące drugiej grupy deficytowych przewozów pasażerskich, przewozów dalekobieżnych, międzywojewódzkich. Zgodnie z ustawą organem odpowiedzialnym za dofinansowanie tych przewozów było ministerstwo do spraw transportu, do czasu osiągnięcia przez nie rentowności.

Opisany schemat regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych zawierał rozwiązania, które mogły być podstawą pozytywnych zmian w funkcjonowaniu pasażerskiego transportu kolejowego:

- Zgodnie ze wstępnymi szacunkami kwota 800 mln zł powinna była wystarczyć co najmniej na pokrycie różnicy między wpływami ze sprzedaży biletów a kosztami produkcji usług przewozowych.
- Tryb przetargowy wyboru przewoźników w założeniu oznacza liberalizację dostępu do rynku i pojawienie się konkurencji wewnątrzgałęziowej, wraz ze wszystkimi pozytywnymi efektami – przede wszystkim obniżeniem kosztów produkcji usług przewozowych i poprawą ich jakości.
- Zaproponowano stabilne rozwiązanie dla deficytowych przewozów międzywojewódzkich, pozostających zgodnie z ich zasięgiem w gestii organu centralnego.
- Stałym elementem systemu finansowania pasażerskich przewozów kolejowych miały być rekompensaty wypłacane przewoźnikom kolejowym w celu wyrównania niekorzyści, wynikających z respektowania ustawowych ulg przewozowych [3].

Jednak system ten nigdy w pełni nie zadziałał. Przede wszystkim nie zostały wykonane zobowiązania finansowe; realnie kwota przekazywana samorządom w latach 2001 – 2003 nie przekroczyła 300 mln zł, a na przewozy międzywojewódzkie nie przekazano żadnej dotacji [4]. Także rekompensata z tytułu stosowania ulg ustawowych nie była wypłacana w pełnej wysokości[2]. W tych warunkach trudno też było o wygospodarowanie w poszczególnych województwach wystarczających kwot na zakup autobusów szynowych.

Ograniczenie prawa dotowania tylko do przewozów wykonywanych przez spółki związane z PKP S.A. w praktyce uniemożliwiło wejście na rynek innym zainteresowanym przewoźnikom, co doprowadziło do utrwalenia monopolu przewoźnika państwowego.

Utrwalenie monopolu nie jest jednak równoznaczne z umocnieniem transportu kolejowego – niski poziom finansowania przewozów regionalnych sprowokował przede wszystkim do zachowań typowych dla sytuacji monopolu, a więc do ograniczenia dostępności usług i pogorszenia oferty. Wycofywanie się z obsługi kolejnych linii i zmniejszanie częstotliwości kursowania pociągów przez PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. w konsekwencji spowodowało przejęcie części pasażerów przez przewoźników autobusowych i mikrobusowych, którzy rozwinęli swoją działalność nawet w relacjach bardzo dobrze nadających się do obsługi transportem kolejowym[3].

Jako efekt pozytywny początkowego okresu regionalizacji przewozów kolejowych należy wymienić wdrożenie administracji samorządowej do zupełnie nowej sfery działania. Próby stworzenia sprawnych mechanizmów współdziałania samorządów z koleją wskazały jednocześnie na istotną barierę tej współpracy; samorządy są zobowiązane do planowania i rozliczania swojego budżetu w okresie rocznym, natomiast przedsiębiorstwo kolejowe jest zainteresowane podpisaniem umów o dłuższych terminach ważności. Sama procedura planowania rozkładu jazdy zajmuje blisko rok, dłuższego czasu wymagają również np. inwestycje taborowe.

Tak więc skutki regionalizacji przewozów kolejowych, prowadzonej w opisanej, ułomnej postaci, były dalekie od teoretycznie zakładanych i pożądanych. Dwa lata później nastąpiły zmiany zasad regionalizacji.

---

[2] W roku 2002 ustawowo zmniejszono kwotę należnej dotacji do 60%.

[3] Typową ilustracją tego zjawiska są intensywne przewozy na drogach dojazdowych do Warszawy, leżących wzdłuż linii kolejowych.

4. ZASADY ORGANIZACJI I FINANSOWANIA PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH WPROWADZONE W 2003 ROKU

Konieczność dostosowania polskich rozwiązań prawnych do ustawodawstwa unijnego była przyczyną uchwalenia nowej ustawy o transporcie kolejowym w marcu 2003 roku [5]. Zakres nowelizacji obejmował również uzupełnienie i zmiany zasad organizacji i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

Jako uzupełnienie wprowadzono definicję obowiązku służby publicznej, zgodne z brzmieniem odpowiednich zapisów w rozporządzeniach Unii Europejskiej. Obowiązek służby publicznej został sformułowany jako zobowiązanie przewoźnika kolejowego do wykonywania przewozów kolejowych o określonej regularności i poziomie taryf, które są sprzeczne z interesem handlowym przewoźnika. W nawiązaniu do tej definicji ustawa potwierdza, że organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej należy do zadań własnych samorządu województwa.

W odniesieniu do finansowania przewozów regionalnych przyjęto następujące zasady:

- Kolejowe przewozy regionalne będą finansowane jak dotychczas z dotacji, przekazywanej z budżetu państwa samorządom wojewódzkim, według klucza podziałowego.
- Utrzymano w mocy zasady podziału dotacji budżetowej między poszczególne województwa oraz ogólne zasady organizowania kolejowych przewozów regionalnych.
- Wysokość dotacji nie została z góry określona; środki finansowe na dotowanie przewozów regionalnych miały być odtąd ustalane corocznie w ustawie budżetowej.
- Usunięto również zobowiązanie przeznaczania części tych środków na tabor do przewozów regionalnych.
- Zadania leżące w ramach obowiązku publicznego mają być wykonywane na podstawie umów zawieranych pomiędzy odpowiednimi organami jednostek samorządu terytorialnego a przewoźnikiem kolejowym.

Ustawa konsekwentnie upoważniła Radę Ministrów do określenia (w formie rozporządzenia) szczegółowych zasad podziału dotacji oraz trybu jej przekazywania samorządom, jednak w tym samym roku nastąpiły kolejne zmiany zasad regionalizacji i w rezultacie rozporządzenia wykonawcze do nowelizacji ustawy z marca 2003 r. nie ukazały się.

Zagadnienia związane z przewozami międzywojewódzkimi zostały uregulowane podobnie jak w ustawie z 2000 r. Organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, z wyjątkiem przewozów kwalifikowanych, należy do zadań ministra właściwego do spraw transportu, działającego w tym zakresie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Środki finansowe na te zadania określa corocznie ustawa budżetowa, do czasu osiągnięcia rentowności tych przewozów.

Również w przypadku realizacji tych zadań podstawą ich wykonywania jest umowa zawarta pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a przewoźnikiem kolejowym. Jednak w ustawie budżetowej na rok 2004 nie przewidziano żadnych środków na ten cel i do podpisania takiej umowy nie doszło.

Kolejną wprowadzoną zmianą było ograniczenie wysokości dotacji na wyrównanie przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu stosowania ustawowych ulg taryfowych do kwoty ustalanej co roku w ustawie budżetowej.

Wycofanie się ustawodawcy z określenia wysokości dotacji i jej uzależnienie od kwot przeznaczanych co roku w ramach ustawy budżetowej było najbardziej istotną zmianą zasad regionalizacji, wprowadzoną w 2003 r. Zmiana ta wprowadziła duży obszar niepewności do tworzonego systemu. Brak przewidywalności co do konkretnych rozwiązań, a przede wszystkim co do skali publicznego finansowania, nie sprzyjał ani głębszemu angażowaniu się samorządów województw w organizację przewozów kolejowych, ani ustabilizowaniu sytuacji do-

tychczasowego przewoźnika PKP Przewozy Regionalne, ani też pojawieniu się nowych, prywatnych przewoźników, zainteresowanych wykonywaniem tej działalności.

5. ZASADY ORGANIZACJI I FINANSOWANIA PRZEWOZÓW REGIONALNYCH OBOWIĄZUJĄCE OD 1 STYCZNIA 2004 R.

Kolejne zmiany zasad finansowania kolejowych przewozów regionalnych, obecnie obowiązujące, zostały uchwalone jeszcze w tym samym, 2003 r. i weszły w życie od 1 stycznia 2004 r. Artykuł 40 ust.1 ustawy o transporcie kolejowym otrzymał zmodyfikowane brzmienie, zgodnie z którym organizowanie i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych należy do zadań własnych samorządu województwa.

Zapisem tym przywrócono zobowiązanie samorządów wojewódzkich do zakupu taboru do przewozów regionalnych. Jednak najważniejsza zmiana dotyczy źródeł finansowania zarówno zakupów taboru, jak i samych przewozów - zadanie to finansowane jest obecnie z dochodów własnych samorządów.

Konsekwentnie wprowadzono odpowiednie zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Środki na finansowanie kolejowych przewozów regionalnych pochodzą obecnie ze zwiększonego udziału województw we wpływach z podatku od osób prawnych CIT i podatku PIT [6].

W celu wyrównania możliwości finansowych poszczególnych województw wprowadzono mechanizm subwencji wyrównawczej, zgodnie z którą kwota na sfinansowanie zadań własnych, w tym przewozów regionalnych, będzie mogła być uzupełniona ze środków przekazanych do budżetu jako nadwyżka przez inne województwa.

Zmiana sposobu finansowania kolejowych przewozów regionalnych została negatywnie przyjęta przez samorządy wojewódzkie, które obawiały się obarczenia kolejnymi zadaniami bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego. Według wyliczeń Ministerstwa Finansów uzyskane przez województwa w roku 2004 dodatkowe środki finansowe z podatku CIT miały osiągnąć kwotę 538 mln zł. W rzeczywistości uzyskano 414 mln zł bez wydatków rzeczowych, można więc powiedzieć, że obawy samorządów nie potwierdziły się [7]. Na rok 2005 przewiduje się pozyskanie 464 mln zł i 200 mln zł w postaci wydatków rzeczowych.

Wraz ze zmianami zasad finansowania przewozów regionalnych przygotowano również nowe zasady ich organizacji. Koncepcje zmian w tym zakresie zawarto w rządowym „Programie dalszej restrukturyzacji oraz prywatyzacji spółek Grupy PKP do 2006 roku", przyjętym w grudniu 2003 r. przez Radę Ministrów.

Program przewidywał utworzenie przez samorządy wojewódzkie spółek celowych, których zadaniem byłoby przygotowanie i wykonywanie przewozów oraz pozyskiwanie taboru. Do spółek tych miał być wniesiony niezbędny majątek oraz przeniesione grupy pracowników PKP. Ponadto zakładano, że samorządy rozważą możliwość stworzenia wspólnych spółek, obsługujących przyległe województwa. Pociągi międzywojewódzkie miały zostać przekazane do spółki PKP Intercity.

Zgodnie z założeniami samorządowe spółki celowe miały zacząć funkcjonowanie od 1 grudnia 2004 r. Efekty, oczekiwane przez autorów programu, to przede wszystkim [8]:

- stworzenie efektywnego systemu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, zgodnego z potrzebami i możliwościami finansowymi samorządów,
- wyeliminowanie potrzeby dotowania przewozów międzywojewódzkich,
- osiągnięcie dodatkowych przychodów i znaczna obniżka kosztów w wyniku: udoskonalenia rozkładów jazdy, dostosowania oferty przewozów pasażerskich do popytu, efektywniejszego wykorzystania środków finansowych, przeznaczonych na transport w regionie oraz odnowienia taboru.

W kwietniu 2004 r. ukazało się Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich [9]. Generalnie zasady, dotyczące organizowania przewozów, nie uległy większym zmianom. Nadal organizowanie przewozów polega na ustaleniu zapotrzebowania na przewozy, wyborze przewoźników i zawarciu z nimi umów, opracowaniu i wprowadzeniu planu połączeń kolejowych oraz ocenie i kontroli wykonania usług przewozowych. Również w niewielkim stopniu zostały zmienione kryteria gospodarczo-społeczne, brane pod uwagę przy ustalaniu zapotrzebowania na przewozy (jest ich 11, m.in. rozmieszczenie miejsc - generatorów ruchu, wielkość i struktura popytu, konkurencyjność i komplementarność innych środków komunikacji, potrzeba skomunikowania z innymi województwami, z przewozami wykonywanymi innymi kategoriami pociągów i innymi środkami transportu).

Natomiast wprowadzono istotne zmiany, jeśli chodzi o tryb wyboru przewoźników. Zasadniczo tryb ten określają przepisy o zamówieniach publicznych, jednak nie obejmują one przedsiębiorców, w których samorząd województwa dysponuje większościowym udziałem. Oznacza to, że w takim przypadku przewozy mogą być zlecone bezpośrednio przedsiębiorstwu, z ominięciem trybu przetargowego.

Wprowadzenie przepisu o możliwości wyłączenia trybu przetargowego w procedurze zlecania wykonawstwa kolejowych przewozów pasażerskich otwierało drogę do zapewnienia wyłączności obsługi kolejowej w regionie spółkom celowym, których utworzenie zapowiedziano w przywoływanym programie.

Na bazie przedstawionych założeń została utworzona spółka celowa - Koleje Mazowieckie sp. z o.o., w której 51% udziałów posiada województwo mazowieckie, a 49 % PKP Przewozy Regionalne. Spółka podjęła działalność z dniem 1 stycznia 2005 r., zatrudniając 1700 pracowników, przejętych z PKP i nie posiadając właściwie żadnego majątku. Podstawą prowadzenia przewozów są umowy o dzierżawę taboru, zawarte z PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo. Wynegocjowana z samorządem województwa kwota dofinansowania przewozów na rok 2005 wynosi ok. 80 mln zł. Pierwszy kwartał 2005 r. został zamknięty nieznacznym zyskiem; spółka z założenia jest spółką non-profit [10]. Marszałek województwa zapowiada ponadto znaczne inwestycje taborowe.

W ocenie zarówno marszałka województwa, jak i prezesa zarządu spółki rozwiązanie polegające na stworzeniu spółki przewozowej, będącej własnością samorządu, jest właściwą drogą skutecznej regionalizacji. Jednak inne samorządy odnoszą się do tego pomysłu z rezerwą.

W odniesieniu do drugiej grupy deficytowych pasażerskich przewozów kolejowych - przewozów międzywojewódzkich - w wyniku nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym usunięto z niej jakiekolwiek zapisy dotyczące ich organizowania i finansowania. Tym samym znaczna część kolejowych przewozów pasażerskich straciła uzasadnienie dla ich wykonywania. Nie zostały objęte systemem zamówień publicznych, mimo że w znacznej części spełniały warunki służby publicznej, które sformułowała ustawa; nie ma też możliwości uzyskania przez te przewozy rentowności. Nieliczne połączenia zostały przejęte przez spółkę PKP Intercity, jednak sama zmiana właściciela nie daje automatycznie dodatnich wyników finansowych. Trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie systemu kolejowych przewozów pasażerskich bez segmentu przewozów międzywojewódzkich, zwłaszcza w sytuacji, gdy samorządy wojewódzkie skupiają swoją uwagę (i finanse) tylko na przewozach wewnątrz regionu. Tak więc sytuacja tej grupy przewozów pozostaje w zawieszeniu; przewozy te są wykonywane przez PKP Przewozy Regionalne ze stratą, w oczekiwaniu na jakieś konkretne decyzje właściciela przedsiębiorstwa. Propozycje rozwiązania tego problemu zawiera kolejny program zmian pt. „Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP S.A.", dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 lutego 2005 roku [11].

6. KONCEPCJE DALSZYCH ZMIAN W ORGANIZACJI PASAŻERSKICH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

„Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP S.A." proponuje liczne zmiany funkcjonowania Grupy, w tym zmiany organizacyjne w Grupie PKP S.A. (poprzez jej rozwiązanie, przekształcenie spółki PKP S.A. w Fundusz Mienia Kolejowego od 1 stycznia 2006 roku i powołanie grupy kapitałowej, skupionej wokół PLK S.A.) oraz zmiany finansowania infrastruktury i przewozów. W odniesieniu do przewozów regionalnych dokument podtrzymuje koncepcję powoływania spółek przewozowych z udziałem samorządów, przewidzianą do realizacji w latach 2005 - 2007, jednak tylko w tych województwach, gdzie będzie to ekonomicznie uzasadnione i gdzie samorządy wyrażą gotowość organizowania działalności operatorskiej.

Ze strony PKP Przewozy Regionalne przewiduje się szereg działań restrukturyzacyjnych zmierzających do poprawy oferty przewozowej, usprawnienia organizacji oraz obniżenia kosztów. Jednak ani same działania, ani źródła finansowania poprawy oferty nie zostały bliżej określone. Poprawa oferty przewozowej ma skutkować, w oczekiwaniu autorów „Strategii", zwiększeniem skali dofinansowania przewozów regionalnych na podstawie umów zawieranych z samorządami wojewódzkimi.

W kwestii przewozów międzywojewódzkich powrócono do systemu centralnego finansowania. Od 1 stycznia 2006 r. mają zostać wprowadzone systemowe rekompensaty z tytułu prowadzenia przewozów miedzywojewódzkich, wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej. Podstawą ich wypłacania będą umowy, zawierane przez Ministra Infrastruktury z przewoźnikami, a środki będą pochodzić z budżetu Ministra. Założono, że w 2005 r. przewozy te będą przejściowo dofinansowane ze środków Funduszu Kolejowego, który ma powstać na skutek przekształcenia Krajowego Funduszu Drogowego, a zasilany będzie częścią wpływów z akcyzy od paliw silnikowych i opłaty paliwowej. Przewidziano również możliwość zamawiania i dofinansowania tych przewozów przez samorządy wojewódzkie.

Biorąc jednak pod uwagę, że w momencie powstawania tego tekstu nie ma jeszcze decyzji ustawowych, które realizowałyby przyjęte założenia, a kolejne miesiące to okres przygotowawczy do wyborów parlamentarnych (połowa roku 2005), wydaje się wątpliwe, czy konieczne ustalenia rzeczywiście zostaną podjęte. Ponadto decyzje obecnej ekipy rządzącej będą realizowały nowe władze, a jak pokazuje doświadczenie z lat ubiegłych, nowe władze często zmieniają decyzje podejmowane wcześniej.

Innym problemem jest kwestia, której program rządowy w ogóle nie podejmuje – czy założony poziom finansowania kolejowych przewozów pasażerskich należy uznać za docelowy i wystarczający na poprawę jakości kolejowych przewozów pasażerskich.

Podsumowując, obecne zasady organizacji i finansowania pasażerskich przewozów kolejowych, tak jak i poprzednie ich wersje, wykazuje istotne mankamenty:

- szacunki przyszłych przychodów podatkowych i określanie na ich podstawie wielkości zasilania przewozów regionalnych jest obarczone dużą dozą niepewności. Brak wiedzy o wielkości kwot pozostających do dyspozycji w nadchodzącym okresie rocznym utrudnia realną ocenę możliwości kontraktowania usług przewozowych i zaplanowanie tej obsługi z odpowiednim wyprzedzeniem. Wymusza to bardzo ostrożne podejście do zawierania umów z przewoźnikami. Umowy są podpisywane ze znacznym opóźnieniem (na początku czerwca 2005 r. jeszcze nie wszystkie samorządy wojewódzkie podpisały umowy na wykonywanie przewozów regionalnych), co powoduje z kolei bardzo duże utrudnienia w funkcjonowaniu przewoźnika i wykonywaniu przewozów;
- administracja centralna nie ma możliwości oddziaływania na decyzje administracji samorządowej w zakresie rzeczywistego wydatkowania pieniędzy, przeznaczonych w założeniu na organizację regionalnych przewozów kolejowych. Województwa są suwerenne w wy-

datkowaniu kwot, pochodzących z własnych przychodów. Oznacza to, że mogą zdecydować się na inne rozwiązania w zakresie obsługi przewozowej regionu, niekoniecznie z wykorzystaniem transportu kolejowego. Może to doprowadzić w rezultacie do ograniczenia roli kolei w przewozach regionalnych, zamiast do jej wzmocnienia, co byłoby całkowicie sprzeczne z założeniami regionalizacji i polityki transportowej. Samorządy finansują wiele innych potrzeb (np. szpitale), wobec których zasilanie kolei nie wydaje się takie ważne. Jest to również jedna z przyczyn opóźnień w zawieraniu umów na wykonywanie przewozów z PKP Przewozy Regionalne w 2005 r.;

- coraz wyraźniejszym problemem staje się okres ważności umowy. Dla przedsiębiorstwa przewozowego możliwość planowania działalności na okres co najmniej kilku lat jest podstawowym warunkiem wdrożenia programów poprawy jakości czy inwestycyjnych; samorządy, uzależnione od corocznych dochodów i związane przepisami prawa, obstają przy umowach jednorocznych. W innych krajach europejskich stosowany jest okres 5, 7, 10 lub nawet 15 lat;
- tworzenie własnych przedsiębiorstw przewozowych przez samorządy jest sprzeczne z obserwowaną w gospodarkach rynkowych tendencją do oddzielania zadań organizacyjnych, sprawowanych przez administrację publiczną, od działalności gospodarczej. Oddzielenie takie jest warunkiem wprowadzenie modelu konkurencji regulowanej, który został uznany w dokumentach UE za najbardziej efektywny model wykonawstwa usług o charakterze dobra powszechnego. Konkurencja regulowana pozwala przeznaczyć publiczne środki na zakup świadczeń, a nie na utrzymanie nierentownego przedsiębiorstwa. Model organizacji przewozów, zakładający funkcjonowanie konkurencji, wymusza poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw, co jest koniecznym warunkiem utrzymania się kolei na rynku. Natomiast w sytuacji kreowanej w Polsce konieczność utrzymania przez samorząd wojewódzki własnego, dużego przedsiębiorstwa zablokuje dostęp do rynku innym przewoźnikom kolejowym i rozwój konkurencji;
- funkcjonowanie samorządowego przedsiębiorstwa w silnym województwie o dużym popycie na przewozy może przynieść zadowalające efekty, jednak nie rozwiąże problemu kolejowych przewozów regionalnych w skali całego kraju;
- nadal brakuje stabilnego rozwiązania dla finansowania przewozów międzywojewódzkich. Kwestia ta nie jest obecnie uregulowana ustawowo i na rok 2005, podobnie ja na lata poprzednie, w budżecie nie ma żadnych środków na ten cel.

7. ZAKOŃCZENIE

Przegląd dotychczasowych rozwiązań w zakresie organizowania i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich wskazuje na to, że państwo polskie i jednocześnie właściciel przedsiębiorstwa kolejowego, nie ma wizji przyszłości kolei i jej roli w obsłudze potrzeb przewozowych ludności.

Żaden z przestawionych systemów zasad regionalizacji nie został przygotowany z odpowiednim wyprzedzeniem oraz nie został do końca wdrożony i sprawdzony. Trudno więc o ugruntowane wnioski, które umożliwiłyby stopniowe dopracowanie najlepszego dla Polski i realnego modelu. Jak na razie efektem regionalizacji w Polsce jest wyraźne pogorszenie i ograniczenie oferty kolejowej. Fakt ten ma istotne następstwa: w miejsce zawieszonych lub nieatrakcyjnych połączeń kolejowych rynek przedstawił natychmiast ofertę przewozów samochodowych. Wraz z upływem czasu następuje umocnienie tej nowej struktury rynkowej i proponowane w projekcie ustawy o transporcie publicznym regulacyjne chronienie połączeń kolejowych napotyka na zrozumiały opór zainteresowanych przedsiębiorców samochodowych.

Nie można jednak ignorować faktu, że to właśnie uzależnienie od transportu samochodowego w największym stopniu przyczynia się do degradacji środowiska naturalnego. Ze względu na ten perspektywiczny, uniwersalny cel - zachowanie walorów środowiska - nie można zostawić spraw transportu pasażerskiego tylko działaniu praw rynku. Konieczny jest stabilny model organizacji przewozów pasażerskich, w którym kolej, wspierana w wystarczającym zakresie z budżetów publicznych, będzie atrakcyjnym partnerem. Ten „wystarczający" zakres finansowania powinien być określony z wykorzystaniem mechanizmów konkurencji.

Literatura

1. Ustawa z dn. 8 września 2000r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe", Dz.U. nr 84, poz. 948.
2. Rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 5 grudnia 2000r., Dz.U. Nr 107, poz. 1130 i 1131.
3. Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 175.
4. Wasiak M.: Reorganizacja kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Pasażerska komunikacja kolejowa w miastach i regionach. Seminarium SITK, Warszawa 2002.
5. Ustawa o transporcie kolejowym z dn. 28 marca 2003 r., Dz.U. Nr 86, poz. 789.
6. Ustawa z dn. 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203, poz. 1966.
7. Podstawowe założenia do ustawy o transporcie publicznym. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, marzec 2005.
8. Program dalszej restrukturyzacji oraz prywatyzacji spółek Grupy PKP do 2006 roku. Program przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 grudnia 2003 roku, rozdział IX.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 21 kwietnia 2004 roku w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, Dz. U. Nr 95, poz. 953.
10. Rynek Kolejowy, nr 5/2005, nr 4/2004, nr 3/2003.
11. Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP S.A., przyjęta przez Radę Ministrów 22 lutego 2005 roku.