

Wiesław STAROWICZ¹

ORGANIZACJA SFERY PODAŻY USŁUG TRANSPORTOWYCH NA RYNKU KOLEJOWYCH REGIONALNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH

Streszczenie. W referacie dokonano analizy sfery podaży usług na rynku kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich zwracając uwagę na obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne, zasady finansowania przewozów i warunki dostępu do rynku przewoźników kolejowych. W drugiej części referatu wskazano kierunki rozwoju transportu kolejowego w regulacjach UE oraz przykłady rozwiązań w zakresie organizacji regionalnych przewozów w kilku krajach Europy.

ORGANISATION OF THE SUPPLY SIDE OF SERVICES AT THE MARKET OF RAILWAY REGIONAL PASSENGER TRANSPORT

Summary. The organisation of the supply side of services at the market of railway regional passenger transport taking into account being in force law regulations, rules of transport financing and the conditions of the access to the market of railway operators is presented in the paper. In the second part of the paper, the trends of railway transport development according to EU regulations and some examples in the field of organisation of regional transport in several European countries are shown.

WPROWADZENIE

Regionalizacja w transporcie rozumiana jest jako przeniesienie pełnych kompetencji decyzyjnych na inny niż dotychczas szczebel administracji państwowej. Regionalizacja jest elementem szerszego i trwającego w Europie od kilkunastu lat procesu decentralizacji władzy państwowej. Wzrost znaczenia regionów jako głównych struktur organizacyjnych państw europejskich sprzyja rozwojowi interwencjonizmu samorządowego, również w zakresie transportu kolejowego. Dla władz centralnych pozostawione są tylko funkcje strategiczne.

Istotą procesu regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych jest przeniesienie kompetencji instytucji zamawiającej deficytowe usługi przewozowe o charakterze dobra powszechnego na organ administracji samorządowej [11]. Przeniesieniu kompetencji powinien towarzyszyć równocześnie strumień zasilania finansowego, skierowany do samorządu. Tym samym samorząd przyjmuje funkcję zamawiającego usługę i płacącego za nią. Konkretnym sposobem zamawiania usługi przewozowej docelowo powinny być procedury przetargowe, w których uczestniczyłyby różne przedsiębiorstwa przewozowe.

¹ Zakład Organizacji i Ekonomiki Transportu, Politechnika Krakowska, Wydział Inżynierii Lądowej, ul. Warszawska 24, 31-155 Kraków, tel. 12-628 32 90, e-mail wstar@mech.pk.edu.pl

W referacie dokonano analizy sfery podaży usług na rynku kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. Tłem do rozwiązań są prawne uregulowania obowiązujące w tym zakresie; szczególną uwagę zwrócono na zasady finansowania przewozów regionalnych oraz warunki dostępu do rynku przedsiębiorców chcących realizować przewozy regionalne. Dokonano też oceny finansowania przewozów regionalnych z punktu widzenia urzędów marszałkowskich.

W ostatniej części referatu przedstawiono kierunki rozwoju transportu kolejowego w regulacjach Unii Europejskiej oraz przykłady rozwiązań w zakresie regionalizacji przewozów kolejowych w krajach Unii.

1. PRAWNE WARUNKI FUNKCJONOWANIA KOLEJOWYCH REGIONALNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH

Ustawa o transporcie kolejowym z dnia 27 czerwca 1997 r. zdefiniowała regionalne przewozy pasażerskie jako przewozy w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem czyniąc samorząd wojewódzki odpowiedzialnym za organizowanie tych przewozów².

W warunkach swobodnej konkurencji samorząd powinien ogłosić przetarg na realizację przewozów i wyłonić przewoźnika, który za najniższą (wynikającą z ustawy budżetowej) kwotę zrealizuje tę usługę.

Powyższa, wydawałoby się zupełnie prosta, procedura niestety w obecnej sytuacji nie może przynieść oczekiwanych efektów. Z prawnego punktu widzenia nie istnieją przeszkody uniemożliwiające ogłoszenie przetargu na realizację przewozów. Problemem staje się przeprowadzenie samej procedury, koniecznej do realizacji usług o charakterze publicznym, gdyż w większości województw funkcjonuje tylko jeden przewoźnik posiadający koncesję na prowadzenie regionalnych przewozów kolejowych, a przewozy kolejami zgodnie z ustawą objęte są koncesjonowaniem. Przeszkodą jest również zapis mówiący o rocznym okresie planowania dotacji na dofinansowanie przewozów regionalnych.

Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP wprowadziła do ustawy o transporcie kolejowym zasadnicze zmiany.

Nowe ustępy od 3 do 11 wprowadzone do art. 22 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym nałożyły na samorząd województwa nowe zadania w zakresie organizowania i dotowania kolejowych pasażerskich przewozów regionalnych. Na tej podstawie wydano dwa rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 roku:

1. w sprawie dotacji budżetowej dla samorządów województw na organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich³,
2. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników⁴.

Rozporządzenia te szczegółowo określają zadania samorządów wojewódzkich w tym zakresie. Do zadań tych należy:

- ustalenie zapotrzebowania na pasażerskie przewozy kolejowe w obrębie województwa,

² "Organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należy do zadań własnych samorządu województwa, a środki na te zadania określa corocznie ustawa budżetowa" (art. 22 ust. 1)

³ Dz.U. nr 107 z 2000 r. poz. 1130

⁴ Dz.U. nr 107 z 2000 r. poz. 1131.

- organizowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu wojewódzkim,
- zawieranie umów z przewoźnikiem kolejowym na wykonywanie regionalnych przewozów pasażerskich,
- dotowanie tych przewozów ze środków finansowych otrzymywanych corocznie z budżetu państwa,
- kontrola realizacji umów zawartych z przewoźnikiem kolejowym,
- zakup pojazdów szynowych z dotacji budżetowej.

Nowa ustawa o transporcie kolejowym z 28 marca 2003 r. wprowadza pojęcie służby publicznej finansowanej z budżetu państwa. Zgodnie z regulacjami UE⁵ obowiązek służby publicznej dotyczy takiej działalności, której przewoźnik kolejowy, gdyby brał pod uwagę wyłącznie własne interesy handlowe, nie prowadziłby wcale, albo na taką skalę, lub na takich warunkach. Tak pojęty obowiązek służby publicznej składa się z obowiązku wykonywania przewozów na określonych trasach i honorowania ulg przejazdowych.

"Obowiązek przewozów" oznacza zobowiązanie do podjęcia wszystkich koniecznych środków zapewniających usługi przewozowe o odpowiednim standardzie pod względem ciągłości, regularności i pojemności, nałożone na przewoźnika na wyznaczonej trasie.

"Obowiązek taryfy" oznacza nałożone na przewoźnika zobowiązanie do stosowania dla określonych kategorii pasażerów specjalnych stawek, ustalonych lub zaaprobowanych przez władze publiczne, niezgodnych z komercyjnym interesem przedsiębiorstwa. Obowiązki takie mogą być utrzymywane tak długo i w takim zakresie, jak jest to niezbędne do zapewnienia odpowiednich usług transportowych. Obciążenia finansowe przewoźników z tytułu wypełniania obowiązków służby publicznej są przedmiotem rekompensaty wypłacanej przez państwa członkowskie UE.

W nowej ustawie o transporcie kolejowym obowiązek przewozów (w zakresie tras) zastosowano do regionalnych przewozów pasażerskich. Za przewozy o charakterze służby publicznej uznano kolejowe przewozy pasażerskie poza aglomeracyjnymi i kwalifikowanymi (wykonywanymi pociągami, w których obowiązuje rezerwacja miejsc). Zachowano obowiązek stosowania ulg przejazdowych dla określonych odrębnymi przepisami grup podróży.

Wysokość dotacji na dofinansowanie przewozów o charakterze służby publicznej ma określać na każdy rok ustawa budżetowa.

Do rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej nawiązuje również art. 40 tej ustawy nakładając na samorząd wojewódzki w ramach obowiązku służby publicznej organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich. Wysokość dotacji dla samorządów przeznaczona na ten cel w dalszym ciągu uzależniona jest od zapisów ustawy budżetowej, czyli nie jest znana w dłuższym horyzoncie czasowym. Zadania związane z przewozami regionalnymi mają być jak dotychczas realizowane na podstawie zawartych umów z przewoźnikami kolejowymi, jednak art. 41 ust. 1 i 2 dopuszcza możliwość odstąpienia od realizacji tych przewozów w przypadku braku pokrycia przez samorząd udokumentowanej straty przewoźnika. O zamiarze zaprzestania realizacji przewozów przewoźnik zobowiązany jest powiadomić samorząd najpóźniej na 6 miesięcy przed wejściem w życie nowego rozkładu jazdy. Samorząd może nie wyrazić zgody na zaprzestanie wykonywania przewozów w ramach obowiązku służby publicznej w przypadku pokrycia straty przewoźnika lub w przypadku niedokonania wyboru innego przewoźnika.

Na koniec należy zauważyć, iż organizowanie przewozów regionalnych zostało powiązane w nowej ustawie z procedurą likwidacji linii kolejowych. Jeśli zarządca infrastruktury kolejowej po uwzględnieniu złożonych przez przewoźników wniosków o

⁵ Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia 1191 z 26.06.1969 roku w sprawie działań państw członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym.

przyznanie tras stwierdzi, że wpływy nie pokrywają kosztów utrzymania infrastruktury, to występuje do właściwego ministra ds. transportu z wnioskiem o wyrażenie zgody na likwidację linii lub odcinka linii kolejowej powiadamiając jednocześnie o tym zamiarze zainteresowanych przewoźników oraz marszałków województw, na terenie których zlokalizowana jest linia przewidywana do likwidacji⁶.

Postępowanie likwidacyjne może być wstrzymane wtedy, gdy marszałek województwa spełni jeden z poniższych warunków⁷:

- zapewni środki finansowe na pokrycie kosztów nie pokrytych przychodami z udostępnienia linii lub odcinka linii kolejowych przewoźnikom kolejowym,
- zawrze umowę o przejściu linii lub odcinka linii kolejowej w zarządzanie w celu dalszej eksploatacji,
- przystąpi do spółki przewoźów regionalnych, która przejmie przewidzianą do likwidacji linię lub odcinek linii kolejowej jako wkład niepieniężny w celu dalszej eksploatacji.

Przedstawiony tryb postępowania powinien umożliwić uniknięcie likwidacji przynajmniej części nierentownych linii kolejowych.

2. FINANSOWANIE KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

Przyjęcie właściwego systemu finansowania kolejowych przewoźów regionalnych jest niezwykle ważnym elementem wpływającym na funkcjonowanie tychże przewoźów. W kolejowych pasażerskich przewoźach regionalnych, przychody ze sprzedaży biletów nie pokrywają kosztów, jakie ponosi przewoźnik kolejowy wykonujący te przewozy. Konieczne jest wyrównywanie przewoźnikom różnicy pomiędzy przychodami a kosztami. Wyrównanie to występuje w formie dopłat dla przewoźników wykonujących przewozy regionalne. Według danych przedstawionych przez PKP w 2001 roku, aby koleje regionalne miały możliwość normalnie funkcjonować, niezbędne dopłaty do tych przewoźów powinny wynosić 1 200 mln zł rocznie w skali kraju [8].

Zgodnie z ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP na dopłaty do kolei regionalnych mogą być wykorzystane następujące źródła finansowania⁸:

1. dotacja budżetowa przekazywana corocznie samorządem wojewódzkim,
2. dofinansowanie ze środków własnych przewoźnika,⁹
3. środki własne samorządów,
4. inne środki.

Bardzo słaba kondycja finansowa samorządów powoduje, że praktycznie poza przychodami ze sprzedaży biletów, jedynym źródłem dofinansowania przewoźów regionalnych jest dotacja budżetu państwa.

Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP zobowiązywała Sejm RP do uwzględnienia w corocznych ustawach budżetowych następujących kwot:

- rok 2001 - 300 mln zł,
- rok 2002 - 500 mln zł,
- rok 2003 - 800 mln zł,

⁶ Art. 9 ust. 2 ustawy z 28 marca 2003 r.

⁷ Art. 9 ust. 3.

⁸ Art. 32.

⁹ Obowiązek dofinansowania przewoźów regionalnych przez PKP S.A. wynika z art. 32 ust. 2 pkt. 8 i obowiązywał tylko w latach 2001 – 2002, w przypadku gdy przewozy te realizuje PKP SA.

- rok 2004 - najmniej 800 mln zł,
- rok 2005 - najmniej 800 mln zł.

W każdym roku kwoty te dzielone są na poszczególne województwa. Jako kryteria podziału dotacji budżetowej pomiędzy województwa przyjęto:

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

Realizacja dotacji budżetowej w latach 2001 - 2003 odbiega znacznie od założonych kwot i wynosi tylko 300 mln zł. Kwoty takie uniemożliwiały samorządom wojewódzkim zawieranie umów cywilno - prawnych z przewoźnikiem w zakresie niezbędnym do realizacji obecnego rozkładu jazdy.

Zgodnie z zapisem ustawowym w kwotach dotacji uwzględniane są również środki przeznaczone na nabywanie kolejowych pojazdów szynowych do realizacji przewozów regionalnych w wysokości nie mniejszej niż 10%. Ze środków tych można było początkowo korzystać, pod warunkiem że tabor pochodzi od polskich producentów. Lista takich producentów została ustalona przez ministra do spraw transportu. Jak wynika z praktyki, samorzady pozostawiały te kwoty do swojej dyspozycji zmniejszając tym samym wysokość dopłat przeznaczonych dla przewoźnika.

Nowa ustawa o transporcie kolejowym zawęziła kwoty przeznaczone na nabywanie pojazdów szynowych do 10 - 20% i odstąpiła od określania listy producentów oraz wymogu dotyczącego krajowej produkcji taboru. Samorząd może również przeznaczyć środki na nowe pojazdy szynowe przewoźnikom wyłonionym przy zastosowaniu przepisów o zamówieniach publicznych.

Nowa ustawa o transporcie kolejowym wprowadziła dwa rodzaje dopłat do przewozów regionalnych:

- dotację przedmiotową na wyrównywanie utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ulg taryfowych określaną w ustawie budżetowej¹⁰,
- finansowanie zadań przewozowych w ramach obowiązku służby publicznej jako zadań własnych samorządu województwa określane też w ustawie budżetowej¹¹.

Ustawa pozostawiła też możliwość dofinansowywania przewozów regionalnych z budżetu samorządów terytorialnych.

Wprowadzone zmiany w przepisach regulujących funkcjonowanie regionalnych przewozów pasażerskich nie poprawiły w sposób znaczący ich sytuacji finansowej, głównie z powodu braku rozwiązań długofalowych, które pozwoliłyby na planowanie rozwoju tego rodzaju transportu w dłuższym okresie. Niepewność dotycząca przyszłości, brak możliwości zawierania przez samorząd wieloletnich kontraktów na realizację przewozów w ramach województw, ciągłe uzależnienie od rocznych ustaw budżetowych i ciągle zmieniające się warunki finansowania ograniczają funkcjonowanie podmiotów realizujących kolejowe przewozy regionalne.

Przedstawiona sytuacja wskazuje, iż obecny system finansowania przewozów regionalnych nie sprawdził się. Jest to system, który się nie domyka. Obowiązujące regulacje prawne nie przewidują rozwiązań w przypadkach, w których dotacja nie jest przekazywana przewoźnikowi w całości zgodnie z zawartymi umowami lub jej wysokość jest niewystarczająca w stosunku do kosztów ponoszonych przez przewoźnika z tytułu wykonywania usług przewozowych. W konsekwencji przewoźnik realizuje usługi przynoszące straty i jednocześnie nie może zaprzestać ich wykonywania.

¹⁰ Art. 39.

¹¹ Art. 40.

3. DOSTĘP DO RYNKU USŁUG KOLEJOWYCH

Ustawa o transporcie kolejowym z dnia 27 czerwca 1997 nakładała na przewoźników kolejowych i zarządców linii kolejowych obowiązek uzyskania koncesji¹². Ustawa przewidywała możliwość wyłączenia obowiązku uzyskania koncesji przez przewoźnika wykonującego wyłącznie przewozy miejskie, podmiejskie lub regionalne w przypadku uznania, iż przyczyni się to do spełnienia celów publicznych i nie pogorszy bezpieczeństwa ruchu¹³. Kompetencje takie przypisano Radzie Ministrów, która w trybie rozporządzenia mogła względem przewozów regionalnych zastosować wyłączenie. Rada Ministrów nie skorzystała z tej delegacji.

Proces uzyskiwania koncesji był bardzo trudny, jak to zwykle bywa przy wdrożeniu nowych, wcześniej nie stosowanych rozwiązań. Wprowadzono go w skomplikowanej sytuacji politycznej i gospodarczej, co sprawiło, że znaczącą rolę przy wydawaniu koncesji odgrywały czynniki inne niż weryfikacja kompetencji, potencjału i możliwości organizacyjnych podmiotu ubiegającego się o jej przyznanie. Próbowano w sposób jak najbardziej łagodny przeprowadzić zrestrukturyzowane przedsiębiorstwo PKP – grupę spółek PKP przez proces liberalizacji rynku.

Po blisko dwuletnich doświadczeniach oraz wprowadzeniu zmian do obowiązujących w tym względzie przepisów, praktyka udzielania koncesji, a niebawem licencji na działalność operatorską¹⁴, ustabilizowała się i wyjaśniono wiele spornych kwestii. Obecnie, gdy Polska po referendum jest już bardziej członkiem niż kandydatem na członka Unii Europejskiej, proces liberalizacji kolejnictwa będzie z każdym rokiem zataczał szersze kręgi.

Choć rynek firm posiadających koncesje nie jest tak bogaty, jak choćby rynek w sąsiednich Niemczech, gdzie liberalizacja transportu kolejowego spowodowała lawinowe powstawanie firm i otrzymywanie koncesji, to jednak w minionych 5 latach stosunkowo sporo podmiotów starało się o koncesje z mniejszym lub większym sukcesem. Wśród nowych podmiotów kolejowych można odnaleźć dość zróżnicowane podmioty wywodzące się głównie z firm, dla których transport kolejowy stanowi znaczący element w ramach prowadzonej działalności. Są to zatem głównie podmioty działające w zakresie przewozów rzeczy¹⁵.

W trybie tej ustawy koncesje na przewozy regionalne uzyskały utworzone z PKP w wyniku procesu komercjalizacji i restrukturyzacji trzy spółki:

- PKP przewozy Regionalne Sp. z o.o. - cały kraj,
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. – linie województwa pomorskiego Gdańsk Główny - Wejherowo, w tym po torach SKM Gdańsk Główny – Rumia i Gdańsk Główny – Gdańsk Nowy Port,
- Warszawska Kolej Dojazdowa Sp. z o.o. - wydzielone linie Warszawa Śródmieście WKD - Grodzisk Mazowiecki Radomska, Podkowa Leśna – Milanówek Grudów i Pruszków – Komorów.

Nominalnie koncesję uzyskała jeszcze jedna spółka utworzona z PKP, a mianowicie PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. na linii Granica Państwa - Sławków, jednak w zakresie przewozu osób nie podjęła działalności.

Charakterystykę ogólną w zakresie uzyskiwania koncesji przedstawiono w tablicy 1.

¹² Art. 24.

¹³ Art. 25 ust. 2.

¹⁴ Czyli de facto na funkcjonowanie przedsiębiorstw kolejowych innych niż wchodzące w skład Grupy PKP.

¹⁵ Należą do nich przede wszystkim kopalnie, elektrownie, firmy logistyczne, i spedytorskie oraz właściciele wagonów i lokomotyw.

Tablica 1

Liczba udzielonych koncesji na prowadzenie działalności
w zakresie przewozów osób i rzeczy (stan na dzień 30.06.2003 r.)

Lp.	Rodzaj koncesji	Koncesje wydane	Podjęte przewozy
1	Przewóz osób	10*	4**
2	Przewóz rzeczy	31	20
3	Razem:	41	24
4	Razem przedsiębiorstw:	36	24

* - w tym 6 z grupy PKP z PKP SA włącznie,

** - wszystkie z grupy PKP, w tym PKP Intercity Sp. z o.o.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z zasobów internetowych www.mi.gov.pl

Spółka *PKP Przewozy Regionalne* w 2002 roku przewożąc ponad 250 mln pasażerów zanotowała stratę w wysokości 1,1 mld zł. Spółka spełnia warunki do postawienia jej w stan upadłości; na koniec ub.r. kapitał własny wyniósł minus 275 mln zł, a w tym roku z miesiąca na miesiąc sytuacja staje się coraz gorsza. Stosunkowo najlepiej radzą sobie lokalne spółki przewozowe – *PKP Warszawska Kolej Dojazdowa* i *PKP Szybka Kolej Miejska* w Trójmieście.

W zakresie przewozu osób koncesje uzyskały tylko 4 firmy prywatne:

- Przedsiębiorstwo Transportu Kolejowego i Gospodarki Kamieniem SA z siedzibą w Rybniku (ale podstawową działalnością jest przewóz rzeczy),
- CONNEX Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie,
- Kopalnia Piasku "Maczki - Bór" z siedzibą w Sosnowcu (ale podstawową działalnością jest przewóz rzeczy),
- Żnińska Kolej Powiatowa Sp. z o. o. z siedzibą w Żninie,
- Stowarzyszenie Kolejowych Przewozów Lokalnych z siedzibą w Kaliszu,
- Piaseczyńskie Towarzystwo Grójeckiej Kolei Wąskotorowej z siedzibą w Piasecznie.

Dwie pierwsze firmy nie podjęły działalności i wkrótce utracą koncesję, cztery następne podjęły działalność w zakresie przewozu osób na kolejach wąskotorowych. Oznacza to w dalszym ciągu monopol spółki *PKP Przewozy Regionalne* w zakresie kolejowych pasażerskich przewozów regionalnych w Polsce.

Poniżej przedstawiona jest krótka charakterystyka zakresu koncesji prywatnych firm.

Przedsiębiorstwo Transportu Kolejowego i Gospodarki Kamieniem SA jako pierwszy przewoźnik kolejowy w zakresie przewozu rzeczy w Polsce wystąpiło w sierpniu 2000 roku z wnioskiem do trzech wojewodów, tzn. śląskiego, pomorskiego i lubuskiego, o przyznanie koncesji na wykonywanie kolejowych pasażerskich przewozów lokalnych na obszarze tych województw. Pozbawienie województw kompetencji organu koncesyjnego w wyniku zmiany ustawy o transporcie kolejowym spowodowało przekazanie procedury koncesyjnej do ministerstwa. 12 października 2001 roku firma uzyskała koncesję¹⁶ ograniczoną jednak do sieci kolei górniczych, piaskowych i własnej, co w praktyce uniemożliwiło podjęcie tej działalności. Firma zarządza liniami:

- Rybnik Towarowy – Boguszowice,
- KWK Moszczenica – Szeroka,

¹⁶ Decyzja nr TK5-483-90/2001.

- Wodzisław Śląski – KWK Marcel,
- Wodzisław Śląski – Marklowice,
- Rybnik Towarowy – KWK Marcel,
- KWK Szczygłowice – Krywałd,
- Boguszowice – Paruszowice.

CONNEX Polska Sp. z o.o. jako jedna z pierwszych firm prywatnych z kapitałem zachodnim wystąpiła z wnioskiem o przyznanie koncesji na przewozy osób na terenie 8 województw. Koncesję uzyskała 25 maja 2002 roku¹⁷. Spółka jest prywatnym operatorem transportu publicznego obsługującym wszystkie rodzaje i środki transportu lądowego prowadząc działalność w większości krajów Europy. W Polsce firma działa od 1998 roku prowadząc działalność w autobusowej komunikacji miejskiej w Warszawie i Tczewie oraz w transporcie międzymiastowym - w przedsiębiorstwach PKS Connex Łañcut i PKS Connex Sanok. Firma zabiegała również o przejęcie przewozów na liniach Tarnobrzeg – Mielec – Dębica i Kraków Główny – Wieliczka Rynek.

Kopalnia Piasku "Maczki - Bór" wystąpiła też o koncesję na przewozy regionalne na terenie Śląska, jednak uzyskała ją 12 października 2001 roku okrojona do linii kolejowych górniczych, piaskowych i własnych¹⁸. W skład zarządu kolei „Maczki-Bór” wchodził linie:

- Sosnowiec Jęzor Centralny – Kołdunów,
- Sosnowiec Jęzor Centralny – Klara,
- Szczakowa Płm. – Cieśle,
- Bór Górny – Sosnowiec Jęzor Centralny.

Od 2000 roku firma zarządza szlakiem kolei wąskotorowej i prowadzi na nim przewozy osób. Firma zamierza wejść na rynek kolejowych przewozów regionalnych w obsłudze linii Sucha – Żywiec.

Żnińska Kolej Powiatowa Sp. z o. o. powstała dzięki staraniom władz lokalnych. Po przejęciu od PKP majątku dawnej, bardzo znanej kolejki wąskotorowej uzyskano 21 marca 2003 roku koncesję¹⁹ na przewozy w obrębie własnej sieci, tzn. na linii Żnin Wąsk. – Gaława.

Stowarzyszenie Kolejowych Przewozów Lokalnych to potentat wśród wąskotorowych przewoźników. Przyjęty model organizacyjny polegający na utworzeniu samodzielnych i autonomicznych oddziałów w ramach każdej z kolejek, a jednocześnie centralne zarządzanie finansami umożliwia zachowanie płynności finansowej dla całości. Koncesję na przewozy na obszar Śmigiełskiej Kolei Dojazdowej otrzymano 25 maja 2002 roku²⁰, na inne w 2003 r.

Piaseczyńskie Towarzystwo Grójeckiej Kolei Wąskotorowej realizuje przewozy na kolei wąskotorowej na odcinku Piaseczno – Grójec na podstawie koncesji wydanej 14 marca 2003 r.²¹

Nowa ustawa o transporcie kolejowym zmieniła koncesje na licencje będące potwierdzeniem zdolności przedsiębiorcy do wykonywania funkcji przewoźnika kolejowego. Po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej na terenie kraju obowiązywać będą również licencje wydane przez władze innych państw członkowskich Unii²². Ponieważ w zakresie kolejowych przewozów osób nie ustanowiono żadnych okresów ochronnych, oznacza to, iż od 2004 roku na rynku kolejowych przewozów regionalnych mogą się pojawić nowi, zagraniczni przewoźnicy.

¹⁷ Decyzja nr TK5-483-57/02

¹⁸ Decyzja nr TK5-483-91/2001

¹⁹ Decyzja nr TK5-483-22/03

²⁰ Decyzja nr TK5-483-55/02

²¹ Decyzja nr TK5-483-17/03

²² Art. 43 ust. 1 i 2

Przedsiębiorcy prowadzący działalność przewozową w zakresie kolejowych przewozów osób zostali zobowiązani do spełnienia wymogów nowej ustawy w terminie do końca 2003 roku²³. Koncesje przyznane w trybie starej ustawy wygasają z dniem 29 lutego 2004 roku. Licencje wydaje utworzony w trybie tej ustawy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK).

Prezes UTK nie może odmówić udzielenia licencji, jeżeli przedsiębiorca ubiegający się o przyznanie licencji spełni wymagania dotyczące²⁴:

- dobrej reputacji;
- wiarygodności finansowej;
- kompetencji zawodowych;
- dysponowania taborem kolejowym;
- odpowiedzialności cywilnej.

Wymagania dotyczące dobrej reputacji uznaje się za spełnione, jeżeli członkowie organu zarządzającego osoby prawnej, osoby prowadzące sprawy spółki w spółce jawnej, komandytowej lub komandytowo - akcyjnej, a w przypadku innego przedsiębiorcy - osoby prowadzące działalność gospodarczą nie zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne: przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, mieniu, obrotowi gospodarczemu, wiarygodności dokumentów, środowisku lub prawom osób wykonujących pracę zarobkową oraz przestępstwa skarbowe²⁵.

Wymagania dotyczące wiarygodności finansowej uznaje się za spełnione, gdy przedsiębiorca jest w stanie wykazać, że jest zdolny do wypełnienia rzeczywistych i potencjalnych zobowiązań finansowych przez okres 12 miesięcy od dnia udzielenia licencji²⁶. W tym celu ubiegający się o licencję przedsiębiorca winien przedstawić w szczególności:

- sprawozdanie finansowe za ostatni rok obrotowy, wraz z opinią i raportem biegłego rewidenta z jego badania, oraz aktualną sytuację finansową, w przypadku gdy prowadził działalność gospodarczą w ostatnim roku przed dniem złożenia wniosku o udzielenie licencji;
- zestawienie przepływów pieniężnych dla roku, w którym ubiega się o licencję i planowane zestawienie przepływów dla roku kolejnego;
- potwierdzenie stanu rachunku bankowego oraz pozostałe zabezpieczenia majątkowe zobowiązań;
- dane dotyczące planowanych wydatków związanych z podjęciem licencjonowanej działalności.

Wymagania dotyczące kompetencji zawodowych uznaje się za spełnione, gdy przedsiębiorca²⁷:

- posiada lub zobowiąże się, że będzie posiadał organizację zarządzania umożliwiającą sprawowanie właściwego nadzoru nad licencjonowaną działalnością oraz nad przestrzeganiem bezpieczeństwa w transporcie kolejowym;
- oświadczy, że zatrudni pracowników odpowiadających za bezpieczeństwo ruchu kolejowego posiadających wymagane kwalifikacje.

Wymagania dotyczące dysponowania taborem kolejowym uznaje się za spełnione, gdy przedsiębiorca²⁸:

- dysponuje bądź zobowiąże się do dysponowania pojazdami kolejowymi, w tym wagonami i lokomotywami kolejowymi;

²³ Art. 68.

²⁴ Art. 46.

²⁵ Art. 47 pkt 2.

²⁶ Art. 47 pkt 3.

²⁷ Art. 47 pkt 5.

²⁸ Art. 47 pkt 6.

- utworzy lub zobowiąże się do utworzenia z dniem rozpoczęcia działalności systemu utrzymania i obsługi pojazdów kolejowych.

Wymagania dotyczące odpowiedzialności cywilnej uznaje się za spełnione, gdy ubiegający się o udzielenie licencji przedsiębiorca posiada zabezpieczenie roszczeń majątkowych związanych z prowadzoną działalnością lub zobowiąże się do dokonania ubezpieczenia działalności objętej licencją²⁹.

Dodatkowym, nowym wymogiem ustawowym dla przewoźników kolejowych oprócz licencji jest uzyskanie wydawanego również przez Prezesa UTK świadectwa bezpieczeństwa będącego potwierdzeniem spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych zapewniających:

- bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego,
- bezpieczną eksploatację pojazdów kolejowych,
- ochronę przeciwpożarową i ochronę środowiska.

Prezes UTK wydaje świadectwa bezpieczeństwa dla przewoźników kolejowych, jeżeli przedstawią oni³⁰:

- świadectwa dopuszczenia do eksploatacji typu eksploatowanych pojazdów kolejowych;
- oświadczenie o posiadaniu świadectw sprawności technicznej eksploatowanych pojazdów kolejowych;
- oświadczenie potwierdzające, że na stanowiskach bezpośrednio związanych z prowadzeniem i bezpieczeństwem ruchu kolejowego zatrudnia pracowników posiadających kwalifikacje wynikające z ustawy,
- wykaz przepisów wewnętrznych, określających warunki techniczne oraz zasady i wymagania związane z utrzymaniem i eksploatacją pojazdów kolejowych.

Obowiązek uzyskania świadectwa bezpieczeństwa dla dotychczasowych przewoźników ograniczono w czasie (do 31.12.2003 r.).

4. OCENA FUNKCJONOWANIA KOLEJOWYCH REGIONALNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH

Wejście w życie uregulowań prawnych nakładających na samorząd wojewódzki nowe obowiązki zastało większość samorządów nieprzygotowanych organizacyjnie i kadrowo do wykonywania zadań wynikających z postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników. W ciągu 2001 roku wiele samorządów podejmowało różne działania po to, aby podołać tym obowiązkom. Do działań tych można zaliczyć [1]:

- utworzenie w strukturze urzędów marszałkowskich specjalistycznych zespołów pracowników do realizacji tych zadań (Zachodniopomorskie, Małopolskie),
- zlecenie wykonywania tych zadań dla wyspecjalizowanych firm zewnętrznych (Opolskie),
- zlecenie tych zadań utworzonym samorządowym jednostkom budżetowym (Podlaskie).

Przy rozwiązaniach wymienionych w pkt. 2 i 3 koszty wynikające z tych zleceń pokrywane są z części dotacji budżetowej przeznaczonej na organizowanie i dotowanie

²⁹ Art. 47 pkt 7.

³⁰ Art. 19 pkt 2.

przewozów regionalnych, nie obciążając budżetu województwa, ale zmniejszając kwoty na finansowanie przewozów.

Nie bez znaczenia jest również fakt, iż po przejęciu zadań w zakresie organizowania i finansowania kolejowych przewozów regionalnych, oprócz spraw organizacyjno - kadrowych, takich jak utworzenie w urzędach marszałkowskich odpowiedniej komórki organizacyjnej lub powierzenie tych zadań istniejącej komórce oraz zatrudnienie odpowiednio przygotowanego personelu, jednym z najważniejszych zadań było merytoryczne rozpoznanie całego zagadnienia kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich z punktu widzenia władz samorządowych. W szczególności przedmiotem zainteresowania urzędów marszałkowskich powinno być określenie:

- charakterystyk ilościowych regionalnych przewozów kolejowych, prognozujących potoki podróżnych z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych połączeń dla województwa, regionu, powiatu i społeczności lokalnych,
- charakterystyk ekonomiczno - finansowych regionalnych przewozów kolejowych, uwzględniających przychody i koszty dla poszczególnych linii oraz ich rentowność wyznaczającą ewentualne potrzeby dotacyjne.

W chwili obecnej generalnie samorzady województw nie dysponują takimi danymi. Posiadanie tych danych przez samorząd będzie niezbędne w przypadku, kiedy o możliwość wykonywania przewozów ubiegać się będzie kilku przewoźników, a samorząd wyłaniać ich będzie z zastosowaniem ustawy o zamówieniach publicznych³¹.

W latach 2001 i 2002 samorzady województw zawierały umowy na wykonywanie przewozów regionalnych z jedynym przewoźnikiem, jaki był do dyspozycji, tj. PKP Przewozy Regionalne. Z uwagi na opóźnienia w przygotowywaniu budżetu państwa na 2001 i 2002 rok, umowy te były podpisywane przez samorzady z dużym opóźnieniem. Były one również w większości przyjmowane przez samorzady z przeświadczeniem, że mając do dyspozycji przewoźnika monopolistę, nie jest możliwe ingerowanie i kontrolowanie kosztów wykonywania przewozów. Gdyby na rynku przewozów regionalnych funkcjonowali przewoźnicy konkurujący ze sobą, to wówczas samorzady nie musiałyby analizować kosztów ponoszonych przez nich.

Dotychczasowe uregulowania prawne w zakresie przewozów regionalnych przyniosły szereg pozytywnych efektów, które można sformułować następująco:

- zmuszenie samorządów województw do interesowania się pasażerskimi przewozami kolejowymi na swoim terenie,
- wpływ samorządów wojewódzkich na rozkład jazdy pociągów regionalnych i przez to zmuszanie przewoźnika kolejowego do uwzględniania interesów mieszkańców województwa w konsultacji z samorządem,
- możliwość koordynowania w ograniczonym zakresie przez samorząd województwa przewozów pasażerskich realizowanych autobusami i pociągami, co umożliwi w pewnym stopniu pełnienie przez samorzady województw roli koordynatora publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa,
- stopniowe zmuszanie PKP Przewozy Regionalne do prowadzenia rzeczywistego rachunku przychodów i kosztów powstałych przy wykonywaniu przewozów regionalnych.

Można również sformułować podstawowe zagrożenia dla funkcjonowania przewozów regionalnych. Należą do nich:

³¹ Można wskazać jednak działania niektórych województw zmierzające do zidentyfikowania tych obszarów np. małopolskie (zob. W.Starowicz z zespołem: "Wyniki badań potrzeb przewozowych mieszkańców województwa małopolskiego, określenie regionalnych połączeń pasażerskich i opracowanie koncepcji systemu obsługi pasażerskiej województwa". SITK, Kraków 2001) i Łódzkie (zob. W.Starowicz z zespołem: "Wyniki badań i analiz kolejowego regionalnego ruchu pasażerskiego na terenie województwa łódzkiego" SITK, Kraków 2002).

- brak stabilizacji w zakresie finansowania przewozów regionalnych,
- brak konkurencji przewoźników na rynku przewozów regionalnych,
- brak środków na modernizację lokalnych linii kolejowych,
- brak odpowiedniego taboru do realizacji przewozów regionalnych.

Próbą przeciwdziałania zagrożeniom może być jedynie wdrożenie aktywnej polityki prokolejowej państwa. Powinna ona polegać na [5]:

- określeniu strategii polskiego transportu kolejowego w systemie transportowym kraju i Europy (z uwzględnieniem polityki transportowej Unii Europejskiej),
- popieranie rozwoju transportu zbiorowego i stwarzanie mechanizmów integracji pasażerskiego transportu regionalnego z transportem miejskim,
- określenie strategicznych działań dostosowujących zakres przewozów pasażerskich do popytu i możliwości finansowych państwa,
- zapewnienie warunków równej konkurencji transportu kolejowego z innymi gałęziami transportu,
- wdrożenie stabilnego i ekonomicznie uzasadnionego systemu finansowania transportu kolejowego zapewniającego długookresowy system współfinansowania przewozów regionalnych.

5. KIERUNKI ROZWOJU TRANSPORTU KOLEJOWEGO W REGULACJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Przywrócenie kolei znaczącego miejsca w rynku przewozów pasażerskich stało się jednym z najważniejszych zadań polityki transportowej państw europejskich.

W ostatnich miesiącach Komisja Europejska, Parlament i Rada Europejska podjęły szereg decyzji, które w istotny sposób wpłyną na rozwój rynku kolejowego w Europie. Decyzje te stanowią konkretyzację programu zaproponowanego w Białej Księdze z 2001 r. [2]. Ich celem jest przywrócenie równowagi międzygałęziowej na unijnym rynku transportowym oraz skierowanie go na rozwój efektywnych ekonomicznie i ekologicznych zintegrowanych systemów transportowych w skali Europy i poszczególnych jej regionów.

Przystępując do Unii podejmujemy decyzję o akceptacji dotychczasowego dorobku legislacyjnego, tym samym wspólnej polityki transportowej, która dla transportu kolejowego jest bardzo korzystna [12].

W styczniu 2003 r. Parlament Europejski przyjął propozycje zawarte w tzw. II pakiecie kolejowym, mające na celu szybsze zliberalizowanie rynku przewozów towarowych, ponaglając jednocześnie Komisję Europejską do przygotowania analogicznych propozycji dla międzynarodowych przewozów pasażerskich. Komisja obiecała przygotowanie ich do końca 2003 r.

28 marca 2003 r. Rada Unii Europejskiej, złożona z ministrów transportu państw członkowskich, osiągnęła porozumienie i przyjęła wspólne stanowisko w sprawie wszystkich wniosków II pakietu kolejowego w zakresie przewozów towarowych. Zostaną one skierowane do drugiego czytania w Parlamencie Europejskim i jeszcze w tym roku przyjęte.

W kwietniu Komisja Europejska przedłożyła propozycję zasad finansowania infrastruktury transportowej i systemu pobierania opłat od użytkowników dróg. System ten będzie wykorzystywał najnowocześniejsze technologie, w tym satelitarne i radiolokacyjne metody obliczania drogi przejechanej przez samochody.

W trakcie konsultacji znajdują się także projekty rozporządzeń regulujących rynek usług pasażerskiego transportu publicznego, w tym zasady zawierania kontraktów na usługi przewozowe, pomocy publicznej i zasad konkurencji.

Komisja Europejska przywiązywała zawsze dużą wagę do problemów związanych z organizacją transportu publicznego. O kierunkach polityki gospodarczej Unii decyduje nie tylko ekonomia. Fundamentem Unii jest obraz państwa przyjaznego dla obywateli i zapewniającego warunki dla rozwoju gospodarczego, a takie pryncypia trudno spełnić bez sprawnego transportu, który we współczesnych społeczeństwach odgrywa coraz większą rolę.

Harmonizacja prawa w tej dziedzinie nie jest jednak łatwa. Między krajami członkowskimi istnieją historyczne, prawne i kulturowe różnice w koncepcji i organizacji usług publicznych w transporcie szynowym i jakakolwiek propozycja zmierzająca w kierunku poprawy usług publicznych musi respektować zasadę suwerenności. Rząd każdego kraju członkowskiego musi sam zdecydować o organizacji, poziomie i definicji usług publicznych, aczkolwiek jednocześnie musi być respektowane wspólne prawo unijne. W wielu państwach UE wprowadzone już zostały dla co najmniej części rynków transportu publicznego, regulacje prawne dotyczące przyznawania na określony okres kontraktów na usługi publiczne na podstawie jasnych i przejrzystych procedur. Podstawą do ich funkcjonowania było rozporządzenie 1191/69 i modyfikujące je rozporządzenie 1893/91 oraz obowiązkowe zasady dotyczące przetargów na zawieranie pewnych kontraktów ustanowione w dyrektywie Rady 92/50 z 18 czerwca 1992 r. dotyczącej koordynacji procedur przyznawania kontraktów na usługi publiczne oraz w dyrektywie 93/38 z 14 czerwca 1993r. koordynującej procedury zamówień dla jednostek działających w sektorach: wodnym, energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym.

Od początku lat 90. w krajach UE realizowane są też programy restrukturyzacji segmentu przewozów pasażerskich. Najważniejszą ich konsekwencją jest zmiana sposobu transferu subwencji z budżetu centralnego do przewoźników realizujących deficytowe przewozy. Środki te przestały być kierowane bezpośrednio do przewoźnika - a były nim z reguły koleje narodowe - ale są przekazywane do organów samorządowych, w których gestii znajduje się organizacja przewozów w regionie. Jednocześnie też z dotychczasowego wolumenu przewozów wydzielano przewozy międzyregionalne. Praktyka wykazała, że zarządzanie nimi najefektywniej odbywa się ze szczebla centralnego. Ten segment przewozów wymaga też stosowania spójnej, ogólnopaństwowej sieci połączeń bardzo ważnej z punktu widzenia całości gospodarki, co jest przedsięwzięciem bardzo kapitałochłonnym. W porównaniu z przewozami regionalnymi dotacje do przewozów międzyregionalnych są stosunkowo małe.

W 2000 r. Komisja Europejska przedłożyła projekt nowego rozporządzenia COM 2000/07 [15.3] dotyczącego wymagań w zakresie służby publicznej oraz zawierania kontraktów na przewozy pasażerskie. Celem tej nowej regulacji było doprowadzenie do skuteczniejszej korelacji między wymaganiami dla służby publicznej a zasadą wprowadzenia konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Jest to nawiązanie do zaleceń Rady Europejskiej na posiedzeniu w Lizbonie 28 marca 2001 r., w których zwróciła się do państw członkowskich "o przyspieszenie liberalizacji w zakresie transportu". Po ponad rocznej konsultacji, 14 listopada 2001 r. Parlament Europejski przyjął w pierwszym czytaniu wiele poprawek do propozycji rozporządzenia i przesłał je do Komisji celem ustosunkowania się. Obecnie konsultowana propozycja rozporządzenia COM 2002/107 [15.4] zawiera stanowisko Komisji Europejskiej do poprawek Parlamentu.

Podstawowym środkiem, proponowanym w projekcie rozporządzenia, do osiągnięcia poprawy oferty w zakresie transportu publicznego i zwiększenia efektywności ekonomicznej jest wprowadzenie kontrolowanej konkurencji, która umożliwi lepsze dostosowanie się do wymagań klienta i zapewni mniejsze koszty transportu publicznego.

Nowych, jednolitych na terenie wszystkich państw Unii regulacji prawnych wymaga także rozwój rynku międzynarodowego transportu zbiorowego. Ponadto rozwijające się partnerstwo publicznoprawne w tej dziedzinie gospodarki musi zostać ujęte w przejrzystych, zabezpieczających interesy obu stron, a także pasażerów, rozwiązaniach prawnych.

W projekcie rozporządzenia COM 2002/107 proponowane są następujące reguły dla regulacji rynku przewozów pasażerskich:

- zastosowanie kontraktów negocjowanych pomiędzy kompetentnymi organami a operatorami,
- subwencjonowanie operatorów świadczących usługi związane z wymaganiami służby publicznej,
- określenie reguł przyznawania praw wyłącznych,
- wprowadzenie kontrolowanej konkurencji,
- przejrzystość podejmowania decyzji.

Należy na koniec zwrócić uwagę na dwie kwestie:

- we wszystkich rozporządzeniach tak samo traktowane są wszystkie środki transportu publicznego (transport kolejowy, drogowy, wodny śródlądowy) tak w zakresie dostępu do dotacji i subwencji, jak i w zakresie zapewnienia należytej jakości usług przewozowych,
- pomimo ogólnej pomocy ustanowionej na podstawie regulacji europejskich w celu wprowadzenia konkurencji w transporcie publicznym, tylko niewiele krajów europejskich dokonało regionalizacji przewozów kolejowych.

6. REGIONALIZACJA PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Doświadczenia krajów Unii Europejskiej wskazują na bardzo zróżnicowane podejście do zasad organizowania regionalnego transportu kolejowego. Nie da się wyróżnić jednolitego modelu. Różnice dotyczą następujących kwestii:

- otwarcia rynku,
- ulokowania odpowiedzialności,
- struktury sektora kolejowego,
- procedury udzielania kontraktów,
- poziomu finansowania.

Część krajów, szczególnie Dania, Niemcy, Holandia, Szwecja, przekształciła (co najmniej częściowo) obowiązujące ramy prawne w celu wprowadzenia konkurencji na rynku. W innych nadal funkcjonują różne formy ochrony rynku.

Odpowiedzialność organizacyjna i finansowa za kolejowe przewozy regionalne może być ulokowana na poziomie krajowym lub regionalnym. Jak dotąd, na rzeczywistą regionalizację zdecydowano się tylko w Austrii, Francji, Niemczech, we Włoszech, w Szwecji, a ostatnio także w Holandii.

W niektórych krajach istnieje tylko jedno przedsiębiorstwo, które jest partnerem dla władz i stanowi prawny lub faktyczny monopol dla usług regionalnych. W innych krajach funkcjonuje więcej przedsiębiorstw kolejowych. Z wyjątkiem Holandii, wszystkie kraje, które otworzyły swoje rynki, miały więcej przewoźników wykorzystujących państwową i własną infrastrukturę. Własność infrastruktury może być zresztą jednym z zasadniczych kryteriów podziału przewoźników kolejowych. W Niemczech część przewoźników korzysta ze swojej

infrastruktury, na przykład kolej EVB (Buxtehüde – Bremerhaven). Inni przewoźnicy, na przykład kolej NordWestBahn, należąca do grupy Connex, wykorzystują infrastrukturę DB Netz.

Praktyka udzielania kontraktów jest w poszczególnych krajach UE zróżnicowana. Przetargi były jak dotąd stosowane w Danii, Niemczech, Wielkiej Brytanii, Holandii oraz w Szwecji. W przyszłości przewidywane są one także w Finlandii, we Włoszech, w Portugalii i w Hiszpanii. Nie przewiduje się organizowania przetargów w Belgii, Luksemburgu, Grecji oraz w Irlandii.

Zróżnicowanie poziomu finansowania obrazują kwoty wydatków publicznych przeznaczanych na finansowanie kolei regionalnych w poszczególnych krajach przypadające na 1 pociągokilometr. Zawierają się one w zakresie od około 3 do 14 euro. Najmniejsze wydatki ponoszone są w Finlandii i Portugalii, największe – w Luksemburgu i w Irlandii. Poniżej przedstawiono bliżej doświadczenia regionalizacji przewozów kolejowych w czterech krajach Unii Europejskiej [9].

Niemcy

Proces reformowania kolei w Niemczech rozpoczął się od połączenia dawnych kolei państwowych z obu części Niemiec, co nastąpiło 1 stycznia 1994 r. Powstała spółka prawa handlowego Deutsche Bahn AG (DB AG). Nie mniej ważnymi elementami reformy było udostępnienie sieci kolejowej dla innych przewoźników kolejowych oraz wejście w życie ustawy regionalizacyjnej. Na mocy tej ustawy, z dniem 1 stycznia 1996 r. nastąpiło przekazanie władzom krajów związkowych (landów) odpowiedzialności za zakres, jakość i finansowanie kolei regionalnych. Poprzez odpowiednie zmiany ustawowe zapewniono krajom związkowym fundusze na te cele. Dodatkowo, kraje te inwestują także własne środki.

Jednocześnie z przekazaniem odpowiedzialności za transport regionalny wprowadzono zasadę specyfikacji usług (zamawianie usług). Oznacza ona, że usługi przewozowe dostarcza się tylko na podstawie zamówienia i za odpowiednią opłatą. Zakres dostarczanych usług, wysokość opłat i kryteria jakościowe są określone w kontraktach zawieranych pomiędzy władzami (organizatorami) i przewoźnikami. Czas obowiązywania kontraktu to 5 do 15 lat. Przychody ze sprzedaży biletów pozostają u przewoźnika i przez to tworzą zachętę do polepszenia efektywności.

Należy podkreślić, że ustawa regionalizacyjna jest stosunkowo elastyczna, co pozwala krajom związkowym na określenie najbardziej im odpowiadających form organizacyjnych. Zgodnie z tą ustawą kraje związkowe przekazały różnym władzom odpowiedzialność za wdrożenie regionalizacji. Zróżnicowanie to pokazano w tablicy 2.

Tablica 2

Modele organizacji regionalnych przewozów kolejowych w Niemczech

Grupa	Władze lokalne odpowiedzialne za pasażerskie kolejowe przewozy regionalne	Kraje związkowe
1	Poziom gminny	Hesja, Nadrenia - Północna Westfalia, Nadrenia Palatynat, Berlin, Brema
2	Poziom regionalny	Saksonia
3	Generalnie kraj związkowy; niekiedy zadania są delegowane do związków celowych	Badenia Wirtembergia, Brandenburgia, Dolna Saksonia,
4	Całkowicie sprawa rządu kraju związkowego	Bawaria, Szlezwik Holsztyn, Turynia; Saksonia-Anhalt

Ogółem funkcjonują w Niemczech 32 struktury odpowiedzialne za organizację kolejowych przewozów regionalnych. Organizatorzy z poszczególnych landów zebrali w ostatnich latach wiele doświadczeń i stosowali różne strategie.

Niektóre kraje związkowe ogłosiły przetargi europejskie lub krajowe, z kolei w innych landach wybranym przewoźnikom przyznawano kontrakty z wolnej ręki. Wynikało to z faktu, że w Niemczech prawo pozostawia do wyboru różne formy udzielania zamówień.

W efekcie tych działań nastąpił wzrost udziału konkurentów DB Regio (spółki odpowiedzialnej w holdingu DB AG za przewozy regionalne) w rynku przewozów regionalnych. Przed regionalizacją, w 1994 roku, udział ten wynosił tylko 2,4% pociągokilometrów i do roku 2002 wzrósł do 8,2%. Odpowiada wartości ok. 49,1 milionów pociągokilometrów rocznie. Należy jednak podkreślić, że w tym czasie ogólna praca przewozowa wzrosła o prawie 20%.

Pozytywne doświadczenia z regionalizacji to przede wszystkim:

- poprawa jakości przewozów,
- odnowa taboru kolejowego,
- zmniejszenie kosztów wykonywania przewozów,
- przywrócenie przewozów na liniach wcześniej zamkniętych.

Poziom pokrycia kosztów przychodami ze sprzedaży biletów w przypadku niepaństwowych (to jest innych niż DB Regio) kolei regionalnych wynosi średnio około 50%, choć zdarzają się wyjątki. Na przykład na linii Schorndorf – Rudersberg pokrycie kosztów przychodami osiąga 80%.

Dania

W Danii przewozy regionalne są organizowane na szczeblu Ministerstwa Transportu przez powołaną w tym celu strukturę. Nie dotyczy to jednak obszaru Kopenhagi. W zakresie przewozów autobusowych prawie wszystkie usługi są wykonywane na podstawie przetargów, natomiast w zakresie przewozów kolejowych pierwsze przetargi odbyły się w roku 2001. Objęły one, jak dotąd, około 15% sieci kolejowej. Przetargami (międzynarodowymi) objęto usługi przewozowe w Jutlandii na łączną sumę około 6 milionów pociągokilometrów. Zadania przewozowe podzielone były na dwa pakiety. Przy organizowaniu przetargów zadbano o uniknięcie dyskryminacji. Dostęp do wszystkich informacji, a nawet do taboru został określony na tych samych warunkach dla wszystkich, do tego stopnia, że Duńskie Koleje Państwowe (DSB) musiałyby wypożyczać swoje pociągi przy tych samych cenach jak konkurencja. Okres obowiązywania został bezpośrednio powiązany z wyborem taboru. W przetargu brało udział 5 przedsiębiorstw. Doświadczenia z Jutlandii, mimo dobrze przygotowanej i uczciwej procedury wyboru przewoźnika, nie są jednak pozytywne, gdyż okazało się, że zwycięzca przetargu nie jest w stanie należycie wywiązać się z przyjętych zadań.

Holandia

W Holandii dokonano podziału na sieć główną i na pozostałe linie. Sieć główna jest obsługiwana przez NS na podstawie 10-letniej umowy (2000-2009). Następuje natomiast ciągła decentralizacja regionalnych linii kolejowych, przy czym często stosowana jest formuła zintegrowanych usług publicznych (kolej i autobus). W latach 1999-2000 miały miejsce trzy eksperymenty w trzech różnych prowincjach. Przesłanką do poszukiwania nowych rozwiązań było przekonanie prowincji co do konieczności zorganizowania bardziej efektywnego transportu publicznego. Ponadto słaba kondycja transportu kolejowego w jego dotychczasowej formule zagroziła jego ciągłości. Rola rządu w tej sytuacji sprowadza się do:

- zapewnienia dostępu infrastruktury,
- asygnowania budżetów dla władz regionalnych,
- koordynacji transportu publicznego na poziomie międzyregionalnym i krajowym.

Władze regionalne wynegocjowały kontrakty z operatorami zarówno przez bezpośrednie kontrakty, jak i przetargi. Przetargi przyniosły obniżenie ceny, lecz nie poprawiły jakości. W kontraktach musiano ująć tak istotne kwestie, jak przeniesienie personelu z dotychczasowego do nowego przewoźnika, okres obowiązywania umowy w powiązaniu z warunkami na tabor, a także integracja taryf kolejowych i autobusowych.

Przykładem przewoźnika regionalnego jest firma Syntus, powstała jako spółka NS Reizigers i przedsiębiorstwa autobusowego Oostnet. Obsługuje ona odcinki Zutphen – Winterswijk, Doetinchem – Winterswijk oraz Almelo – Marienberg. Początkowo spółka korzystała z taboru wypożyczonego od innych przewoźników, wiosną 2002 r. do eksploatacji weszły nowe autobusy szynowe Coradia LINT.

W lutym 2003 został przeprowadzony następny przetarg na zintegrowane przewozy kolejowe i autobusowe we wschodniej Holandii. Doprowadził on nie tylko do zmniejszenia cen, ale i do podwyższenia jakości. Doświadczenia Holandii można podsumować następująco:

- decentralizacja przyniosła lepszą integrację usług transportu publicznego (autobus/pociąg),
- przetarg wymaga dużej kompetencji władz regionalnych,
- władze regionalne i krajowe uczą się,
- rozmiary sieci do oddania na podstawie przetargu często są za małe, czasami są to tylko pojedyncze linie,
- pojawiły się problemy z integracją taryf i opłat za bilety za autobus i kolej.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii zdobyto dużo doświadczeń w finansowaniu regionalnego pasażerskiego transportu kolejowego. Zakładano, że większość stron porozumień będzie potrzebowała pewnego poziomu dofinansowania, lecz generalną zasadą było udzielanie kontraktu oferentowi, który wymagał najmniejszych dotacji. Koncepcja ta przyniosła wyniki inne niż oczekiwane. Po prywatyzacji przewozów pasażerskich nastąpił wyraźny wzrost liczby pasażerów, a przewoźnicy zaczęli inwestować w tabor kolejowy. Niemniej jednak po początkowej poprawie jakości nastąpiło jej pogorszenie i ogólny spadek niezawodności usług. Miało to bez wątpienia związek z niedoinwestowaniem infrastruktury kolejowej, która nie była w stanie przenieść zwiększonego ruchu. Okazało się też, że koszty funkcjonowania wzrosły i są znacznie wyższe od poziomu zakładanego przy składaniu ofert.

Dlatego Strategic Rail Authority (SRA) przygotowała szereg działań mających na celu rozwiązanie występujących problemów. Strategic Rail Authority stwierdza, że na przyszłość należy skoncentrować się na stronach praktycznych dostarczania przez sektor prywatny wysokiej jakości usług dla pasażerów.

PODSUMOWANIE

Proces regionalizacji przewozów kolejowych w Polsce znajduje się obecnie w fazie początkowej i brak jest doświadczeń umożliwiających pełne podsumowanie w aspekcie zakładanych celów. Niemniej jednak trudności, jakie wystąpiły w realizacji reformy PKP,

drastyczny spadek przewozów pasażerów oraz brak koordynacji zadań przewozowych w skali regionu wskazują na niezadowalający postęp w zakresie regionalizacji.

Możliwości poprawy sytuacji upatrywać można w rzeczywistych, a nie nominalnych uregulowaniach zakresu odpowiedzialności państwa za regionalny transport pasażerski, w tym jego finansowanie oraz zasad współpracy państwa w tym zakresie z samorządami wojewódzkimi.

Warto na koniec przytoczyć fragment stanowiska uczestników konferencji oceniającej sytuację w zakresie przewozów kolejowych w Polsce³². Sformułowano na niej warunki niezbędne do podjęcia w celu przeciwdziałania degradacji infrastruktury kolejowej i przewozów. Zaliczono do nich:

- a) przygotowanie i przyjęcie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która ureguluje zasady organizowania i finansowania tego transportu, prawa i obowiązki władz państwowych oraz samorządowych, a także przewoźników,
- b) zapewnienie stabilnego dofinansowania przewozów regionalnych. Przy obecnych rozmiarach tych przewozów tzw. dotacja samorządowa powinna wynosić nie mniej niż miliard złotych. Musi być bezwzględnie przestrzegana zasada pełnej rekompensaty ubytku wpływów wszystkich przewoźników w wyniku respektowania ustawowych ulg przejazdowych. Jest to podstawowy warunek podjęcia prywatyzacji tego segmentu działalności kolejowej,
- c) przeprowadzenie rzeczywistej regionalizacji przewozów na krótkie odległości oraz w uzasadnionych przypadkach – segmentacji (wydzielenie działalności dla obsługi określonych relacji przewozowych lub obszarów).

Literatura

1. Barczyk W.: Kolejowe pasażerskie przewozy regionalne - ocena funkcjonowania po wejściu w życie ustawy z dn. 8.09.2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa PKP. Mat. konf. Nowoczesne technologie i systemy usprawniające zarządzanie w transporcie kolejowym.
2. Dyr T., Starowicz W.: Europejska polityka transportowa. Mat. konf. Regulacje prawne w Unii Europejskiej w zakresie publicznego transportu pasażerskiego. Zakopane 16 - 18.06.2003.
3. Engelhard J.: Kolejowe przewozy regionalne w Polsce - szanse i zagrożenia. Mat. konf. Finansowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Warszawa 06.06.2003.
4. Hebel K., Wyszomirski O.: Integracja taryfowa podsystemów transportowych w regionie. Mat. konf. Kolej transport przyjazny. Gdańsk 17 - 19.10.2001.
5. Jacyna M.: Źródła finansowania regionalnych przewozów pasażerskich. Mat. konf. Finansowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Warszawa 06.06.2003.
6. Kłosek K., Zych F.: Model zintegrowanego miejskiego transportu szynowego w aglomeracji górnośląskiej. Mat. konf. Zintegrowany system miejskiego transportu szynowego. Wrocław 24 - 25.04.2003.
7. Kotowska-Jelonek M., Dyr T., Mężyk A.: Doświadczenia wybranych krajów europejskich w zakresie organizacji i finansowania przewozów regionalnych. Mat. konf. Finansowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Warszawa 06.06.2003.

³² Stanowisko w sprawie stanu i perspektyw transportu kolejowego w Polsce przyjęte na konferencji gospodarczej zorganizowanej przez PKP SA i Railway Business Forum w Warszawie w dniu 16 lipca 2003 r.

8. Kuczyńska M.: Koncepcja finansowania i organizacji regionalnych przewozów kolejowych. Przegląd Komunikacyjny nr 6/2002.
9. Matyla T.: Kolejowe przewozy regionalne. Prawne warunki funkcjonowania. Mat. konf. Finansowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Warszawa 06.06.2003.
10. Massel A.: Regionalizacja kolei w krajach Unii Europejskiej. Mat. konf. Finansowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Warszawa 06.06.2003.
11. Mężyk A.: Regionalizacja przewozów kolejowych w Polsce - założenia i praktyka. Mat. Kongresu Kolejnictwa Europy Środkowo - Wschodniej. Warszawa 15 - 16.10.2002.
12. Raczyński J.: Transport kolejowy w regulacjach prawnych Unii Europejskiej. Rynek Kolejowy nr 4/2002.
13. Wasiak M.: Reorganizacja kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. Mat. konf.. Pasażerska komunikacja kolejowa w miastach i regionach. Warszawa 23.05.2002.
14. Żurkowski A.: Przebieg regionalizacji przewozów pasażerskich w Polsce. Technika Transportu Szybnego nr 1 - 2/2001.
15. Rozporządzenia i Projekty Rozporządzeń Rady Europy (mat. konf. "Regulacje prawne w Unii Europejskiej w zakresie publicznego transportu zbiorowego", Zakopane 16 - 18.06.2003):
 - 15.1. Rozporządzenie Rady EWG nr 1191/69 z dn. 26 czerwca 1969 r. w sprawie działań państw członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym.
 - 15.2. Rozporządzenie Rady nr 1893/91 z dn. 20 czerwca 1991 r. wprowadzające zmiany do Rozporządzenia nr 1191/69 w sprawie działań państw członkowskich w zakresie obowiązków służby publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym.
 - 15.3. Propozycja Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy w sprawie działań państw członkowskich dotyczących wymagań w zakresie usług publicznych, przyznawania kontraktów na usługi publiczne w pasażerskim transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej COM 2000/07.
 - 15.4. Znowelizowana propozycja Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Europy w sprawie zlecania usług transportowych i zawierania umów na prowadzenie publicznych przewozów pasażerskich transportem kolejowym, drogowym i wodnym śródlądowym w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej (przedstawiona przez Komisję po poprawkach Parlamentu) COM 2002/107.

Abstract

There is the early stage of railway transport regionalisation in Poland and there is noticeable lack of experiences permitting to summarise the results in the aspect of assumed objectives. However the difficulties occurred while realisation the reform of PKP, like remarkable decline of railway transport passengers and lack of co-ordination of transport assignment in the scale of region, indicate for insufficient development in the field of regionalisation process.

The possibilities to improve the situation should be found not at nominal but at real regulations defining the responsibility of the state for regional passenger transport including financing process and rules of co-operation between the state and provincial administration.