

Funkcjonowanie kolejowych przewozów regionalnych w wybranych krajach UE oraz w Polsce



Ezt Impuls serii 31WE-002 przewoźnika Koleje Dolnośląskie jako pociąg osobowy nr 69567 do Węglińca opuszcza stację Wrocław Gł. (21.09.2014 r.). Fot. M. Graff

Celem regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych jest zapewnienie świadczenia kolejowych usług publicznych o pożądanej dostępności, jakości i przystępności cenowej. W artykule przedstawiono rozwiązania przyjęte w tym obszarze w wybranych państwach Unii Europejskiej, tj. w Szwecji, Wielkiej Brytanii i Niemczech oraz w Polsce. W szczególności zwrócono uwagę na konkurencję o rynek jako mechanizm stymulowania wzrostu efektywności operatorów, na zasady finansowania przewozów kolejowych oraz na uzyskane w wyniku tych działań zmiany wielkości przewozów kolejowych.

Wprowadzenie

Regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych, rozumiana jako przesunięcie kompetencji w zakresie ich planowania, organizowania i finansowania na poziom administracji regionalnej, stanowi element szerszego procesu restrukturyzacji transportu kolejowego, podjętego w Unii Europejskiej na początku lat 90. XX w. Celem nadrzędnym tego procesu jest przywrócenie kolei zdolności do efektywnego funkcjonowania na otwartym rynku transportowym. W świetle założeń teoretycznych narzędziem umożliwiającym realizację tego celu jest wdrożenie w możliwie szerokim zakresie mechanizmów konkurencji wewnątrzgałęzowej. Stanowiło to przesłankę przyjęcia nowego modelu struktur instytucjonalnych kolei Wspólnoty z wydzielonym podmiotem zarządzającym infrastrukturą kolejową [szerzej zob. 13].

W systemie nowych, rynkowych zasad funkcjonowania kolei szczególne regulacje przyjęto w odniesieniu do kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich, co wynika z ich społecznej roli oraz priorytetów unijnej polityki transportowej. Zapewnienie bezpiecznych i sprawnych usług transportu pasażerskiego, o wysokiej jakości, jest jednym z celów tej polityki. Szczególną rolę powinny odgrywać przewozy kolejowe ze względu na wysoką wydajność przewozową i walory ekologiczne. Funkcjonowanie kolejowych przewozów pasażerskich nie może być zatem

poddane swobodnemu działaniu rynku, ale powinno podlegać ochronie i nadzorowi ze strony władz publicznych. Mimo to również w obszarze kolejowych usług publicznych mechanizmem podnoszenia efektywności powinna być konkurencja. Powierzenie organizacji przewozów pasażerskich administracji publicznej na poziomie regionu wynika z przekonania, że umożliwi to zbliżenie przedsiębiorstw kolejowych do rynków, na których działają. W rezultacie jako główne regulacje dla organizacji usług publicznych w UE, również kolejowych, przyjęto zasadę „zamawiający płaci” oraz zasadę wyboru przewoźnika w drodze przetargu. Dominującą formą konkurencji powinna być zatem konkurencja o rynek.

W poszczególnych państwach członkowskich UE w różny sposób rozwiązano kwestie organizacji i finansowania kolejowych przewozów regionalnych. Celem artykułu jest przedstawienie przyjętych rozwiązań w wybranych państwach Unii Europejskiej – Szwecji, Wielkiej Brytanii i Niemczech oraz w Polsce. W wybranych państwach występują różne dopuszczalne modele instytucjonalne w ramach jednej struktury separacyjnej, które – z racji dość wczesnego wdrożenia reform kolei już w latach 90. XX wieku – stały się w większym lub mniejszym stopniu wzorem dla przekształceń podjętych w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Dotyczy to również Polski.

Funkcjonowanie pasażerskich przewozów kolejowych w Szwecji

Ze względu na czas wdrożenia reformy kolei Szwecję można nazwać prekursorem restrukturyzacji kolei w UE (Szwecja została członkiem UE w 1995 roku). Podstawowy akt prawny wprowadzający reformę kolei i podział państwowego, zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego Szwedzkie Koleje Państwowe SJ (*Statens Järnvägar*) został uchwalony w 1988 roku. W okresie następnego dwudziestu lat rynek kolejowy w Szwecji ulegał przekształceniom, w dużej mierze na skutek implementacji pakietów kolejowych UE.

Jednak początek zmian w organizacji pasażerskich przewozów kolejowych sięga roku 1963, kiedy to dokonano próby



Ezt serii 3105 podczas postoju na stacji Lund / Skania, Szwecja (2.05.2010 r.). Fot. M. Graff

ograniczenia deficytu kolei – wprowadzono podział sieci na część dochodową i niedochodową („socjalną”). Sieć rentowna, zarządzana i eksploatowana przez SJ, została pozbawiona większości subwencji państwowych oraz możliwości subwencjonowania skrótnego. Jednocześnie wprowadzono dla niej zasady rachunku ekonomicznego, co pozwoliło na zwiększenie wpływu przedsiębiorstwa kolejowego na kształtowanie systemu taryfowego oraz rozkładu jazdy. W stosunku do sieci „socjalnej” wprowadzono korekty finansowania, uzależniając wysokość subwencji oraz minimalne standardy przewozowe od liczby osób korzystających z usług. W 1978 roku wyodrębniono trasy ponadregionalne i regionalne. Do sieci ponadregionalnej zaliczono 35 linii o łącznej długości 6 200 km, a do sieci regionalnej – 25 linii o długości 2 200 km. Ponadto wyodrębniono 50 linii o znaczeniu wyłącznie dla transportu towarowego, o łącznej długości 1 300 km [8].

Kolejnym wydarzeniem, ważnym dla obecnej organizacji przewozów kolejowych była regionalizacja przewozów autobusowych, wprowadzona w 1979 roku ze względu na rosnący deficyt transportu publicznego. We wszystkich 24 administracyjnych regionach kraju utworzono jednostki, którym powierzono organizację i finansowanie przewozów autobusowych w regionie. Do ich zadań należały w szczególności koordynacja relacji i taryf przewozowych oraz zakup usług przewozowych od państwowych, komunalnych i prywatnych przedsiębiorstw. Zarządy miały także możliwość zlecania i finansowania obsługi na niektórych liniach kolejowych, zagrożonych zamknięciem [17].

Kolejne zmiany nastąpiły pod koniec lat 80. XX w. w związku z reformą kolei. W pierwszym etapie reformy utworzono odrębne przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą Banverket BV. Pozostała część działalności kolejowej, tj. wykonawstwo przewozów i zarządzanie stacjami kolejowymi, pozostało w gestii przedsiębiorstwa SJ. Równocześnie poszerzono kompetencje regionalnych zarządów transportu o możliwość organizacji przewozów kolejowych w regionie i powierzenia

ich obsługi w drodze przetargu różnym przedsiębiorstwom kolejowym. SJ zostały zwolnione z obowiązku obsługi nierentownych linii ponadregionalnych; w razie prowadzenia takiej obsługi SJ miało prawo do dofinansowania ze środków publicznych, którego wysokość podlegała corocznym negocjacjom z przedstawicielem rządowym [19].

Pozytywne doświadczenia pozyskane w związku z przetargowym systemem zamawiania obsługi przewozowej w regionach zachęciły władze Szwecji do objęcia tymi procedurami również obsługi linii ponadregionalnych. Spowodowało to stopniowe odejście od zasady wyrównywania deficytu na rzecz przetargowego powierzania kontraktów na obsługę przewozową. Stało się to ostatecznie regułą w 1998 roku, kiedy osoba i funkcje państwowego negocjatora zostały zastąpione przez instytucję

państwową – Rikstrafiken (Narodową Agencję Transportu Publicznego) – do spraw kontraktowania deficytowych przewozów pasażerskich. Rikstrafiken otrzymał kompetencje w zakresie zamawiania usług transportu zbiorowego na dystansach ponadregionalnych różnymi środkami transportu (kolejami, autobusami, promami, komunikacją lotniczą). Przyjęto zasadę, że za przewozy w obrębie regionów i przewozy międzyregionalne do 100 km odpowiedzialne są regionalne zarządy transportu publicznego, a na dystansach dłuższych za organizację przewozów i ich dotowanie odpowiedzialny jest Rikstrafiken. Na niektórych średnich dystansach obsługa i finansowanie mogły być prowadzone wspólnie przez Rikstrafiken i zarząd regionalny. Sprzedaż biletów i marketingiem zajmują się przewoźnicy. W następstwie regulacji unijnych stopniowo zniesiono monopol SJ na prowadzenie pociągów pasażerskich w relacjach międzyregionalnych i międzynarodowych.

Uchwalona w styczniu 2012 roku nowa ustawa o transporcie publicznym, zgodna z regulacjami UE, zobowiązuje regionalne zarządy transportu publicznego do przygotowania planów transportowych dla potrzeb regionu i powiatów oraz zamawia-



Ezt serii 4511 przewoźnika DSB First jako pociąg Øresund podczas postoju na stacji Lund / Skania, Szwecja (2.05.2010 r.). Fot. M. Graff

nia usług przewozowych. Jednak centralny zarząd transportu może zwiększyć, zmniejszyć lub przenieść przewozy zgodnie ze swoim planem transportu publicznego. Jednocześnie przewoźnik może uruchomić przewozy na zasadach komercyjnych na dowolnej trasie w obrębie regionu lub powiatu po zawiadomieniu władz z dwutygodniowym wyprzedzeniem. Może to oznaczać, że ten sam przewoźnik wykonuje zarówno przewozy publiczne, jak i komercyjne na tej samej trasie [22].

Podsumowując, za zapewnienie usług transportowych na terenie kraju, w tym zamawianie usług nierentownych i koordynację przewozów różnymi gałęziami transportu, a także za nadzór nad jakością usług przewozowych, odpowiedzialna jest Transportstyrelsen (Szwedzka Agencja Transportowa); wspiera ją organizacja konsumencka Passenger Forum. Za planowanie i realizację obsługi przewozów w regionach, z możliwością wyboru dowolnego przewoźnika, odpowiadają regionalne zarządy transportu (z prawem ingerencji ze strony Transportstyrelsen).

Najnowsze dane statystyczne wskazują na rosnącą popularność przewozów transportem publicznym w Szwecji, jednak głównie w obszarach dużych aglomeracji. Przy liczbie ludności wynoszącej ok. 9,5 mln liczba pasażerów transportu zbiorowego (kolej, autobus, metro, kolej lekka, statek) w 2013 roku wyniosła 1 420 mln, co oznacza wzrost o 32% w stosunku do roku 2000. Największy udział miał transport autobusowy, równy 52%, natomiast udział kolei wyniósł 13%. Ogólna liczba pasażerokilometrów wyniosła 14,3 mld, co oznacza wzrost o 50% od roku 2002. W ogólnym wolumenie przewozów zrealizowanych transportem publicznym 84% liczby pasażerów i 71% liczby pasażerokilometrów przypada na 3 gminy stanowiące obszary dużych aglomeracji. Można zauważyć także pewne tendencje do ograniczania obsługi kolejowej w regionach; wprawdzie łączna liczba oferowanych pociągokilometrów w kraju rosła, pojawiają się jednak regiony bez obsługi kolejowej (jak Gotlandia) [10]. Udział kolei w ogólnym *modal split* (łącznie z motoryzacją indywidualną) wyniósł 8,6% [dane z 2011 r., por. 5].

Jak wskazują dane, cele reformy kolejowej w zakresie wzrostu przewozów zostały zrealizowane; udział kolei w rynku w roku 2011 wynosił 8,6%. Zostało to jednak osiągnięte głównie dzięki wzrostowi w przewozach regionalnych i bardzo wysokim kosztem. Wprowadzenie procedur przetargowych spowodowało wprawdzie obniżenie kosztów przewozów (np. dla przewozów regionalnych o ok. 20 %, a dla przewozów aglomeracyjnych Sztokholmu w 1999 roku nawet o 32%), jednak całkowite kwoty dotacji są bardzo wysokie i sięgają 1 mld euro rocznie [3]. W 2004 roku rząd podjął decyzję o zwiększeniu wsparcia dla zarządów regionalnych i przeznaczył dodatkowe fundusze na tabor; w latach 2004-2015 wyniosą one około 4,5 mld koron (ok. 500 mln euro) [2].

Całkowity koszt transportu publicznego w 2013 roku wyniósł 39,9 mld koron szwedzkich (4,4 mld euro) przy przychodach wynoszących 20,3 mld koron. Oznacza to, że koszty zostały pokryte przychodami w 50%, pozostałe 50% pokryły dotacje (43% to dotacje z regionów, 5% pochodzi od władz miejskich, a 1% – z środków państwa). W regionach z dużymi miastami stopień pokrycia

kosztów przychodami wyniósł 60%, natomiast najmniejsza wartość tego wskaźnika, tylko 30%, wystąpiła w hrabstwie o niskim stopniu zurbanizowania [10].

Funkcjonowanie pasażerskich przewozów kolejowych w Wielkiej Brytanii

W historii kolei brytyjskich British Railways (BR), podobnie jak w historii kolei szwedzkich, również można zauważyć kilka prób usprawnienia ich funkcjonowania, zmierzających przede wszystkim do zmniejszenia deficytu wywołanego spadkiem popytu na usługi przewozowe. Próby te doprowadziły do znacznej redukcji sieci kolejowej – o blisko 13 tys. km do 16 699 km w 1982 roku. Innym ważnym rozwiązaniem, przyjętym w latach 70., było wprowadzenie zasady służby publicznej PSO (*Public Service Obligation*) w stosunku do społecznie ważnych, ale nierentownych kolejowych usług przewozowych, zamawianych przez rząd [20]. W następnej dekadzie wdrożono zarządzanie sektorowe na bazie pięciu wyodrębnionych centrów biznesu, odpowiadających głównym rynkom. W przewozach pasażerskich wyodrębniono trzy rynki:

- InterCity (5 linii przewozów pasażerskich na dalekie odległości i linie europejskie),
- Network South East (przewozy aglomeracyjne w obszarze Londynu, podzielone na 5 odcinków),
- Provincial (przewozy na różnych liniach regionalnych o niskim obciążeniu ruchem, 5 odcinków).

W opinii licznych obserwatorów ta wewnętrzna restrukturyzacja doprowadziła do znacznego wzrostu efektywności BR: straty zmniejszyły się, subsydia dotyczyły tylko przewozów regionalnych i aglomeracyjnych, przewozy międzyregionalne i towarowe były prowadzone przy pokryciu kosztów. Pod koniec lat 80., na fali prywatyzacji innych sektorów sieciowych, podjęto decyzję o restrukturyzacji BR w celu całkowitej prywatyzacji kolei, w nadziei na pozytywne efekty konkurencji wewnątrzgałęziowej, takie jak innowacyjność i elastyczność działania, charakteryzujące sektor prywatny. Założenia te wpłynęły na przyjęcie takiej struktury organizacyjnej kolei, która miała umożliwić prywatyzację, a potem ożywić konkurencję na torach i konkurencję pomiędzy wyodrębnionymi jednostkami.



Ezt serii 332 przewoźnika Heathrow Express podczas postoju na dworcu. Paddington, Londyn (20.09.2008 r.). Fot. M. Graff

Ustawa o restrukturyzacji i prywatyzacji kolei brytyjskich weszła w życie 1 kwietnia 1994 roku. Według założeń ustawy na bazie majątku BR miała powstać grupa jednostek przewozowych, działających na zasadach francyz, wynajmujących tabor od niezależnych podmiotów i prowadzących przewozy na sieci zarządzanej przez odrębne przedsiębiorstwo. W okresie następnych dwóch lat w systemie kolei brytyjskich powstało około 100 samodzielnych przedsiębiorstw.

W systemie przewozów pasażerskich utworzono:

- ♦ 25 samodzielnych obszarów obsługi przewozowej Train Operating Companies (TOC) na bazie wcześniejszego podziału na przewozy dalekobieżne (7 linii międzyregionalnych, InterCity), przewozy regionalne (7 sieci) i przewozy aglomeracyjne (11 sieci), o długości ok. 600–700 km;
- ♦ 3 firmy dzierżawiące tabor trakcyjny i wagony operatorom przewozów pasażerskich;
- ♦ 14 przedsiębiorstw utrzymania taboru;
- ♦ Komitety Doradcze Użytkowników Kolei w celu nadzorowania jakości usług;
- ♦ urząd *Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF) do organizowania przetargów na wykonawstwo przewozów pasażerskich w ramach francyz na poszczególnych TOC.

Ze względu na potrzeby koordynacji połączeń i rozkładów jazdy przedsiębiorstwa przewozowe, które objęły obsługę poszczególnych francyz, zostały zobligowane do przystąpienia do wspólnej organizacji ATOC (*Association of Train Operating Companies*), powołanej w 1993 roku. Jej celem jest dostarczanie informacji dla pasażerów o połączeniach i opłatach oraz umożliwienie im dokonania rezerwacji i zakupu biletów. ATOC prowadzi także rozliczenia wpływów biletowych pomiędzy przewoźnikami.

Poza systemem koncesji operatorskich pozostawiono dwie linie: obsługę przewozów na kontynent europejski tunelem pod kanałem La Manche pociągami Eurostar oraz linię Heathrow Express (przewozy między lotniskiem Heathrow i centrum Londynu).

Oprócz OPRAF powołano Urząd Regulacji Kolei (ORR), którego główne zadania objęły:

- ❖ ochronę interesów dostawców usług kolejowych oraz odbiorców usług (użytkowników kolei),
- ❖ promocję konkurencji przy zachowaniu efektywności i gospodarności w różnych sferach działalności kolei,
- ❖ dbałość o rozwój i wykorzystanie sieci,
- ❖ zagwarantowanie klientom możliwości nabycia bezpośrednich biletów.

Całość systemu kolejowego podlegała nadzorowi ze strony ministerstwa ds. transportu. Tym samym odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu kolejowego została podzielona pomiędzy trzy instytucje, co przez niektórych obserwatorów rynku kolejowego od początku było uważane za błąd.

Wszystkie koncesje zostały przyznane w drodze przetargów, organizowanych przez OPRAF na zasadach negocjacji z ogłoszeniem. Najpierw w dokumencie wstępnym przedstawiono liczby dotyczące przewozów i przychodów w ostatnich kilku latach dla każdego z oferowanych obszarów TOC i zaproszono



Ezt serii 365 507 jako pociąg regionalny z Londynu podczas postoju na stacji Cambridge (24.09.2008 r.). Fot. M. Graff

zainteresowane firmy do składania ofert. Po wstępnej ocenie możliwości każdego oferenta do dalszych negocjacji zostali zaproszeni ci, którzy w ocenie OPRAF byli wystarczająco silni finansowo. Większość z nich to przedsiębiorstwa prowadzące dotychczas przewozy autobusowe. Ostatecznie koncesje uzyskało trzynastu operatorów.

Zgodnie z zasadami *franchisingu* przedsiębiorstwom ubiegającym się o franszyzy (koncesje na wykonawstwo przewozów) oferowano pakiet warunków ramowych dla prowadzonej działalności, w którym określano także wysokość dotacji rządowych na pokrycie kosztów dostępu do infrastruktury na czas trwania umowy. Ryzyko ewentualnego wzrostu kosztów infrastruktury w tym okresie przejmował rząd. Aby utrzymać presję konkurencyjną i umożliwić stosunkowo regularne postępowanie przetargowe, TOC zostały udostępnione praktycznie bez żadnego majątku. Elementem decydującym o wygranej w przetargu była wysokość żądanej dotacji lub oferowanej premii za obsługę tras będących przedmiotem przetargu. Mniejsze znaczenie miały zobowiązania oferentów dotyczące inwestycji. Jednocześnie regulacji podlegały taryfy przejazdowe. Poziom bazowy tworzyły ceny z roku 1995, w latach 1996–1998 dopuszczalna była coroczna podwyżka cen tylko o wskaźnik inflacji, a od roku 1999 – nawet o 1% poniżej inflacji [7].

Niezbędnym elementem umowy franczyzowej były *Passenger Service Requirements* (PSR), określające minimalny wymagany poziom jakościowy świadczonych usług, w niektórych przypadkach konsultowane z regionalnym zarządem transportu przy władzach samorządowych, o ile taki istniał [11]. Jako poziom odniesienia przyjęto dotychczasowy poziom usług British Railways. Główny nacisk położono na punktualność i zapewnienie wykonania rozkładu jazdy, wprowadzając również system zachęt finansowych.

Okres obowiązywania umów dla większości koncesji wynosił 7 lat, dla pięciu francyz – 15 lat, co wiązało się z pewnymi zobowiązaniami inwestycyjnymi operatorów. Nowi przewoźnicy przejęli ryzyko przychodów i kosztów, z wyjątkiem kosztów sieci, których zmiany wpływały na wysokość dotacji rządowych lub wypłacanej przez operatora premii. Były to zatem kontrakty na zasadach „kosztów netto”. Oprócz dotacji z OPRAF przewoźnicy mogli liczyć na pewne przychody od regionalnych zarządów transportu; zarządy te jednak nie pokrywają całego

obszaru Wielkiej Brytanii i miały wówczas stosunkowo niewielkie kompetencje.

W okresie następnej dekady zmieniano i dopracowywano przyjęte wstępnie rozwiązania. Wprowadzono częściową regionalizację poprzez zwiększenie autonomii decyzyjnej władz Szkocji i Walii w zakresie transportu, kompetencji sześciu regionalnych zarządów transportu oraz zarządu transportu w Londynie. Wśród nowych rozwiązań przewidziano możliwość zastąpienia koncesji na przewozy kolejowe koncesją na przewozy autobusowe, o ile ta zaspokoi występujące potrzeby przewozowe i będzie spójna z lokalnym planem transportowym. Niektóre obszary obsługowe zostały zlikwidowane i połączone z innymi, w wyniku czego liczba TOC zmalała do 19. Rząd brytyjski podjął także decyzję o uproszczeniu struktury systemu kolejowego poprzez przejście organizacji i nadzoru nad procesem koncesjonowania przez ministerstwo ds. transportu: *Department for Transport* (DfT). Regionalne komitety reprezentujące pasażerów zostały rozwiązane i zastąpione przez jeden organ, *Rail Passenger Council*, finansowany bezpośrednio przez rząd.

Rząd przejął tym samym pełną i bezpośrednią odpowiedzialność za określanie publicznych, strategicznych celów dla transportu kolejowego i za finansowanie ich realizacji. Relacje między władzami publicznymi a sektorem prywatnym mają być budowane w oparciu o zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie usługi kolejowe zostały określone jako służba publiczna, której zakres ustala rząd, a wykonuje ją sektor prywatny. Zarówno rząd, jak i władze regionalne, regionalne zarządy transportu czy operatorzy mogą zgłaszać potrzeby modyfikacji obsługi przewozowej lub sieci kolejowej (także zamykanie linii), których realizacja będzie rozważana przez zarządcę infrastruktury: *Network Rail*. W przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów strona zgłaszająca potrzebę modyfikacji będzie musiała je pokryć.

W efekcie przeprowadzonej reformy w Wielkiej Brytanii nastąpił wzrost przewozów pasażerskich koleją w latach 1990–2011 o około 70%: z poziomu 33,4 do 56,6 mld paskm. Udział kolei w rynku lądowych przewozów pasażerskich w tym okresie wzrósł z 4,8 do 7,4%. Ocenia się, że do tych pozytywnych zmian przyczyniło się głównie stworzenie stabilnego systemu finansowania przewozów, w tym przede wszystkim przejście kosztów dostępu do sieci infrastruktury kolejowej przez rząd. Stworzyło to zachętę do zwiększania oferty przewozowej o jakości zagwarantowanej warunkami kontraktowymi. Pewien wpływ na wzrost popytu na przewozy kolejami miał rozwój gospodarczy kraju, wzrost kongestii na drogach i wzrost cen paliwa, a także prywatyzacja kolei[14].

Jako ważny element, a zarazem czynnik sukcesu reformy kolei brytyjskich, wskazuje się wzrost wydatków inwestycyjnych, zarówno publicznych na sieć kolejową, jak i prywatnych na tabor. W konsekwencji znacząco wzrosły łączne wydatki na kolejowe przewozy pasażerskie – wzrost dotacji publicznych między latami 1996 a 2010 wyniósł 1,7 mld funtów rocznie.

Regionalne przewozy kolejowe w Niemczech

Regionalizacja lokalnych przewozów pasażerskich – wszystkich, nie tylko kolejowych – była jednym z czterech filarów reformy kolei w Niemczech, zapoczątkowanej w 1994 roku. W tym punkcie reforma kolei realizowała po-

stulaty dotyczące rozwiązania problemów regionalnej komunikacji pasażerskiej, zgłaszane już w latach 70. XX wieku. Decyzje odnośnie do planowania, organizacji i finansowania publicznej lokalnej komunikacji pasażerskiej podejmowane były na różnych płaszczynach. Odpowiedzialność za całość komunikacji autobusowej i tramwajowej oraz metro spoczywała na krajach związkowych (landach) i gminach, natomiast komunikacja szynowa, łącznie z systemami szybkiej kolei miejskiej, pozostawała w gestii państwowego przewoźnika kolejowego. Brak jasno określonej odpowiedzialności pomiędzy państwem, krajami związkowymi i gminami dawał się we znaki szczególnie w sytuacjach takich, jak zamykanie nierentownych linii, budowa nowych systemów kolei miejskiej lub nowych odcinków linii lokalnych czy też przy tworzeniu związków komunikacyjnych i innych działaniach kooperacyjnych.

Ustawa o regionalizacji lokalnej publicznej komunikacji pasażerskiej weszła w życie z dwuletnim *vacatio legis*, z dniem 1 stycznia 1996 r. Przewozy bliskiego zasięgu, regionalne i lokalne, zostały uznane za zadanie użyteczności publicznej, co oznaczało, że usługi w tym zakresie musiały być zagwarantowane przez władze publiczne, w wystarczającej ilości i jakości. Kompetencje w zakresie planowania i zamawiania lokalnej komunikacji pasażerskiej (w tym kolejowej) przeniesiono z władz federalnych na władze związkowe i jednocześnie określono spójne dla wszystkich landów zasady organizacji regionalnej obsługi transportem publicznym, w tym:

- ♦ nadano priorytet komunikacji szynowej w regionach;
- ♦ narzucono obowiązek powołania organów kompetencyjnych i sporządzania planu komunikacji w regionie;
- ♦ wskazano jako preferowaną drogę zakupu usług przewozowych procedurę przetargową, ale landy otrzymały też możliwość zlecenia przewozów bezpośrednio.

W większości landów powołano związki komunikacyjne, które pełnią rolę organizatorów i zleceniodawców obsługi przewozowej; jest ich aktualnie 27. Zadaniem władz federalnych pozostało zapewnienie odpowiedniego zasilania finansowego, składającego się początkowo z dwóch strumieni:

1. Środków *status quo*, przeznaczonych na utrzymanie oferty kolei w ruchu regionalnym na dotychczasowym poziomie ilościowym i jakościowym; były one wyliczone na podstawie liczby pociągokilometrów i ich kosztów według obliczeń



Lokomotywa elektryczna Taurus serii 182 011 przewoźnika DB Regio z pociągiem regionalnym do Cottbus podczas postoju na dworcu Ostbahnhof, Berlin (14.10.2012 r.). Fot. M. Graff



Ezt serii 425 przewoźnika DB Regio na stacji Duisburg / Nadrenia-Westfalia (21.10.2012 r.). Fot. M. Graff

DB AG, ujętych w rozkładzie jazdy obowiązującym na przełomie lat 1993/1994;

2. Środków *plus-x* albo środków wolnych, przeznaczonych na poprawę wydajności komunikacji lokalnej, głównie komunikacji szynowej (jednak mogły one być użyte również na finansowanie innych przedsięwzięć).

Oszacowana zgodnie z powyższymi zasadami kwota „środków regionalizacyjnych” wyniosła w 1996 roku ok. 7,5 mld euro (14,98 mld marek), z czego 0,5 mld stanowiły środki *plus-x*. Założono, że po upływie 5 lat zostanie dokonana weryfikacja systemu finansowania. W 2002 roku ustalono kwotę finansów przeznaczonych na realizację przewozów regionalnych w wysokości 6,675 mld euro rocznie oraz skalę rewaloryzacji o 1,5% rocznie, począwszy od 2008 roku na pokrycie wzrostu kosztów [5]. Łączna kwota finansowania przewozów regionalnych w 2012 roku osiągnęła wysokość 7,1 mld euro [1]. Ponieważ regionalizacja dotyczy wszystkich form przewozów bliskiego zasięgu, na wsparcie obsługi kolejowej wydatkowane są mniejsze kwoty, około 5,2 mld euro, z czego koncern DB uzyskuje blisko 85%. Kolejne runda negocjacji dotyczących wysokości dotacji rządowej na przewozy regionalne została przewidziana na rok 2014, jednak do momentu pisania niniejszego artykułu landy i rząd nie osiągnęły porozumienia w tej sprawie.

Organizatorzy transportu regionalnego, związki komunikacyjne, mają prawo do ustalania własnych taryf na terenie objętym zasięgiem swojego działania, poza tym istnieje jednak wspólna taryfa dla dotowanych przewozów regionalnych. Prawo nakłada na wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe obowiązek współpracy w ramach zrzeszenia taryfowego (*Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland*) w celu zapewnienia klientom możliwości nabycia bezpośrednich biletów i podziału przychodów między przewoźników.

Głównymi spółkami zajmującymi się wykonawstwem pasażerskich przewozów kolejowych są spółki Deutsche Bahn AG:

- ❖ DB Bahn Fernverkehr, przewozy dalekie;
- ❖ DB Bahn Regio, przewozy pasażerskie bliskiego zasięgu;
- ❖ DB Netze Personenbahnhöfe, zarządzanie dworcami kolejowymi.

Włączenie się innych przewoźników do obsługi przewozów regionalnych jest możliwe ze względu na dużą liczbę tradycyjnie funkcjonujących w Niemczech prywatnych kolei, jednak w większości są to przedsiębiorstwa niewielkie, obsługujące pojedyncze lokalne linie, takie jak koleje wąskotorowe, czy przedsiębiorstwa turystyczne i muzealne, nie dysponujące wystarczającym potencjałem przewozowym. Ze względu na historycznie ugruntowaną i dominującą pozycję Deutsche Bahn, a także posiadane przez nią sieci dystrybucji i informacji, jako wspólna taryfa przyjmowana jest taryfa DB Bahn Regio. Stwarza to liczne możliwości dyskryminacji mniejszych operatorów: nie mając wpływu na strukturę i wysokość taryfy, muszą ją zaakceptować; wnoszą opłatę

za korzystanie z urządzeń DB wyższą niż spółki należące do koncernu, muszą udowodnić wielkość należnych im przychodów na podstawie badań liczebności podróży, prowadzonych co 2 lata [9].

Ustawa o regionalizacji miała w założeniu otworzyć rynek pasażerskich przewozów regionalnych na konkurencję, jednakże wprowadzone regulacje zawierały pewne niekonsekwencje, w rezultacie udaremniające jej wprowadzenie. Jedną z takich niekonsekwencji był fakt, że władze regionalne miały ustalać w drodze administracyjnej najniższe koszty zamawianych usług, co przeczy samej istocie mechanizmu rynkowego. Poza tym, jak wcześniej wspomniano, potencjalnie konkurujące firmy nie były przygotowane do znacznego i skokowego zwiększenia zakresu swojej działalności. Wymagało to chociażby pozyskania odpowiedniej ilości taboru do przewozów i zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do urządzeń obsługowych, takich jak stacje manewrowe, hale postojowe, sieci sprzedaży itp., czego ustawodawca nie przewidywał. W wielu przypadkach zatem wygodniejsze dla władz regionalnych było powierzenie obsługi całego regionu jednemu zleceniobiorcy, zwłaszcza że decyzje prawne z 2002 roku umożliwiły bezpośrednie zlecenie obsługi z wolnej ręki do końca grudnia 2014 r. W konsekwencji udział przewoźników spoza koncernu DB AG w rynku przewo-



Lokomotywa elektryczna Traxx serii 146 205 przewoźnika DB Regio z pociągiem regionalnym do Akwizgranu (Aachen) na stacji Duisburg / Nadrenia-Westfalia (21.10.2012 r.). Fot. M. Graff

zów regionalnych wzrastał bardzo powoli i nadal, mimo upływu kilkunastu lat od rozpoczęcia reformy, jest niewielki (wynosi ok. 12%), a DB Bahn Regio AG pozostaje największym w Niemczech operatorem pasażerskich przewozów regionalnych.

Generalnie cele reformy kolei w zakresie wzrostu przewozów zostały osiągnięte. W latach 1994 - 2012 nastąpił wzrost pracy przewozowej w przewozach regionalnych o 69%, osiągając poziom 51,3 mld paskm. Natomiast udział kolei w rynku pozostał na poziomie prawie niezmiennym: wzrósł tylko o 0,9%, do poziomu 8%. Jak podkreślają obserwatorzy rynku i twórcy reformy kolei, najważniejszym efektem jest zahamowanie trendu spadkowego, prowadzącego do marginalizacji roli kolei w gospodarce. Niemniej jednak reforma kolei spowodowała także pewne negatywne efekty, jeżeli chodzi o jakość całościowej oferty w przewozach pasażerskich. Szczególnie duże znaczenie mają zakłócenia ruchu cyklicznego, wywołane likwidowaniem i przesuwaniem połączeń w ruchu dalekim, międzyregionalnym. Dodatkową komplikacją okazuje się fakt, że oferta w obu segmentach rynku kolejowego jest finansowana na różnych zasadach i przez różne podmioty. Ruch cykliczny w przewozach regionalnych, finansowanych jako usługa publiczna, często może być zachowany mimo niekorzystnego rachunku ekonomicznego, natomiast inaczej jest z połączeniami dalekobieżnymi, które muszą być opłacalne.

Obsługa przewozów regionalnych od dwóch dekad należy do najbardziej zyskowych segmentów działalności DB. Jest to niewątpliwie wynikiem stabilnego i wysokiego poziomu dotowania budżetowego, co jednak budzi zastrzeżenia Komisji Antymonopolowej [4]. Uznała ona, że doszło do zawyżania rekompensat, co przyniosło DB Regio bezzasadnie wysoką marżę zysku, szacowaną na około 11%. Ponadto nie został wykorzystany potencjał redukcji kosztów przewozów regionalnych, tkwiący w możliwości ich zlecenia w systemie przetargowym.

Funkcjonowanie przewozów regionalnych w Polsce

Polska, jako państwo ubiegające się o przyjęcie do Unii Europejskiej od 1991 roku i należące do niej od 2004 roku, musiała dostosować zasady funkcjonowania transportu kolejowego do obowiązujących we Wspólnocie norm. Tym samym główne rozwiązania instytucjonalne, narzucone dyrektywami UE i przewidziane dla promocji konkurencji na rynku kolejowym, zostały wdrożone w ogólnym zarysie także w Polsce. Jednak reformy przebiegały w zasadniczo odmiennych warunkach, inny był punkt wyjścia i w konsekwencji inne są uzyskane efekty. Nieporównywalne są także możliwości finansowe państwa polskiego w stosunku do krajów przedstawionych w niniejszym artykule. Ze względu na ograniczenie objętości artykułu w tej części przedstawione zostaną tylko główne etapy i rozwiązania w zakresie regionalizacji przewozów kolejowych w Polsce [13].

Na początku lat 90. państwowe przedsiębiorstwo PKP nie odnotowywało większego deficytu finansowego, co wynikało ze specyfiki gospodarki planowej i ograniczenia dostępu do transportu samochodowego. Jednak lata 90. przyniosły radykalną zmianę sytuacji, przede wszystkim w zakresie popytu na przewozy pasażerskie; zmianę, która w krajach wysoko uprzemysłowionych zajęła kilka dziesięcioleci, a w Polsce zaszła w okresie zaledwie jednej dekady. Tym samym koleje polskie w krótkim czasie musiały przystosować się do nowych, a ponadto dynamicznie zmieniających się warunków funkcjonowania.



Spalinowy zespół trakcyjny serii SA102-002 przewoźnika Przewozy Regionale jako pociąg Regio nr 89717 relacji Szczecinek-Miastko-Słupsk podczas postoju na stacji początkowej (5.04.2014 r.). Fot. M. Graff

W tym samym czasie musiały przystosować się do nowych, a ponadto dynamicznie zmieniających się warunków funkcjonowania.

Próby uregulowania powinności państwa w zakresie usług publicznych świadczonych przez koleje były podejmowane już na początku lat 90. XX w. W pierwszej odrębnej ustawie regulującej funkcjonowanie PKP z 27 kwietnia 1989 roku ustalono, że państwo finansuje 50% wydatków ponoszonych na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury kolejowej w części dotyczącej przewozu osób oraz pokrywa różnicę między wpływami uzyskiwanymi z opłat określonych w krajowej taryfie za przewozy osób a kosztami przewozu wraz z narzutem zysku. Zapis ten nie został zrealizowany.

Kolejne regulacje, zawarte w nowej ustawie o PKP z 1995 roku, wprowadzały zasadę wieloletniej umowy między PKP i Skarbem Państwa, dotyczącej pokrycia różnicy między kosztami krajowych przewozów pasażerskich a przychodami osiągniętymi z tytułu sprzedaży biletów. Szczegóły i zasady rozliczeń miały zostać określone w wieloletniej umowie uzupełnianej corocznym protokołem, odnoszącym się do konkretnych kwot dotacji w kolejnym roku. Umowa taka nie została nigdy podpisana, chociaż przez 3 kolejne lata PKP otrzymywały dotację na wyrównanie kosztów przewozów pasażerskich. W roku 1998 zapis o umowie został z ustawy usunięty.

Następne rozwiązania w zakresie regionalizacji, wzorujące się na modelu niemieckim, zostały przyjęte w wraz z programem restrukturyzacji PKP w roku 2000, w drodze nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym. Określały one [12]:

- ❖ definicję przewozów regionalnych (kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem);
- ❖ kompetencje decyzyjne (organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich stało się zadaniem własnym samorządu województwa);
- ❖ źródła finansowania (dotacja z budżetu państwa w wysokości ustalonej corocznie w ustawie budżetowej oraz dodatkowo z budżetów jednostek samorządu terytorialnego);
- ❖ sposób realizacji: obowiązek zawierania corocznej umowy z przewoźnikiem kolejowym.



Spalinowy zespół trakcyjny serii SA133-024 przewoźnika Arriva jako pociąg osobowy relacji Ciechocinek–Toruń Wsch. opuszcza stację Toruń Gł. (31.08.2014 r.). Fot. M. Graff

Całkowita wysokość dofinansowania została oszacowana według potrzeb realizacji rozkładu jazdy na kwotę 800 mln zł przez okres kolejnych 5 lat, z tym że część środków pochodziłaby z obligacji emitowanych przez PKP SA. Dotacja budżetowa miała wynosić:

- ♦ w 2001 roku – 300 mln zł,
- ♦ w 2002 roku – 500 mln zł,
- ♦ w 2003 roku – 800 mln zł,
- ♦ w latach 2004–2005 – minimum 800 mln zł.

Co najmniej 10% tej kwoty miało być przeznaczony na zakup pojazdów szynowych do przewozów regionalnych. Organem odpowiedzialnym za dofinansowanie przewozów dalekobieżnych realizowanych pociągami pospiesznymi do czasu osiągnięcia przez nie rentowności zostało ministerstwo ds. transportu. Główną spółką wyłonioną na bazie PKP i przeznaczoną do realizacji przewozów bliskiego zasięgu była spółka PKP Przewozy Regionalne.

W rozporządzeniach wykonawczych do przywołanej ustawy, opublikowanych w grudniu 2000 roku, założono, że przewoźnicy do obsługi przewozów regionalnych zostaną wyłonieni w procedurze przetargowej. Jednak wydatkowanie środków przeznaczonych na regionalizację podlegało istotnym ograniczeniom: można było z nich skorzystać tylko pod warunkiem, że przewozy będą wykonywane przez spółki należące do PKP SA, a tabor będzie pochodził od polskich producentów.

Opisany schemat regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych zawierał rozwiązania, które mogły być podstawą pozytywnych zmian w funkcjonowaniu pasażerskiego transportu kolejowego. 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 [21]. Także rekompensata z tytułu stosowania ulg ustawowych nie była wypłacana w pełnej wysokości. W tych warunkach trudno było o wygospodarowanie w poszczególnych województwach wystarczających kwot na zakup autobusów szynowych. Natomiast ograniczenie prawa dotowania tylko do przewozów wykonywanych przez spółki związane z PKP SA w praktyce uniemożliwiło wejście na rynek

innym zainteresowanym przewoźnikom. Doprowadziło to do utrwalenia monopolu przewoźnika państwowego na rynku oraz zamknęło drogę do skorzystania z mechanizmów konkurencyjnych, dzięki którym byłoby możliwe zmniejszenie kosztów przewozów bądź poprawa ich jakości.

Utrwalenie monopolu nie jest jednak równoznaczne z umocnieniem transportu kolejowego – niski poziom finansowania przewozów regionalnych spowodował ograniczenia w dostępności usług i pogorszenie oferty przewozowej. Wycofywanie się z obsługi kolejnych linii i zmniejszanie częstotliwości kursowania pociągów przez PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. spowodowało w konsekwencji przejście części pasażerów przez przewoźników autobusowych i mikrobusowych, którzy rozwinęli swoją działalność nawet w obszarach bardzo dobrze nadających się do obsługi transportem kolejowym. Tak więc skutki regionalizacji

przewozów kolejowych, prowadzonej w opisanej, ułomnej postaci, były dalekie od teoretycznie zakładanych i pożądaných.

Nowa ustawa o transporcie kolejowym z marca 2003 roku zasadniczo zmieniła zasady finansowania przewozów pasażerskich. Zamiast przekazywania dotacji budżetowej zwiększono udział samorządów wojewódzkich we wpływach z podatków od osób prawnych (CIT) i fizycznych (PIT). Zwiększone wpływy nie osiągnęły jednak założonego w programie regionalizacji poziomu; ponadto wobec własnych dochodów samorzady nie były związane celem ich wydatkowania. Nie zmienił się zatem znacząco poziom dotowania przewozów kolejowych. W odniesieniu do przewozów międzywojewódzkich w wyniku nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym usunięto z niej jakiegokolwiek zapisy dotyczące ich organizowania i finansowania. W rezultacie sytuacja finansowa spółki stała się bardzo trudna: skumulowana stratabilansowa za okres 2001–2004 wyniosła 2,7 mld zł, a kapitały własne osiągnęły wartość ujemną (1,6 mld zł).

Kolejne nowelizacje przepisów przywróciły rekompensaty z tytułu realizacji przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych w ramach obowiązku służby publicznej oraz wydłużenie okresu ważności umów o wykonawstwo przewozów na co najmniej 3 lata. Było to ważne dla przewoźnika kolejowego ze względu na potrzebę wcześniejszego planowania rozkładu jazdy i zaangażowania taboru.

Wobec trwających trudności we współpracy samorządów i przewoźnika kolejowego PKP Przewozy Regionalne rząd podjął przygotowania do tzw. usamorzadowania przewozów regionalnych. Polegało to na przejściu w grudniu 2008 roku, na mocy porozumienia między samorządami wojewódzkimi a rządem, wszystkich udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne przez 16 samorządów wojewódzkich [18]. Jednocześnie przewozy pociągami pospiesznymi zostały przekazane do spółki Intercity, a obie spółki pasażerskie przejęły od PKP CARGO tabor i obsługujący go personel, które dotąd były dzierżawione. Ponadto zostały im przekazane zaplecza techniczne, pozostające dotychczas w gestii PKP SA. Największymi udziałowcami spółki zostały samorzady województw mazowieckiego (13,5%), wielkopolskiego oraz śląskiego. Pozostałe regiony otrzymały od 3% (świętokrzyskie) do 7,3% udziałów (dolnośląskie). Istotnym

elementem porozumienia z rządem były uzgodnienia finansowe, w ramach których przewidziano:

- dofinansowanie działalności przewozowej z Funduszu Kolejowego na pokrycie przewidywanego deficytu w 2009 roku;
- zwiększenie do 14,75% udziału samorządów w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) od 2010 roku;
- środki publiczne na modernizację, zakup i naprawy taboru w wysokości około 7,5 mld zł do 2020 roku, w tym 800 mln zł z Funduszu Kolejowego do 2015 roku.

Nowa struktura organizacyjna Przewozów Regionalnych nie przyniosła jak dotąd oczekiwanych efektów jakościowych. Największe mankamenty to trudności w osiąganiu porozumienia między tak licznymi współwłaścicielami i równocześnie organami zarządzającymi przewozami. Problematyczna jest także rola województwa mazowieckiego, które jest największym udziałowcem w spółce PR, a jednocześnie ma dwie własne spółki przewozowe: Koleje Mazowieckie i Warszawską Kolej Dojazdową. Już w 2009 roku województwo to odmówiło finansowania niektórych połączeń z sąsiadującymi województwami [15].

Kolejny problem to niestabilność finansowa, pogłębiona dodatkowo przez fakt utraty przychodów z pociągów pospiesznych, przekazanych do spółki Intercity. W rezultacie straty spółki w 2009 roku były ponad dwukrotnie wyższe niż w roku poprzednim [16]. Również w kolejnych latach spółka odnotowała znaczne straty, co wywołało podjęcie intensywnych działań w kierunku zmniejszenia kosztów, m.in. redukcji zatrudnienia.

Po kilku miesiącach i zmianie zarządów spółka podjęła konkurencję na rynku przewozów międzywojewódzkich, uruchamiając od marca 2009 roku znacząco tańsze połączenia w relacjach obsługiwanych przez PKP Intercity. Połączenia te, pod nazwą InterREGIO, okazały się bardzo trafioną i oczekiwaną przez rynek ofertą.

Istotne zmiany w organizacji przewozów o charakterze służby publicznej wprowadziła przyjęta w 2011 roku ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Objęła ona wszystkie rodzaje przewozów pasażerskich, wszystkimi gałęziami transportu, uważane za konieczne ze względów społecznych, ale nierentowne. W związku z tym uchylone zostały szczególne przepisy dotyczące obowiązku organizacji i dotowania kolejowych przewozów regionalnych przez samorządy wojewódzkie, istniejące od 2001 roku w ustawie o transporcie kolejowym. Tym samym regionalne przewozy kolejowe przestały być szczególną formą obsługi pasażerskiej, chronioną poprzez wskazanie organów zobowiązanych do ich dotowania i zapewnienia źródeł finansowania.

Ustawa traktuje wszystkie rodzaje przewozów w jednakowy sposób, co oznacza, że przewozy kolejowe nie są preferowane. Organizator publicznego transportu zbiorowego może uwzględnić przewozy kolejowe w sporządzanym planie transportowym, ale nie musi tego robić. Poza tym może zlecić wykonawstwo przewozów swojemu zakładowi budżetowemu. Zakład budżetowy nie może natomiast uczestniczyć w przetargach na obsługę przewozową w innych regionach. W tej sytuacji raczej należy wykluczyć rozwój konkurencji o rynek regionalnych przewozów kolejowych.

Niezadowolone samorządy ze współpracy z tym przewoźnikiem prowadzi do powoływania

nowych samorządowych spółek przewozowych. W 2014 roku na rynku funkcjonują, obok Przewozów Regionalnych, także Koleje Mazowieckie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Śląskie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Małopolskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna. Jedynym przewoźnikiem zewnętrznym jest Arriva (w województwie kujawsko-pomorskim) należąca do koncernu kolei niemieckich. Skutki tego procesu mogą być dla spółki PR groźne, z możliwością upadłości włącznie. Potwierdza to jednocześnie tezę, że usamorządowienie Przewozów Regionalnych nie było właściwym rozwiązaniem.

Pomimo tak intensywnego rozwoju nowych podmiotów spółka Przewozy Regionalne pozostaje największym przewoźnikiem na rynku (z ok. 32-procentowym udziałem w liczbie pasażerów). Natomiast nie można zaobserwować pozytywnych skutków w kategoriach ogólnego wzrostu wielkości przewozów pasażerskich. Praca przewozowa w liczbie 16,8 mld paskm osiągnęła najniższy poziom od 2000 roku. Na ten wynik niewątpliwie mają wpływ liczne remonty infrastruktury kolejowej i ożywiona konkurencja przewozów autobusowych w relacjach dalekich; jednak niekontrolowany proces powstawania małych kolei, przy braku wymogu ponadregionalnej integracji, prowadzi nieuchronnie do skupienia oferty przewozowej wokół aglomeracji regionalnych i erozji całościowego systemu kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Konsekwencją tego procesu jest coraz słabsza pozycja kolei, a także transportu publicznego w ogóle, w walce konkurencyjnej z motoryzacją indywidualną.

W ramach podsumowania można dodać, że po dwudziestu latach reformy sytuacja kolei w Polsce wygląda tak, jak wyglądała w innych państwach dopiero rozpoczynających reformę – nastąpił drastyczny spadek wielkości i jakości przewozów, stan techniczny infrastruktury i taboru kolejowego uległ degradacji, trudności finansowe nie zostały rozwiązane, a nawet wygenerowane zostało historyczne zadłużenie. Jednocześnie ta ostra sytuacja kryzysowa może dopiero wyzwolić racjonalne działania: decyzje o rzeczywistej restrukturyzacji zasobów i o uruchomieniu przedsięwzięć przystosowujących przewoźników do konkurencji o rynek i klientów, a nie o pieniądze publiczne. Konieczny jest przy tym obszerny program modernizacyjny dla infrastruktury, stanowiący nieodłączny warunek odnowy trans-



Spalinowy zespół trakcyjny serii SA139-001 przewoźnika Przewozy Regionale jako pociąg Regio nr 88811/88810 do Kołobrzegu podczas postoju na stacji Szczecin Gł. (5.04.2014 r.). Fot. M. Graff



Spalinowy wagon silnikowy serii SA106-015 przewoźnika Przewozy Regionalne jako pociąg Regio nr 95903 do Braniewa opuszcza stację Olsztyn Gł. (27.03.2010 r.). Fot. M. Graff

portu kolejowego i realizacji wszystkich innych społecznych, ekonomicznych i ekologicznych celów.

Zakończenie

Kolejowe regionalne przewozy pasażerskie mogą stanowić ważny i znaczący element w systemie obsługi codziennych potrzeb przewozowych ludności. Jednakże zapewnienie odpowiedniej atrakcyjności tych przewozów wymaga zagwarantowania ich wysokiej dostępności, jakości i przystępności cenowej, co oznacza konieczność stałego i znaczącego dotowania ze środków publicznych. Jak wskazują przedstawione w artykule przykłady państw unijnych, spełnienie wymienionych warunków pociąga za sobą duży wzrost wielkości przewozów kolejowych i znaczne wzmocnienie roli kolei w obsłudze przewozowej. Jednak nawet bogatym państwom coraz trudniej jest finansować rosnące koszty regionalnych przewozów kolejowych, stąd konieczność stosowania różnych rozwiązań, wymuszających wzrost ich efektywności, m.in. konkurencji o rynek w ramach procedur przetargowych czy restrukturyzacji sieci kolejowej. Możliwe rozwiązania należy jednak dostosować do specyfiki każdego kraju, jego potrzeb i możliwości budżetowych, ale także do priorytetów politycznych czy zapatrywań na rolę sektora publicznego i prywatyzację. W szczególności trudnej sytuacji znajduje się obecnie segment pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce. Skupienie uwagi na sytuacji głównego przewoźnika kolejowego jest niebezpieczne, ponieważ systemowe błędy popełnione w procesie reform kolei wymagają systemowych rozwiązań, a przede wszystkim jasnego określenia, jaką kolej chcemy mieć i na jaką kolej stać państwo polskie.

Bibliografia:

- 20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG, DVV Media Group GmbH, 2014.
- Alexandersson G., Hulten S., Sweden, [in:] *Reforming Railways. Learning from experience*, CER, 2011.
- Alexandersson G., Hulten S., *The Swedish Railway Deregulation Path*, „Review of Network Economics” 2008, Vol. 7, Issue 1.
- EU Transport in Figures*, Statistical Pocketbook 2013: www.ec.europa.eu (dostęp z dnia 30.09.2014 r.).

5. Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Par. 5 Finanzierung und Verteilung, Bundesministerium für Justiz: www.bundesrecht.juris.de (dostęp z dnia 30.09.2014 r.).
6. Harassek A., Poźniak S., *Trudny proces prywatyzacji kolei w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Komunikacyjny” 1996, nr 1.
7. Lasser C.-F., *Doświadczenia i problemy restrukturyzacji kolei europejskich*, „Technika Transportu Szynowego” 1998, nr 9.
8. Link H., Merkert R., *Success factors and problems of rail franchising: a fresh assessment of the German case*, European Transport Conference 2010: www.etc.proceedings.org (dostęp z dnia 18.09.2014 r.).
9. *Local and regional public transport 2013*, Transportanalys: www.trafa.se (dostęp z dnia 12.08.2014 r.).
10. Łukasiak M., Romański S., *Kolejowe usługi o charakterze publicznym w krajach UE i w Polsce*, „Przegląd Komunikacyjny” 1998, nr 6.
11. Mężyk A., *Regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Transport” 2005, nr 60.
12. Mężyk A., *Uwarunkowania i efekty reform kolei*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2011.
13. Nash C., Smith A., *Britain, [w:] Reforming Railway Britain – Learning from experience*, CER, 2011.
14. *Przewozy po regionalizacji. Raport: usamorządowanie*, „Kurier PKP” 11–15.03.2009.
15. *Raport Roczny ‘2009 „Przewozy Regionalne”*: www.przewozyregionalne.pl (dostęp z dnia 15.09.2014 r.).
16. Schöller O., Borchering A., *Elchtest. Die Reform des staatlichen Eisenbahnsystems in Schweden*, „Internationales Verkehrswesen” 2004, Nr. 5.
17. *Strategia dla transportu kolejowego do 2013 r.*, Ministerstwo Transportu, Warszawa 2007.
18. *Structural Reform in the Rail Industry*, Policy Roundtables, DAF/COMP(2005)46, OECD, 2005.
19. Thompson L.S., *Privatizing British Railways. Are There Lessons for the Worldbank and its Borrowers?*, The Worldbank Group, Transport Papers TP – 2, Waszyngton 2004.
20. Wasiak M., *Reorganizacja kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Pasażerska komunikacja kolejowa w miastach i regionach*, Seminarium SITK, Warszawa 2002.
21. Wikipedia: sv.wikipedia.org (dostęp z dnia 29.09.2014 r.).

Autor:

dr hab. inż. **Anna Mężyk**, prof. UTH Radom – Wydział Transportu i Elektrotechniki, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, e-mail: a.mezyk@uthrad.pl

The functioning of the regional railways in selected EU countries and in Poland

The purpose of the regionalization of rail passenger services is to ensure the provision of public transport services with the desired availability, quality and affordability. The article presents the solutions adopted in this area in selected countries of the European Union, ie., Sweden, the UK and Germany and in Poland. Particular attention is paid to the implementation of competition for the market as a mechanism leading to higher operator's effectiveness, to principles of rail financing and resulting changes in rail services volume.