

Koncepcja regionalizacji kolejowych przewozów pasażerskich dla województwa mazowieckiego

Kiedy w 1994 r. Polska złożyła wniosek o przyjęcie naszego kraju do Unii Europejskiej, stanęły przed nią wymagania spełnienia określonych dyrektyw, których treść odnośnie transportu kolejowego obejmuje trzy zagadnienia: prywatyzację, liberalizację i regionalizację.

Według definicji przez regionalizację transportu należy rozumieć odpowiedzialność organizacyjną i finansową, skupioną na poziomie regionu w województwie samorządowym.

Podstawowych wskazówek dotyczących racjonalnego kształtu organizacyjnego i finansowego przewozów lokalnych dostarcza Rozporządzenie Rady EWG nr 1893/91 w sprawie „służby publicznej”. Według zapisów „dla zapewnienia odpowiednich usług przewozowych, które uwzględniałyby warunki socjalne, plany zagospodarowania miast i ośrodków podmiejskich oraz ochronę środowiska, odpowiednie władze Krajów Członkowskich mogą zawierać umowy na przewozy publiczne z przedsiębiorstwami kolejowymi, a także utrzymać lub nałożyć obowiązek transportu publicznego w stosunku do przewozów lokalnych z uwzględnieniem właściwych metod wyrównywania przedsiębiorstwom strat z tego tytułu. Umowa o usługi publiczne oznacza umowę zawartą pomiędzy odpowiednimi władzami Kraju Członkowskiego a przedsiębiorstwem przewozowym, mającą na celu zapewnienie należytych usług transportowych dla ludności” [9].

Projekt krajowej ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP wprowadza także propozycje uregulowań dotyczące regionalizacji transportu. Są to następujące zapisy [8]:

1. Do zadań własnych samorządu województwa należy dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu wojewódzkim, z wyjątkiem przewozów samofinansujących się. Z budżetu jednostek samorządu terytorialnego mogą być dofinansowywane również przewozy aglomeracyjne.
2. Do zadań ministra właściwego do spraw transportu, i w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów

publicznych, należy dotowanie kolejowych przewozów pasażerskich o zasięgu międzywojewódzkim, z wyjątkiem przewozów samofinansujących.

Układ linii kolejowych, wielkość przewozów regionalnych i aglomeracyjnych oraz potoki podróży w województwie mazowieckim

Długość linii kolejowych, na których realizowany jest ruch pociągów pasażerskich na terenie województwa mazowieckiego, wynosi 1604,8 km. Do układu linii o znaczeniu państwowym (1110,5 km) należą linie o największym obciążeniu przewozami pasażerów i ładunków. Ich dalsze istnienie jest uzasadnione z punktu widzenia potrzeb kraju (gospodarczych, tranzytowych, ekologicznych i militarnych). Linie pozostałe (494,3 km), to linie wykazujące mniejsze obciążenie i niską efektywność dla PKP, zwłaszcza w ruchu pasażerskim.

Warszawski Węzeł Kolejowy (WWK) tworzy 7 zbiegających się w stolicy zelektryfikowanych dwutorowych linii kolejowych. Układ linii w węźle warszawskim jest jednym z najbardziej funkcjonalnych wśród miast europejskich, dzięki włączeniu wszystkich linii do przebiegającej przez centrum Warszawy czterotorowej linii średnicowej oraz pełnemu wydzieleniu w obrębie tej linii ruchu pasażerskich pociągów regionalnych i aglomeracyjnych od ruchu pociągów kwalifikowanych i międzyregionalnych.

Dopełnienie obsługi pasażerskich przewozów aglomeracyjnych stanowi linia Warszawskiej Kolei Dojazdowej (WKD) z Grodziska Mazowieckiego i Milanówka do Warszawy. Linia WKD ma odmienny system zasilania prądu trakcyjnego i jest obsługiwana specjalnie dla niej zbudowanym taborem.

Długość sieci kolejowej w Warszawie wynosi 179 km, w tym 110 km linii zelektryfikowanych.

W Warszawie funkcjonuje 6 dużych dworców – Warszawa Zachodnia, Warszawa Wschodnia, Warszawa Centralna, Warszawa Śródmieście, Warszawa Gdańska, Warszawa Wileńska – oraz 37 przystanków. Średnia odległość między przystankami wynosi 1800 m na średnicy oraz od 2 do 4 km na pozostałych liniach. Charakterystykę linii kolejowych w województwie przedstawiono w tablicy 1.

Oferta PKP w komunikacji regionalnej jest ukierunkowana na dowóz i odwóz ludności do aglomeracji warszawskiej. Na liniach prowadzących do Warszawy PKP w rozkładzie jazdy pociągów (rjp) 1999/2000 oferowały pasażerom najwięcej pociągów w kierunku Tłuszcza (52 par/dobę), najmniej w kierunku Czachówka (17 par/dobę).

Spośród dawnych miast wojewódzkich, bogatą ofertą kolejową dysponowały: Radom (43 pary poc./dobę z czterech kierunków), Siedlce (38 par poc./dobę z trzech kierunków) i Ciechanów (22 pary poc./dobę z dwóch kierunków). Dla Płocka i Ostrołęki, które również utraciły status miast wojewódzkich, przewoźnik kolejowy pełnił funkcję uzupełniającą dla komunikacji autobusowej. W przypadku Płocka barierą zwiększenia udziału kolei w przewozach jest brak bezpośredniej linii kolejowej do Warszawy i wynikające z tego wydłużenie trasy kolejowej przez Kutno w stosunku do połączeń drogowych o 20%. Rozwój połączeń kolejowych do

atrakcyjnych środowiskowo i dobrze skomunikowanych z centrum aglomeracji.

Komunikacja kolejowa nie jest włączona w system przewozów miejskich w takim stopniu, jaki wynikałby z aktualnego funkcjonalnego rozmieszczenia układu linii kolejowych na terenie miasta. Linie WVK mają jeszcze rezerwy zdolności przepustowej w granicach 12–50 %, mogłyby być zatem wykorzystane do bardziej intensywnej obsługi pasm osadniczych aglomeracji warszawskiej [2].

Kontrakty z władzami samorządowymi i problemy finansowania przewozów

Idea regionalizacji oparta jest na przekonaniu, że podejmowanie decyzji jak najbliżej miejsca realizacji najszybciej doprowadzi do właściwego podziału zadań przewozowych i odpowiedniego kształtu komunikacji, które odpowiadałyby realnym potrzebom lokalnej społeczności oraz przyczyniły się do racjonalizacji kosztów. Dlatego niezbędnym staje się, aby odpowiedzialność za organizację i finansowanie usług o charakterze publicznym przejęły samorządy lokalne.

Władze samorządowe powinny mieć pełną swobodę w wyborze gałęzi transportu (kolej, autobus lub ich łączne wykorzystanie) i w drodze przetargu najbardziej właściwego operatora, wykonującego usługi przewozowe o wymaganym poziomie podaży i określonym standardzie. Istotnym zadaniem samorządów jest również współdziałanie w tworzeniu zintegrowanej sieci transportu publicznego poprzez uregulowania dotyczące rozkładów jazdy i opłat za przejazd w ramach kilku gałęzi transportu i wielu przewoźników.

Wykorzystując istniejącą infrastrukturę kolejową i takie zalety transportu kolejowego, jak: bezpieczeństwo, masowość obsługi, niezawodność i dbałość o środowisko naturalne, władze samorządowe powinny stać się klientem kolei, który kupuje jej usługi w ramach kontraktu. Władze samorządowe w zamówieniach powinny uwzględniać rzeczywiste potrzeby społeczeństwa i tych jego grup, do których adresowane są określone produkty w ramach danego segmentu rynku. Dobra znajomość oczekiwań pasażerów segmentu przewozów regionalnych warunkuje podejmowanie racjonalnych decyzji w zakresie przeznaczenia środków finansowych na zaspokojenie popytu.

W ramach kontraktów z przewoźnikami władze powinny określić szczegółowe wymagania ilościowe i jakościowe stawiane przewozom. Wśród tych wymagań należy uwzględnić:

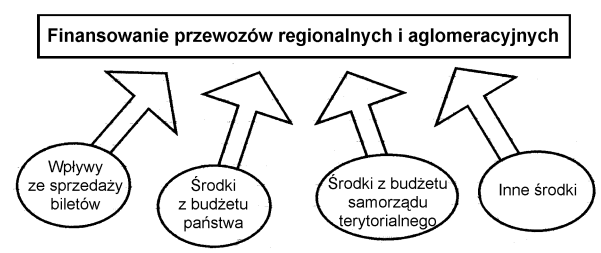
- dobową liczbę połączeń,
- czas podróży,
- punktualność,
- informację przed i w trakcie podróży,
- standard taboru, w tym wymagania ze strony osób niepełnosprawnych,
- bezpieczeństwo podróży.

Problem finansowania przewozów lokalnych, jak pokazuje praktyka, dotyczy wielu krajów europejskich. W warunkach polskich koszty eksploatacji kolei w przewozach regionalnych

i aglomeracyjnych kilkakrotnie przewyższają wpływy osiągnięte z tytułu opłat za przejazd. W 1998 r. średni stopień pokrycia kosztów wpływami ze sprzedaży biletów w przewozach pasażerskich wyniósł 33,9%, w tym tylko 20% w przewozach lokalnych. Dotacja z budżetu państwa pokryła poniesione koszty w granicach 15%. Straty PKP ponoszone przy przewozach pasażerskich w 1999 r. wyniosły 2275 mln zł.¹⁾

Jest i pozostanie bardzo trudnym zadaniem zapewnienie rentowności przewozów lokalnych, jeśli jedynym źródłem dochodów pozostaną wpływy ze sprzedaży biletów. Według analiz ekonomicznych wpływy ze sprzedaży biletów w 1999 r. dla województwa mazowieckiego pokryły około 40% poniesionych kosztów na realizację przewozów przez PKP.

Projekt modelu finansowania przewozów w obszarze województwa przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Projekt modelu finansowania przewozów w obszarze województwa

Pomocą w zapewnieniu rentowności przewozów regionalnych i aglomeracyjnych mogłyby być środki:

□ z budżetu państwa, przekazywane w formie dotacji państwowej z tytułu przyznawanych ulg przejazdowych; wielkość przyznanych środków powinna uwzględniać w swym wymiarze udział pracy przewozowej wykonywanej w granicach województwa, odniesionej do całkowitej pracy przewozowej dla obszaru całej sieci PKP;

□ z budżetu województwa, pochodzące m.in. z podatków lokalnych; w warunkach niemieckich regionalizacja jest finansowana w ramach landów z podatku paliwowego i funduszy związanych z ustawą o finansowaniu komunikacji gminnej, których źródłem jest podatek VAT;

□ inne – np. z opłat ekologicznych i kar nakładanych na jednostki gospodarcze oraz z fundacji działających na rzecz ochrony środowiska powinny wspomagać finansowanie przewozów w pokrywaniu wydatków na przedsięwzięcia o charakterze inwestycyjnym, np. zakup autobusów szynowych; wielkość wpływów z tych funduszy na dzień dzisiejszy jest trudna do oszacowania.

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, koszty utrzymania linii kolejowych o państwowym znaczeniu, istotne tylko ze względów obronnych, finansowane są z budżetu państwa. Wszystkie inne linie znaczenia państwowego oraz linie pozostałe finansowane są ze środków podmiotu zarządzającego infrastrukturą, otrzymywanych od przewoźników za udostępnianie infrastruktury. W przypadku, gdy wnoszo-

¹⁾ Dane Dyrekcji Przewozów Pasażerskich.

ne przez przewoźników opłaty nie pokrywają kosztów utrzymania i przy braku dofinansowania ze strony samorządów, liniom tym grozi zawieszenie przewozów i stopniowa fizyczna likwidacja.

Nowe projekty prawne przewidują możliwość uczestniczenia samorządów również w finansowaniu utrzymania linii lokalnych i inwestycji.

W 1998 r. wielkość środków finansowych ponoszonych przez PKP na utrzymanie i zarządzanie 1 km linii kolejowej kształtowała się następująco²⁾:

- linie kolejowe o znaczeniu państwowym – 213 630,9 zł,
- pozostałe linie kolejowe – 69 935,3 zł.

Według obliczeń dla 1998 r. wielkość niezbędnych środków finansowych na utrzymanie i zarządzanie liniami kolejowymi (wykorzystywanymi przez wszystkie rodzaje przewozów, w tym przewozy regionalne) na terenie województwa mazowieckiego wynosi 271,8 mln zł.

Podsumowanie

Wszystkie niemal kraje europejskie, podobnie jak Polska, borykają się z problemami transportu lokalnego. Biorąc jednak pod uwagę aspekty społeczno-gospodarcze i ekologiczne regionów, państwa te uznają, że transport regionalny jest niezbędny, a jego utrzymanie i rozwój leży w interesie publicznym.

Idea wdrożenia i rozwoju regionalizacji krajowych przewozów pasażerskich w Polsce wymaga systemowych rozwiązań ze względu na jej szeroki kontekst społeczny, wyrażający się określonymi oczekiwaniami społeczeństwa w stosunku do transportu kolejowego. Przykłady państw Unii Europejskiej (Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja) udowodniły, że regionalizacja jest elementem reformy systemów transportowych i sprzyja, w ramach kontraktów realizacji do tej pory deficytowych przewozów regionalnych [4]. Dlatego tak ważne jest by kreacja systemu transportowego w regionie znalazła się w kompetencji jednostek samorządowych. Samorządy lepiej zorientowane w potrzebach lokalnych powinny decydować o rozmiarach i jakości usług przewozowych, zleczanych przewoźnikom do realizacji w formie przetargów lub umów. Podobnie jak w państwach Unii Europejskiej, regionalizację w Polsce należy traktować jako element reformy systemu transportowego całego kraju i jednego z najważniejszych jego podmiotów jakim jest PKP.

Efektom wdrożenia regionalizacji może być systematyczna poprawa wyniku finansowego w przewozach regionalnych, a dofinansowanie deficytowych kolejowych przewozów lokalnych pozwoli wyrównać szanse w konkurencji z przewoźnikami niekolejowymi i komunikacją indywidualną. Narastające straty zmuszają PKP do wycofywania się z prowadzenia nierentownych przewozów i likwidacji wielu połączeń. Brak finansowego wsparcia samorządów będzie tylko pogłębiał ten proces, nie sposób bowiem dłużej powiększać straty

PKP. Należy pamiętać, że PKP zgodnie z ustawą o przedsiębiorstwie Polskie Koleje Państwowe jest przedsiębiorstwem świadczącym usługi transportowe na zasadach rynkowych, z zastrzeżeniem dotyczącym dotacji na wyrównywanie przychodów utraconych w wyniku ulg ustawowych. W projektach MTiGM istnieje takie rozwiązanie, by samorządy początkowo otrzymywały z budżetu pieniądze w formie dotacji na przewozy kolejowe, później dotacje zastąpiłaby subwencja, obejmująca cały transport publiczny.

Urzeczywistnienie przedstawionej wizji wymaga głębokiego zaangażowania i determinacji zainteresowanych stron i pociąga za sobą szereg działań związanych z kreowaniem polityki transportowej państwa i polityki transportowej województw samorządowych.

□

Literatura

- [1] Bartosik B., Kusiński T.: *Koncepcja rozwoju kolejowych przewozów aglomeracyjnych w ramach systemu transportowego województwa warszawskiego*. Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa. Warszawa 1998.
- [2] Bartuszek Z., Janiszewski A.: *Kierunki usprawnień w najbliższych latach oraz wizja rozwoju podsystemu kolejowego w Warszawie*. Konferencja naukowo-techniczna: Komunikacja w Warszawie – jak ją usprawnić w najbliższych latach. Oddział Warszawski SITK. Warszawa 1999.
- [3] Biuletyn Statystyczny Województwa Mazowieckiego. Urząd Statystyczny w Warszawie. Styczeń – marzec 1999.
- [4] Łukasiak M., Romański St.: *Kolejowe usługi o charakterze publicznym w krajach UE i w Polsce*. Przegląd Komunikacyjny 6/1998.
- [5] Materiały konferencyjne CER na temat „Przewozy publiczne w transporcie kolejowym”:
Hylén B.: *Kontraktowane przewozy kolejowe w Europie Zachodniej*. Szwedzki Państwowy Instytut Badań Dróg i Transportu.
Nordell O.: *Punkt widzenia klienta*. Vianord, Szwecja.
Simpson B. (Rzecznik ds. Transportu w Parlamencie Europejskim): *Opinia Parlamentu Europejskiego na temat stanu, zalecanego zakresu i perspektyw transportu publicznego*.
- [6] Komunikacja w Warszawie - jak ją usprawnić w najbliższych latach. Oddział Warszawski SITK. Warszawa, czerwiec 1999
- [7] Plan strategiczny PKP 2020, maj 1999 r.
- [8] Projekt ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP.
- [9] Rozporządzenie Rady EWG nr 1893/91 (nowelizujące rozporządzenie EWG nr 1191/1969).
- [10] Sieciowy rozkład jazdy pociągów 1999/2000.

Autorka
mgr inż. Iwona Wróbel
Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa
Zakład Przewozów

²⁾ Według danych Dyrekcji Infrastruktury Kolejowej PKP.