

Przebieg regionalizacji przewozów pasażerskich w Polsce

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy następuje proces znaczących przekształceń w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Obejmuje on w szczególności przewozy o zasięgu lokalnym, a zatem aglomeracyjne i regionalne. Dla wielu osób problematyka ta jest niezrozumiała, co powoduje liczne nieporozumienia, a nawet sprzeczny. W artykule przybliżono te zagadnienia w oparciu o fakty i dokumenty najważniejsze dla tego procesu.

Kontekst międzynarodowy

Prezentację celów i znaczenia regionalizacji przewozów pasażerskich, zwłaszcza kolejowych, rozpatrywać trzeba w kontekście rozwiązań przyjętych w krajach Unii Europejskiej. Na temat transportu publicznego opracowano tam i wdrożono szereg regulacji, takich jak Dyrektywy Rady numer 91/440 (w sprawie rozwoju kolei), 95/18 (w sprawie udzielania koncesji przedsiębiorstwom kolejowym), 95/19 (o udostępnianiu infrastruktury i pobieraniu opłat) oraz Rozporządzenie Rady 1893/91 (w sprawie służby publicznej).

Trzy najważniejsze zapisy pochodzące z tego ostatniego dokumentu są następujące:

□ Dla zapewnienia odpowiednich usług przewozowych, które w szczególności będą uwzględniały warunki socjalne i potrzeby ochrony środowiska oraz plany zagospodarowania miast i ośrodków podmiejskich, względnie w celu uzyskania specjalnych usług w opłatach dla niektórych kategorii pasażerów, odpowiednie władze Krajów Członkowskich mogą zawierać umowy na przewozy publiczne z przedsiębiorstwami kolejowymi.

□ Odpowiednie władze Krajów Członkowskich mogą jednakże utrzymać lub nałożyć obowiązki transportu publicznego w stosunku do (m.in.) przewozów aglomeracyjnych z uwzględnieniem właściwych metod wyrównania 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.

Sformułowanie powyższych regulacji wynika z uznania powszechnej prawidłowości, zgodnie z którą przewozy typu aglomeracyjnego i regionalnego są nierentowne, ale ich utrzymanie na dobrym poziomie oraz racjonalny rozwój leży w interesie publicznym, stanowiąc jeden z podstawowych elementów rozwoju miast i regionów.

Europejska legislacja w tym zakresie jest zresztą rozwijana. W *tts* 12/2000 opisaliśmy przyjęty przez Komisję Europejską projekt nowego rozporządzenia dotyczącego wymagań w zakresie służby publicznej oraz zawierania kontraktów na przewozy pasażerskie. Ta nowa regulacja wprowadza elementy konkurencji pomiędzy przewoźnikami, ale po raz kolejny potwierdza traktowanie komunikacji typu regionalnego jako służby publicznej.

Nowe zadania samorządów

Nową jakość w transporcie publicznym rozpatrywać trzeba jednocześnie w kontekście reformy administracyjnej państwa, jaką wprowadzono w Polsce 1 stycznia 1999 r. Jednym z zasadniczych elementów tych zmian jest powierzenie samorządowi terytorialnemu samodzielnego wykonywania zadań publicznych. Wśród zadań tych, jak wynika z analizy sytuacji w krajach Unii Europejskiej, znajduje się między innymi troska o transport publiczny. W ten sposób powstaje nowy obszar działania władz samorządowych, który zawiera się w pojęciu regionalnej polityki transportowej. Podstawowymi elementami składowymi takiej polityki powinny być kolejno:

□ refleksja specjalistów nad regionalnymi potrzebami społecznymi w zakresie przemieszczania się osób zarówno na własnym terenie, jak też w dojazdach do innych miast i regionów;

□ dokonanie wyboru środków transportu publicznego (kolej, autobusy, mikrobusy itp.) najlepiej odpowiadającego zidentyfikowanym potrzebom komunikacyjnym, zależnie od układu sieci osadniczej, wielkości i struktury istniejących i potencjalnych potoków pasażerskich, odległości przejazdu, stanu infrastruktury transportowej itp.;

□ określenie wymagań jakościowych oczekiwanych od przewoźników w zakresie układu komunikacyjnego tras (połączeń), częstotliwości obsługi, stosowanego taboru, dostępności dla osób niepełnosprawnych i innych elementów;

□ zawarcie umów z przewoźnikami na realizację przewozów oraz ich dofinansowywanie;

□ nadzorowanie przebiegu procesu przewozowego, ocena jakości usług świadczonych przez przewoźników i wyciąganie konsekwencji z zauważonych nieprawidłowości.

Regionalizację polityki transportowej określić zatem można ogólnie jako przesunięcie odpowiedzialności za transport publiczny na władze samorządowe, które w związku z tym powinny zostać wyposażone w odpowiednie uprawnienia oraz środki, pozwalające na realizację nowych zadań.

Wymienione zadania samorządu dotyczą działań w krótkim okresie planowania. W dłuższej perspektywie samorząd

powinien prowadzić politykę długofalową, obliczoną na zrównoważony rozwój tych środków transportu, które najlepiej odpowiadają lokalnym potrzebom przewozowym.

Ponadto samorząd może i powinien być inicjatorem, a w niektórych przypadkach także bezpośrednio angażować się w zakupy nowego taboru, budowę lub modernizację infrastruktury transportowej. Może także brać udział w tworzeniu spółek przewozowych.

Opisane prawidłowości stanowią obecnie w Polsce model docelowy. Proces przechodzenia od dotychczasowej do nowej struktury prawnej, organizacyjnej i finansowej zachodzi bowiem stopniowo i jest rozłożony na najbliższe lata. Rację mają zapewne również ci specjaliści, którzy uważają, że zmiany następują zbyt wolno. I tak jednym z głównych powodów potęgujących się od kilku lat problemów finansowych PKP, jako państwowego monopolisty w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich, jest opóźnione reformowanie systemu finansowania przewozów regionalnych. W efekcie najpilniejsze zadania w tym zakresie, takie jak odstąpienie od wykonywania najbardziej nierentownych przewozów regionalnych, musiały zostać wykonane przez samo przedsiębiorstwo.

Nowa regulacja prawne

Istniejące od 75 lat przedsiębiorstwo Polskie Koleje Państwowe funkcjonowało w ostatnich latach w oparciu o następującą regulację prawne:

- znowelizowaną w 1991 r. ustawę o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. nr 107, poz. 463),
- nową ustawę o przedsiębiorstwie państwowym „Polskie Koleje Państwowe” z 1995 r. (Dz. U. nr 95, poz. 474 z późniejszymi zmianami),
- ustawę o transporcie kolejowym z 1997 r. (Dz. U. nr 96, poz. 591 z późniejszymi zmianami).

Proces przygotowywania PKP do regionalizacji przewozów pasażerskich znalazł swój najpełniejszy jak dotychczas wymiar w kolejnej ustawie z 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. nr 84, poz. 948). Wprowadzona nią nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym zdefiniowała przewozy regionalne jako „kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem”. Jednocześnie przewozy miejskie i podmiejskie zdefiniowano jako „kolejowe przewozy pasażerskie wykonywane w ramach przewozów regionalnych, ograniczone do obszaru miasta i gmin z nim sąsiadujących lub kilku sąsiednich miast i sąsiadujących z nimi gmin”.

Najważniejsze dla regionalizacji postanowienia dotyczą organizowania i dotowania regionalnych przewozów pasażerskich, które włączono do zadań własnych samorządu województwa, stanowiąc, że środki finansowe na te zadania określi corocznie ustawa budżetowa. Przewozy takie mogą być odtąd również dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto minister właściwy do spraw finansów został upoważniony do przeznaczenia

oszczędności powstałej w dotacji przedmiotowej do ulg ustawowych na dofinansowanie przewozów regionalnych.

Organizowanie i dotowanie przewozów kolejowych o zasięgu międzywojewódzkim włączono do zadań ministra właściwego do spraw transportu, przeznaczając na ten cel również środki z ustawy budżetowej.

Jednostki samorządu terytorialnego oraz minister właściwy do spraw transportu zostali zobowiązani do zawierania umów z przewoźnikiem kolejowym na przewozy regionalne.

Ustawa o komercjalizacji PKP zawiera także postanowienia o wysokości dotacji budżetowych na przewozy regionalne w kolejnych pięciu latach począwszy od 2001 r. W ustawie budżetowej ma być przewidziane na ten cel 300 mln zł w 2001 r., 500 mln zł w 2002 r. oraz 800 mln zł w 2003 r. Następnie w latach 2004–2005 będzie to kwota co najmniej 800 mln zł.

Sumy te mogą zostać zwiększone o środki pochodzące z emisji obligacji, jakie PKP SA wyemituje w latach 2001–2002. Ustawodawca upoważnił przeznaczenie części z uzyskanych w ten sposób pieniędzy na dofinansowanie deficytowych regionalnych przewozów pasażerskich, wykonywanych przez PKP SA w wysokości 500 mln zł w 2001 r. oraz 300 mln zł w 2002 r. W ten sposób całkowity poziom dofinansowania przewozów regionalnych na najbliższe lata ustanowiony został na poziomie 800 mln zł rocznie (tab. 1).

Tablica 1

Rok	Środki z budżetu państwa [mln zł]	Środki z emisji obligacji PKP SA [mln zł]
2001	300	500
2002	500	300
2003	800	—
2004	co najmniej 800	—
2005	co najmniej 800	—

Rozporządzenia wykonawcze

Zgodnie z wolą ustawodawcy Rada Ministrów przygotowała w przedmiotowym zakresie dwa rozporządzenia wykonawcze do ustawy o komercjalizacji PKP w sprawie:

- dotacji budżetowej dla samorządów województw na organizowanie i dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich,
- szczegółowych zasad organizowania regionalnych i międzywojewódzkich kolejowych przewozów pasażerskich oraz trybu wyboru przewoźników.

Najważniejsze zapisy wymienionych rozporządzeń, pochodzących z 5 grudnia 2000 r. (Dz. U. nr 107 z 7.12.2000 r. poz. 1132 i 1133), są następujące.

Pierwsze z wymienionych rozporządzeń zawiera szczegółowe zasady ustalania wysokości dotacji z budżetu państwa dla poszczególnych województw, tryb ich przekazywania oraz terminy dotowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. Wzór określający sumę przypadającą dla poszczególnych województw jest następujący:

$$V_n = 0,5 \frac{Z_n}{Z} + 0,4 \frac{L_n}{L} + 0,1 \frac{B_n}{N_b}$$

gdzie:

V_n – wskaźnik udziału województwa w dotacji, określony z dokładnością do czwartego miejsca po przecinku,

Z_n – liczba mieszkańców województwa,

Z – liczba mieszkańców Polski,

L_n – długość czynnych linii kolejowych,

L – długość czynnych linii kolejowych w Polsce,

B_n – wskaźnik zagrożenia szczególnie wysokim bezrobociem w województwie; dla województw, w których co najmniej 40% powiatów zalicza się do powiatów zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym w rozumieniu przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu $B_n = 1$, dla pozostałych $B_n = 0$,

N_b – Liczba województw, dla których $B_n = 1$

Do określania dotacji z zastosowaniem powyższego wzoru zobowiązany został minister właściwy do spraw transportu w terminie do 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy. Dotacje samorządowi województwa przekazywać będzie wojewoda w terminach miesięcznych. Dotacja obejmuje również środki przeznaczone na nabywanie kolejowych pojazdów szynowych niezbędnych do realizacji przewozów regionalnych.

Drugie z przytoczonych rozporządzeń dotyczy zasad organizowania przewozów regionalnych i międzywojewódzkich, które określono jako opracowanie i wprowadzenie planu połączeń odpowiednio na obszarze kraju (minister) lub województwa (samorząd). Obejmuje ono ustalenie zapotrzebowania na przewozy, wybór przewoźników i zawarcie z nimi umów, a wreszcie ocenę i kontrolę wykonania usług przewozowych.

Przy ustalaniu zapotrzebowania pod uwagę należy brać układ przestrzenny sieci osadniczej, rozmieszczenie ośrodków administracyjnych, kulturalnych i oświatowych, stopień bezrobocia, popyt na usługi przewozowe, komplementarność środków transportowych, układ i charakterystykę linii kolejowych i inne zagadnienia z dziedziny gospodarki przestrzennej.

Wyboru przewoźników do wykonywania przewozów na sieci połączeń lub w poszczególnych relacjach dokonuje się wśród podmiotów posiadających koncesję na taką działalność. Kryteria oceny ich oferty (o wadze co najmniej 40%) obejmują wielkość wnioskowanej dotacji, oferowaną jakość przewozów, wysokość przewidywanych opłat oraz bezpieczeństwo pasażerów. Organizator przewozów ma prawo również określić dodatkowe kryteria oceny, przy czym ich waga nie może być wyższa niż 60%.

Rozporządzenie podaje także wykaz elementów, które powinny znaleźć się w umowie samorząd – kolej. Określone w niej zostaną parametry jakości usług, tryb kontroli wykonania zadania oraz sposób rozliczenia dotacji. Umowa powinna określać także sposób wykorzystania dotacji przeznaczonej na nabywanie kolejowych pojazdów szynowych. Umowy o organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów regionalnych, wykonywanych w okresie od 10 czerwca

2001 r. do 14 grudnia 2002 r., powinny zostać zawarte do 15 lutego 2001 r., co jednak nie nastąpiło.

Koncesje na przewozy

Kolejnym efektem ustawy o komercjalizacji PKP było ogłoszenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 27 stycznia 2001 r. Działając na podstawie artykułu 78 tej ustawy minister ogłosił, iż udzieli koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na zarządzaniu liniami kolejowymi oraz wykonywaniu przewozów kolejowych w rozumieniu przepisów dwóch ustaw: o transporcie kolejowym oraz Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r., nr 50, poz. 601).

W zakresie przewozu osób na obszarze poszczególnych województw, liczba koncesji dla podmiotów wykonujących przewozy regionalne po torach normalnych (1435 mm) będzie nieograniczona. Od tej zasady są tylko dwa wyjątki: w województwie pomorskim po torach SKM oraz mazowieckim na linii WKD udzielone zostaną po jednej koncesji.

Minister zamierza również udzielić jednej koncesji na przewozy po torach o szerokości 1520 mm (linia LHS). Nieograniczona natomiast będzie liczba koncesji na przewozy po liniach wąskotorowych (szerokość toru mniejsza niż 1435 mm) na terenie tych województw, gdzie takie linie występują. Jedna koncesja przyznawana będzie na tych liniach kolejowych, do których podmiot posiada tytuł prawny.

Ogłoszenie zawiera również informacje o koncesjach na przewóz rzeczy.

Koncesje udzielane będą na okres 10 do 50 lat. Na wniosek przedsiębiorcy czas ten może być krótszy, ale wynosić musi co najmniej 2 lata. Aby uzyskać koncesję, przedsiębiorca musi spełniać warunki określone w ustawie o transporcie kolejowym, Prawie przewozowym i w przepisach międzynarodowych.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zaprosił do składania wniosków w terminie 60 dni od daty ukazania się ogłoszenia, lecz nie później niż do 15 maja 2001 r., przy czym dla części koncesji termin ten upływa 31 marca 2001 r. Decyzje o wydaniu koncesji zostaną podjęte do 15 września 2001 r., a w odniesieniu do części przewozów do 15 kwietnia 2001 r. W przypadku zgłoszenia większej liczby wniosków niż wskazana w ogłoszeniu, organ koncesyjny przeprowadzi postępowanie obejmujące rozprawy administracyjne, zgodnie z Prawem o działalności gospodarczej.

Kolejne etapy regionalizacji

Ogłoszone w ostatnim okresie akty prawne stanowią niewątpliwie znaczący postęp w procesie regionalizacji transportu publicznego. Stopniowo uporządkowane zostają zasady organizowania i dotowania takich przewozów wykonywanych transportem kolejowym. Szczególna rola w tym względzie przypada przedsiębiorstwu Polskie Koleje Państwowe, które z chwilą ogłoszenia ustawy o komercjalizacji pozostało jedynym przewoźnikiem dysponującym koncesją.

W zakresie przewozów pasażerskich PKP przygotowały się do wyzwań regionalizacji już od wielu miesięcy.

Dokończenie na s. 88 □