

Założenia polityki transportowej państwa w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich regionalnych i aglomeracyjnych

Transport będący usługą, służącą przemieszczaniu towarów i ludzi, stanowi jeden z najistotniejszych czynników rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, jest traktowany jako składnik gospodarki narodowej. Stąd wynika konieczność określania przez rząd polityki transportowej dotyczącej funkcjonowania i rozwoju wszystkich rodzajów transportu.

W Ministerstwie Transportu i Gospodarki Morskiej przygotowano projekt dokumentu *Polityka transportowa państwa na lata 2000–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*, który zawiera aktualizację, częściowo zmianę oraz rozwinięcie zasad zawartych w dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów w 1995 r.: *Polityka transportowa – program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie* oraz *Plan rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce do roku 2015*.

Projekt ten powstał przy współpracy z podległymi MTiGM jednostkami i przedsiębiorstwami i stał się przedmiotem konsultacji międzyresortowych oraz w środowiskach zawodowych politycznych i obywatelskich, a w listopadzie 1999 r. został przyjęty przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Zawarte w tym dokumencie założenia zostały wykorzystane do opracowania innych dokumentów strategicznych resortu transportu i innych resortów, w tym w szczególności opracowania MTiGM pt. *Narodowa Strategia Rozwoju Transportu na lata 2000–2006*, które zostało przyjęte w styczniu br. przez Komitet Integracji Europejskiej.

Polityka transportowa państwa na lata 2000–2015 zakłada osiągnięcie zrównoważonego pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym, systemu transportowego w warunkach rozwijającej się gospodarki rynkowej i poprawy poziomu życia, z uwzględnieniem konkurencji międzynarodowej i miejsca w międzynarodowym obrocie usługami transportowymi.

Realizacja tego celu możliwa jest przez stopniową zmianę istniejących mechanizmów funkcjonowania transportu,

przyjęcie nowych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i prawnych, z uwzględnieniem uwarunkowań wewnętrznych (takich jak: możliwości finansowe, względy gospodarcze i społeczne, zagospodarowanie przestrzenne i ochrona środowiska) oraz uwarunkowań zewnętrznych (do których należą m.in.: członkostwo w NATO i Unii Europejskiej oraz inne porozumienia i umowy międzynarodowe).

Cele szczegółowe polityki transportowej państwa to:

- umożliwienie zaspakajania potrzeb transportowych przez osoby i podmioty gospodarcze w sposób nie wpływający na ograniczenie ich aktywności w realizacji celów osobistych i gospodarczych;
- oddziaływanie na popyt na usługi transportowe w celu zmniejszenia transportochłonności gospodarki i racjonalizowania przejazdów ludności;
- oddziaływanie na podział zadań przewozowych między poszczególne rodzaje transportu dla uzyskania zrównoważonego systemu transportowego, z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych;
- zmniejszenie stopnia negatywnego oddziaływania transportu na otoczenie;
- zwiększenie sprawności i dostępności do sieci infrastruktury transportowej kraju, związane z realizowanymi strategiami rozwoju regionalnego;
- poprawa funkcjonowania i podniesienie poziomu nowoczesności w ogólnodostępnej infrastrukturze transportowej.

Do najważniejszych instrumentów wdrażania polityki państwa w zakresie transportu należą:

- stabilne źródła finansowania oparte zarówno na budżecie państwa i samorządów, jak i na zaangażowaniu sektora prywatnego;
- wzmocnienie i usprawnienie struktur zarządzania transportem;
- sprawna realizacja przedsięwzięć rozwojowych w transporcie, szczególnie w ramach realizacji zadań związanych z integracją Polski z Unią Europejską;

W związku z tym najważniejszymi wyzwaniami obecnej doby w transporcie pasażerskim jest racjonalizacja relacji między poziomem motoryzacji a ofertą rynku przewozowego, co oznacza konieczność wprowadzenia nowych mechanizmów zarządzania w transporcie w miastach, gdzie priorytetem musi stać się zbiorowy transport publiczny. Szczególne znaczenie w dobie reformy ma zaangażowanie systemów kolejowych – istniejących i dysponujących nadwyżkami potencjału przewozowego nad obecnym zapotrzebowaniem.

Nowe rozwiązania w transporcie zbiorowym zmierzają do włączenia samorządów wojewódzkich do procesów organizacji i wspierania finansowego przewozów, w szczególności tworzone będą warunki do organizowania regionalnych lub metropolitalnych centrów zarządzania transportem.

Planowane jest znaczące wsparcie kolejowych przewozów pasażerskich zwłaszcza w przewozach aglomeracyjnych i regionalnych, poprzez zaangażowanie samorządów wojewódzkich w organizację tych przewozów i wsparcie finansowe z budżetu państwa. W zakresie finansowania tych przewozów zakłada się, że przewoźnicy będą pokrywać

swoje koszty z dochodów ze świadczenia usług, natomiast państwo – w ramach zasady użyteczności publicznej – wspierać będzie przewozy pasażerskie regionalne i aglomeracyjne poprzez refundowanie strat przewoźników świadczących nierentowne usługi, a także refundować będzie koszty ulg w taryfach, nadawanych w ramach obowiązku stosowania ulg ustawowych.

Dla przedsiębiorstw z szeroko rozumianego rynku transportowego kwestią podstawową jest kierunek polityki państwa na rozwój – transport jest jednym z czynników warunkujących rozwój, stąd obroty przedsiębiorstw mają szansę wzrosnąć. Warunkiem jest jednak dostosowanie się do zasad konkurencji coraz bardziej otwartego rynku zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej.

Podkreślić należy, że w dokumencie określającym politykę transportową państwa za najważniejsze zadania w warunkach rozpoczętych procesów demokratyzacji życia i wdrażania rynkowo zorientowanego transportu uznano między innymi:

- przeprowadzenie głębokiej restrukturyzacji kolei w kierunku oddzielenia infrastruktury od przewoźnika i stopniowe usamodzielnienie przedsiębiorstw przewozowych;
- rozwój transportu w miastach i w obszarach metropolitalnych w kierunku rozwoju transportu zbiorowego i ograniczenia ruchu w centrach miast.

Zakłada się, że udział państwa w zakresie rozwoju transportu kolejowego może odbywać się na trzech płaszczyznach:

- 1) formalnej – obejmującej współtworzenie norm prawnych umożliwiających funkcjonowanie transportu kolejowego;
- 2) materialnej – związanej z kreowaniem środków finansowych wspierających kreowanie i rozwój kolei, w tym:
 - rozwój infrastruktury kolejowej;
 - dofinansowanie zadań służby publicznej przewozów pasażerskich;
 - dofinansowanie zadań obronnych;
- 3) nadzoru – w zakresie określonym podstawowo w ustawie o transporcie kolejowym oraz w innych aktach prawnych.

Zgodnie z inicjatywą rządu, który we wrześniu 1999 r. zatwierdził *Program restrukturyzacji Polskich kolei Państwowych*, została przygotowana ustawa o komercjalizacji, prywatyzacji i prywatyzacji PKP, która weszła w życie 27 października 2000 r.

Ustawa ta reguluje proces przekształceń PKP, jak i kwestie partycypacji państwa w rozwoju infrastruktury oraz w organizowaniu i dotowaniu deficytowych przewozów pasażerskich. Szczególną rolę przewiduje się w tym zakresie dla samorządów terytorialnych – one bowiem w sposób lepszy niż dotychczas z centrum mogą określić potrzeby w zakresie kolejowych przewozów regionalnych i aglomeracyjnych, będą mogły właściwie skoordynować te przewozy z innymi środkami przewozowymi oraz kształtować atrakcyjne taryfy.

Zapisy tej ustawy definiują pojęcie regionalnych przewozów pasażerskich, określając ich zasięg w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z województwem sąsiednim oraz ustalają, że organizowanie i dotowanie tych przewozów należy do zadań własnych samorządów

województwa, a środki finansowe na te zadania określa corocznie ustawa budżetowa.

Jednocześnie zapisy ustawy zapewniają uwzględnienie w budżecie państwa w latach 2001–2005 określonych kwot przeznaczonych na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych i międzyregionalnych, w tym dopuszcza się, że regionalne przewozy pasażerskie mogą być dofinansowywane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Regionalne przewozy pasażerskie realizowane będą na podstawie umów zawartych pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a przewoźnikami kolejowymi.

Dotacja przedmiotowa do przejazdów ulgowych będzie nadal przyznawana, z tym, że w przypadku wystąpienia oszczędności minister do spraw finansów został upoważniony do przeznaczenia tej oszczędności na dotację celową na dofinansowanie zadań bieżących samorządów województw w zakresie organizowania i dotowania regionalnych przewozów pasażerskich.

Z delegacji ustawy wynika, że Rada Ministrów w drodze rozporządzeń określi:

- szczegółowe zasady organizowania zadań związanych z regionalnymi przewozami kolejowymi oraz tryb wyboru przewoźników, kierując się zasadami uczciwej konkurencji i ochroną interesów konsumentów, w szczególności określi: kryteria ustalania zapotrzebowania na przewozy, dopuszczalne formy organizacyjne wykonywania przewozów oraz kryteria oceny oferty przewoźników;
- szczegółowe zasady ustalania, tryb i organy dokonujące przekazywania dotacji budżetowej dla samorządów województw oraz terminy od których samorządy województw rozpoczną organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców województwa, długość linii kolejowych w województwie oraz zagrożenie szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym.

W MTiGM zakończono pracę nad przygotowaniem projektów wymienionych rozporządzeń i przesłano je do Rady Ministrów.

Ponadto ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP nakłada obowiązek przeznaczenia minimum 10% kwoty z dotacji do przewozów regionalnych i międzywojewódzkich na nabywanie nowych pojazdów szynowych od krajowych producentów. Wykaz tych przedsiębiorstw – producentów określi Rada Ministrów. Aktualnie w MTiGM trwają prace nad projektem tego rozporządzenia.

W zakresie regulacji zagadnień związanych także między innymi z kolejowymi przewozami aglomeracyjnymi i regionalnymi w ustawie o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP znajdują się znowelizowane zapisy dotyczące koncesjonowania transportu kolejowego. Pozostałe zagadnienia związane z regulacją rynku kolejowego, w tym także odnoszące się do kolejowych przewozów aglomeracyjnych i regionalnych, są zawarte w rządowym projekcie ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej, będącej aktualnie w trakcie prac parlamentarnych.

□

Wiesław Jarosiewicz – Departament Kolejnictwa MTiGM