

*Michał Zajfert**

KOLEJOWE PRZEWOZY PASAŻERSKIE O CHARAKTERZE UŻYTKU PUBLICZNEGO – DOŚWIADCZENIA OSTATNICH 20 LAT TRANSFORMACJI KOLEI W POLSCE

WSTĘP

Trudności z wdrożeniem mechanizmów racjonalnej organizacji i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej w optymalnym dla społeczeństwa zakresie sprawiają, że już od ponad 20 lat ich realizacja w Polsce daleka jest od doskonałości. Powoduje to negatywne konsekwencje wynikające z ogólnospołecznych kosztów takiego stanu rzeczy – zarówno z punktu widzenia korzystającego z tych przewozów pasażera, jak i finansującego je samorządu. Trudności te nie powinny zwalniać z dążenia do wdrażania rozwiązań optymalnych z ekonomicznego punktu widzenia.

Celem artykułu jest próba wskazania takich rozwiązań na podstawie analizy przekształceń wdrażanych w ostatniej dekadzie także w innych gałęziach transportu. W pierwszej części opracowania przedstawiono charakterystykę kolejowych przewozów pasażerskich objaśniającą trwały deficyt przewozów regionalnych. W następnej zostały pokazane ekonomiczne korzyści, jakie przynosi ogólnowi społeczeństwa realizacja takich przewozów. Kolejna część koncentruje się na negatywnych zmianach zewnętrznych uwarunkowań, które sprawiły, że przez ostatnie 20 lat popyt na przewozy regionalne znacznie spadł, co zasadniczo utrudnia ich racjonalną organizację. W ostatniej części opracowania przeanalizowano kolejne kroki przekształceń własnościowych i organizacyjnych publicznego sek-

* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN (e-mail: mzajfert@inepan.www.pl).

torą kolei w Polsce i starano się pokazać, na czym polegały błędy w tych działaniach, odnosząc się również do doświadczeń innych typów transportu publicznego.

W zakończeniu zostały przedstawione postulaty i rekomendacje zmian eliminujących wskazane wcześniej problemy, wady i bariery funkcjonowania kolejowych przewozów regionalnych.

1. CHARAKTERYSTYKA PASAŻERSKICH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

Kolejowe przewozy pasażerskie zaspokajają różnorodne potrzeby ludności i cechują się różną charakterystyką techniczną (częstotliwość kursowania, prędkość jazdy, odległości pomiędzy poszczególnymi stacjami, na których zatrzymuje się dany pociąg, odległości przewozu, liczby podróży). Mając to na uwadze, można podzielić je na trzy segmenty.

- **Przewozy aglomeracyjne**, które obejmują intensywny transport w dużych aglomeracjach, w tym głównie zapewniają dojazd do ich centrów. Aglomeracje tworzą gęsto zaludnione zespoły miast powiązanych ze sobą przestrzennie i funkcjonalnie, a położone w tych obszarach wsie ze względu na tryb życia mieszkańców faktycznie są podmiejskimi osiedlami. W efekcie w praktyce trudno przedstawić jednoznaczną definicję określającą granice aglomeracji. Przykładem granicy aglomeracji jest obszar działania Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście, Szybkiej Kolei Miejskiej w Warszawie, Warszawskiej Kolei Dojazdowej czy Warszawskiego Węzła Kolejowego¹. O przewozach aglomeracyjnych można mówić w przypadku większości miast wojewódzkich w promieniu 10–20 km wokół ich granic.
- **Przewozy regionalne**, które zapewniają lokalną komunikację między mniejszymi miejscowościami i dojazd ze wsi do lokalnych centrów (miasteczek powiatowych). Obejmują one przejazdy realizowane w obrębie jednego województwa bądź między sąsiednimi województwami. Podobnie jak granice samych aglomeracji, także podział między przewozami aglomeracyjnymi a regionalnymi nie jest w pełni jednoznaczny, tym bardziej że jeden pociąg osobowy na części swej trasy może obsługiwać przewozy aglomeracyjne, a na dalszym fragmencie – regionalne.
- **Przewozy dalekobieżne**, które obejmują przejazdy międzywojewódzkie i są obsługiwane przez pociągi TLK, Inter Regio (niegdyś pospieszne), ekspresowe i Intercity.

¹ System taryfowy „Kolei Mazowieckich” określa granice Warszawskiego Węzła Kolejowego, tj. obszaru aglomeracji warszawskiej stacjami: Błonie, Celestynów, Zalesie Dolne, Grodzisk Mazowiecki, Nowy Dwór Mazowiecki, Mińsk Mazowiecki, Tuszcz.

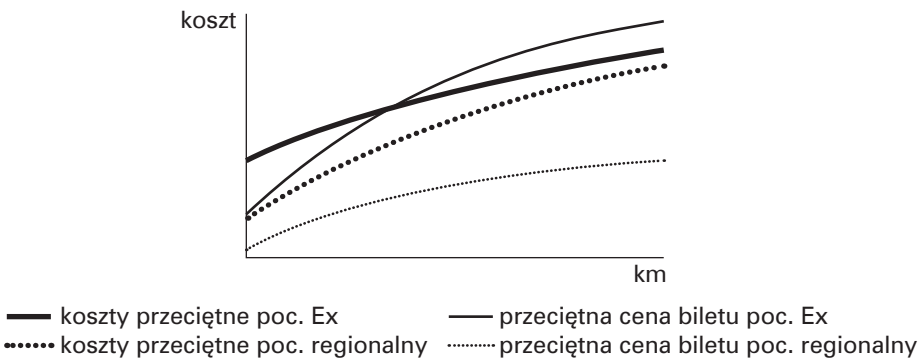
Szczegółowe omówienie specyfiki technicznej poszczególnych segmentów przewozów pasażerskich i cech stosowanego do ich obsługi taboru wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Natomiast istotne jest – jak się wydaje – szersze przedstawienie różnicy struktury kosztów i wpływów uruchomienia pociągów pasażerskich poszczególnych rodzajów. Decydujący wpływ mają tu dwa czynniki:

- **Liczba podróży.** Z realizacją przewozów pasażerskich wiąże się osiągnięcie znacznych korzyści wynikających z malejących kosztów przeciętnych wraz ze wzrostem skali produkcji. Łączne wpływy z biletów zależą wprost od liczby podróży, natomiast koszty uruchomienia pociągu wzrastają wraz z ich liczbą w niewielkim stopniu. Pokrycie kosztów uruchomienia pociągu wpływami z biletów jest możliwe dopiero po przekroczeniu określonej liczby pasażerów a wraz z dalszym wzrostem ich liczby możliwe jest osiągnięcie zysku. Właśnie różna przeciętna liczba podróży w pociągach aglomeracyjnych i regionalnych przy jednakowym poziomie cen biletów sprawia, że w przypadku tych drugich znacznie trudniej zapewnić pokrycie kosztów ich uruchamiania wpływami z biletów².
- **Kategoria pociągu i odległość przewozu.** Zależność osiąganych wpływów i kosztów przeciętnych (w przeliczeniu na jednego pasażera) względem długości trasy przejazdu została przedstawiona na rysunku 1 przy założeniu, że zarówno pociąg ekspresowy, jak i regionalny przewożą jednakową liczbę podróży. Pociągi dalekobieżne (w Polsce ekspresowe i InterCity) wyróżniają się stosunkowo wysokimi kosztami stałymi utrzymania taboru i jego amortyzacji w porównaniu do pociągów aglomeracyjnych i regionalnych. Wynika to m.in. z bardziej złożonego i nowoczesnego wyposażenia wagonów (np. klimatyzacja, instalacja przeciwpoślizgowa) i wynikających z tego kosztów utrzymania czy bardziej pracochłonnego sprzątania. Jednocześnie koszt zmienny uruchomienia pociągu dalekobieżnego jest niższy w porównaniu z pociągiem aglomeracyjnym czy regionalnym, co wynika z faktu, że te ostatnie podczas swej jazdy zatrzymują się na wszystkich przystankach i za każdym razem zużywają znaczne ilości energii na rozruch. Z tych przyczyn krzywa obrazująca na rysunku 1 przeciętny koszt jazdy pociągu dalekobieżnego (linia pogrubiona ciągła) zaczyna się na wyższym poziomie niż analogiczny przeciętny koszt jazdy pociągu regionalnego i aglomeracyjnego (linia gruba kropkowana), lecz krzywa tego ostatniego ma większe nachylenie. Przebieg krzywych opisujących cenę biletu (linie cienkie) jest odzwierciedleniem taryfy przewozowej – mają one charakter progresywny względem odległości, przy czym ceny biletów na pociągi dalekobieżne ekspresowe są ponad dwukrotnie wyższe niż na regionalne i aglomeracyjne (osobowe). Porównanie przedsta-

² Potwierdza to relatywnie dobra kondycja finansowa spółek Grupy PKP obsługujących przewozy aglomeracyjne: Szybka Kolej Miejska w Trójmieście i Warszawska Kolej Dojazdowa w porównaniu do spółki PKP Przewozy Regionalne. Porównanie poszczególnych segmentów przewozów pasażerskich stało się możliwe dopiero po restrukturyzacji PKP w 2001 r. i podziale przedsiębiorstwa PKP na odrębne spółki.

wionych na rysunku 1 krzywych obrazujących przeciętne koszty i wpływy różnych rodzajów pociągów pasażerskich wskazuje, że dla pociągów ekspresowych może istnieć taka odległość przejazdu, dla której krzywa opisująca koszt przeciętny przecina krzywą opisującą cenę biletu. Zatem przy dłuższej drodze przejazdu, niż wyznacza ten punkt przecięcia, wpływy z biletów przewyższają koszty uruchomienia pociągu dalekobieżnego, a rzeczywiste położenie tego punktu zależy od bardzo wielu czynników wynikających z organizacji i charakteru technicznego³. Natomiast w przypadku pociągów aglomeracyjnych i regionalnych choćby zrównanie wpływów z biletów z kosztami niezależnie od odległości przewozu jest trudne do osiągnięcia.

Rysunek 1. Wpływy i koszty przeciętne uruchomienia pociągu pasażerskiego zależnie od kategorii i długości trasy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych operacyjnych przewoźników kolejowych, publikowanych w Raportach Rocznych, oraz taryfy przewozowej przewoźników kolejowych.

Celem ograniczenia osiąganego deficytu przewoźnik kolejowy może dążyć do zwiększenia przychodów przez wzrost cen biletów. Podnoszenie ceny biletu do poziomu pokrywającego koszty przeciętne nie przyniesie jednak poprawy jego sytuacji, gdyż potencjalny pasażer, porównując ją z kosztami alternatywnych form transportu – komunikacją autobusową i własnym samochodem – może zrezygnować z transportu kolejowego.

2. DOBRA SPOŁECZNIE POŻĄDANE W TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Wykonywanie kolejowych przewozów osób jest dostarczaniem usługi transportowej będącej typowym dobrem prywatnym, podobnie jak ma to miejsce w przy-

³ Potwierdzeniem, że dla przewozów dalekobieżnych możliwe jest przekroczenie punktu przecięcia się krzywych opisujących łączne wpływy i koszty uruchomienia pociągu są dobre wyniki finansowe spółki PKP Intercity, w latach 2005–2007 przy średniej odległości przewozu podróznego 343 km.

padku międzymiastowego transportu autobusowego czy lotniczego. Jednak przewozy pasażerskie realizowane w celu zaspokojenia lokalnych potrzeb transportowych ludności, tj. wskazane wcześniej przewozy regionalne i aglomeracyjne, wymagają szczególnej uwagi.

Znamienną ilustracją tego problemu jest przypadek kolei w USA. Zachowania tamtejszych przedsiębiorstw kolejowych były odmienne w porównaniu z zarządami znacjonalizowanych kolei europejskich, gdyż w tych ostatnich państwową formą własności i zapewniony monopol poważnie zmniejszały wpływy bodźców rynkowych typowych dla dostawców dóbr prywatnych. W drugiej połowie XIX wieku w USA prywatne kompanie kolejowe budowały własne linie kolejowe na mocy pozwoleń wydawanych przez państwo. Warunkiem uzyskania takich pozwoleń było m.in. zobowiązanie się do późniejszego uruchamiania przez te kompanie na swoich liniach pociągów pasażerskich, a więc podjęcia przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Koleje w USA nigdy nie zostały znacjonalizowane, a same przewozy pasażerskie, wraz z rozwojem konkurencji innych gałęzi transportu, już w połowie XX wieku stały się trwale deficytowe. Kompanie kolejowe, dążąc do redukcji kosztów, celowo ograniczały do niezbędnego minimum trasy i terminy kursowania pociągów, podobnie zaniechano jakichkolwiek inwestycji w tabor, co wpłynęło na jakość oferowanych usług. Z biegiem czasu pociągi pasażerskie w USA stały się modelowym przykładem zawodności w dostarczaniu usług o charakterze użyteczności publicznej przez podmioty prywatne⁴.

Traktowanie przewozów pasażerskich, realizowanych w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności, jako dobra prywatnego sprawia więc, że przewozy takie są dostarczane przez rynek w niewystarczającej ilości bądź wcale nie są oferowane. Prywatne przedsiębiorstwa kolejowe, dążąc do ograniczenia ponoszonych strat, będą zamykać przewozy na liniach o małym ruchu, co ograniczy dostęp społeczeństwa do tych usług, oraz będą ograniczać zakres świadczonych usług, odwołując kursy np. w porze wieczornej czy w weekendy. W wyniku takich działań, określanych *zbieraniem śmietanki*, pewne grupy społeczne zostałyby pozbawione możliwości korzystania z danych dóbr – podaż przewozów pasażerskich byłaby niedostateczna wobec potencjalnego popytu. Mechanizmy rynkowe sprawiłyby więc, że z punktu widzenia społeczeństwa dobro to nie byłoby efektywnie dostarczane. Poszukiwanie racjonalnego opisu problemu efektywnego ekonomicznie regionalnego transportu pasażerskiego może skłaniać do postrzegania tej usługi jako dobra publicznego. Dobra takie wyróżniają dwie podstawowe cechy:

⁴ Dostrzegając bezcelowość dalszego utrzymywania takich przewozów, rząd USA na początku lat 70. XX wieku zniósł obowiązek ich świadczenia przez kompanie kolejowe. Do obsługi pasażerskich połączeń dalekobieżnych rząd powołał w 1971 r. własnego państwowego przewoźnika Amtrak wykorzystującego do realizacji przewozów tory prywatnych kompanii kolejowych. Kwestię przewozów regionalnych uznanych za potrzebne ze względów społecznych pozostawiono w gestii lokalnych samorządów. Niektóre z nich zdecydowały się na zlecenie i dotowanie takich przewozów, realizowanych przez miejscowe kompanie kolejowe.

- konsumpcja jest nierywalizacyjna – spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z tego dobra przez innych;
- występuje niemożność wykluczenia kogokolwiek z jego konsumpcji bez ponoszenia wysokich kosztów (Stiglitz, 2004, s. 150).

W przypadku kolejowych przewozów pasażerskich występowanie obu tych cech wydaje się mocno dyskusyjne. Konieczność zakupu biletu na przejazd pociągiem jest prostym mechanizmem wykluczającym z konsumpcji. Natomiast w przypadku wystąpienia przepełnienia, czyli w sytuacji, gdy liczba podróżnych przekracza pojemność danego pociągu, wejście do pociągu kolejnego pasażera ogranicza możliwości korzystania z niego przez pozostałych pasażerów. Powyższe spostrzeżenia skłaniają do wniosku, że regionalne przewozy pasażerskie nie są ani dobrem publicznym, ani prywatnym. Najlepszym ekonomicznym ich opisem wydaje się pojęcie dóbr społecznie pożądaných (*merit goods*)⁵. Dobra społecznie pożądanę to towar bądź usługa, którego podaż nie powinna być ustalana wyłącznie w zależności od indywidualnych preferencji jednostek z dwóch głównych powodów:

- W trakcie konsumpcji dobra społecznie pożądanę wytwarzane są pozytywne efekty zewnętrzne dotyczące osób trzecich czyli społeczeństwa. Oznacza to, że istnieje rozbieżność między korzyściami indywidualnymi a korzyściami społecznymi wynikającymi z konsumpcji dobra społecznie pożądanę – korzyści społeczne są większe. Konsumenci, podejmując swoje decyzje, biorą pod uwagę jedynie korzyści osobiste, dlatego ich wypadkowa sprawia, że dobra społecznie pożądanę byłyby produkowane i konsumowane poniżej pożądanę poziomu korzyści społecznych.
- Jednostki są krótkowzroczne, maksymalizują korzyści krótkookresowe i nie biorą pod uwagę korzyści długoterminowych wynikających z konsumpcji dóbr społecznie pożądanę, przez co są one produkowane i konsumowane na zbyt niskim poziomie z punktu widzenia poziomu korzyści społecznych (Musgrave, 1973).

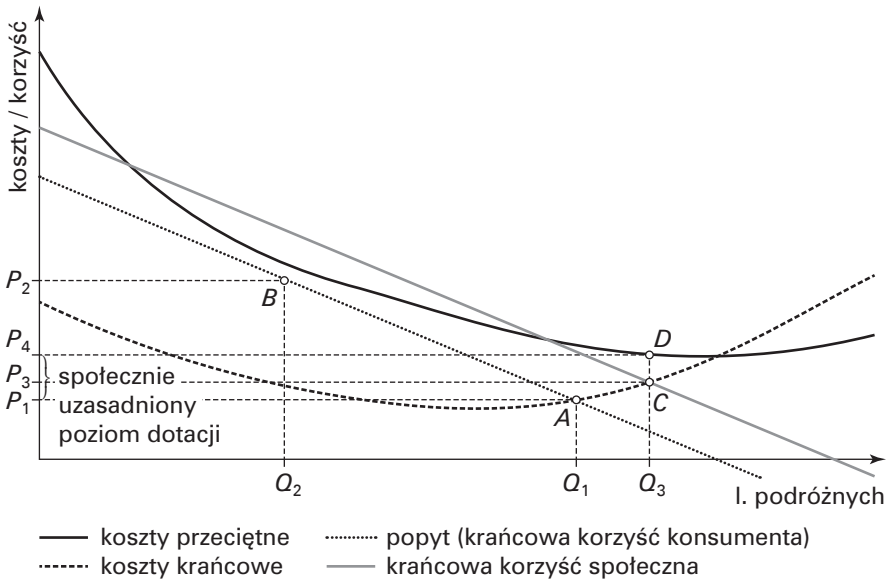
Dobra społecznie pożądanę można podzielić na dwie grupy:

1. Gdy zbiór indywidualnych decyzji dotyczących konsumpcji dałby inny (negatywny) wynik niż decyzja zbiorowa (społeczna), ta grupa dóbr dostarczana jest konsumentom przez państwo ze względów paternalistycznych.

2. Dobra, których konsumpcja jest przez konsumentów pożądana i od której nie chcą się oni uchylać, a jej brak wywołałby dotkliwie poczucie niesprawiedliwości u potencjalnych konsumentów. Zdaniem wielu autorów, istnieje bowiem zbiór dóbr podstawowych, które powinny być dostępne dla wszystkich, niezależnie od ich stanu posiadania.

⁵ Sformułowanie *merit goods* tłumaczy się w polskiej literaturze w różny sposób, m.in. *dobra o szczególnym znaczeniu*, *dobra merytoryczne*, *dobra społecznie pożądanę*. To ostatnie sformułowanie najlepiej, jak się wydaje, oddaje charakter tych dóbr, dlatego to określenie będzie używane w artykule.

Rysunek 2. Koszty, korzyści indywidualne i społeczne z pociągu pasażerskiego regionalnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Musgrave, Musgrave (1973).

Zapewnienie transportu publicznego do szkoły bądź większej miejscowości gminnej czy powiatowej stanowiącej lokalne centrum administracyjne (a więc np. do przychodni lekarskiej, placówek administracji państwowej) można zaliczyć do tej drugiej grupy. Pojawiającą się w przypadku dóbr społecznie pożądanych różnicę między korzyściami indywidualnymi a społecznymi ilustruje rysunek 2.

Z punktu widzenia jednostki (czyli w sytuacji, gdy dane dobro ma charakter prywatny) optymalny poziom konsumpcji wyznacza przecięcie w punkcie *A* krzywej kosztów krańcowych i krajcowa korzyść konsumenta będącej zarazem krzywą popytu. W tym punkcie optymalna liczba pasażerów wynosi Q_1 i są oni skłonni zapłacić za przejazd cenę P_1 . Jednak w przypadku kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich taka cena zazwyczaj nie pokrywa kosztów przeciętnych – krzywa je opisująca leży zdecydowanie powyżej krzywej popytu. Ponadto w przypadku tych przewozów często krzywe opisujące koszty przeciętne i popyt w ogóle się nie przecinają. Oznacza to, że nie ma takiej liczby podróżnych i poziomu cen, dla których osiągnięte przychody pokryłyby koszty. W takiej sytuacji prywatne przedsiębiorstwo kolejowe będzie dążyć do likwidacji przewozów. Gdy na skutek decyzji administracyjnych przedsiębiorstwo będzie zmuszone do dostarczania takich deficytowych usług, jak miało to miejsce przykładowo w opisanym przypadku kolei amerykańskich, przedsiębiorstwo będzie dążyło do punktu *B*, czyli ograniczenia podaży przewozów do Q_2 i realizowanie ich po cenie P_2 , gdyż wówczas różnica między kosztami przeciętnymi a ceną będzie najmniejsza. Jednak takie zachowanie przedsiębiorstwa kolejowego trudno uznać za efektywne z punktu widzenia społeczeństwa.

Kolejowe przewozy regionalne stanowią dobro społecznie pożądane, czego opisem jest krzywa społecznych korzyści krańcowych, położona ponad krzywą indywidualnych korzyści krańcowych. Różnica między tymi krzywymi jest właśnie miarą osiąganych przez społeczeństwo dodatnich efektów zewnętrznych. Wówczas najbardziej efektywny dla społeczeństwa poziom konsumpcji tego dobra wyznacza przecięcie w punkcie C krzywych społecznych korzyści krańcowych i kosztu krańcowego. Zatem z punktu widzenia społeczeństwa dobro to powinno być dostarczane w ilości Q_3 , co wymaga pokrycia przez państwo bądź samorząd różnicy ceny ($P_3 - P_1$) między poziomem ceny P_1 akceptowanym przez konsumenta a poziomem ceny P_3 uwzględniającym dodatkowe korzyści wynikające z efektów zewnętrznych tego dobra. Często okazuje się jednak, że tak ustalony poziom rekompensat dla przewoźnika kolejowego dostarczającego dobra społecznie pożądane nadal nie pozwala pokryć swoich kosztów przeciętnych wpływami na poziomie P_3 , gdyż dla przewozów Q_3 jego krzywa kosztów przeciętnych jest na poziomie punktu D , co odpowiada wyższemu kosztowi P_4 . Dlatego mimo występowania istotnych korzyści społecznych związanych z dostarczaniem tego dobra, zachowujący się rynkowo przewoźnik w ogóle zrezygnuje z jego dostawiania. Takie zachowanie jednak nie jest efektywne z punktu widzenia społeczeństwa. Występowanie cech dobra społecznie pożądanego sankcjonuje wspieranie przez państwo bądź samorząd przewozów regionalnych zapewniające uzyskanie przez przewoźnika kolejowego przychodów na poziomie P_4 odpowiadających jego przeciętnemu kosztowi produkcji. Akceptowany przez konsumentów poziom ceny za te przewozy wynosi P_1 . Różnica między tymi cenami $\Delta P = (P_4 - P_1)$ określa uzasadniony społecznie poziom dotacji ze strony państwa bądź samorządu.

Usankcjonowanie argumentów o społecznym znaczeniu przewozów regionalnych oznacza zgodę na ich dofinansowanie ze środków publicznych, lecz nie na publiczne dostarczanie tych przewozów. Ponadto dotowanie deficytowych przewozów nie może zwalniać przewoźnika kolejowego z dążenia do zrównoważenia kosztów z wpływami. Rolą płatnika dotacji pozostaje stworzenie takiego systemu dotacji i organizacji przewozów, aby przewoźnik był motywowany do ograniczania kosztów, czyli takiego kształtowania swej działalności, aby jego krzywa kosztów przeciętnych była położona możliwie blisko krzywej popytu. Możliwe jest to poprzez poprawę jakości (atrakcyjności) oferowanych usług przynoszącą wzrost liczby podróżnych i jednocześnie obniżanie kosztów realizacji tych przewozów. Skutecznym sposobem motywującym przewoźnika do takich zachowań jest wprowadzenie konkurencji między różnymi dostawcami takich usług opierającej się na kosztach i jakości. Z jednej strony przyczynia się to do obniżenia położenia krzywej opisującej koszty przeciętne, a z drugiej – do wzrostu liczby podróżnych, a więc przesunięcia krzywej popytu w górę. W efekcie ulega obniżeniu konieczny poziom dotacji $\Delta P = (P_4 - P_1)$ będący różnicą ceny akceptowanej przez konsumenta P_1 i przeciętnym faktycznym kosztem produkcji P_4 . Oczywiście najbardziej pożądanym byłoby zrównanie ceny akceptowanej i kosztów przeciętnych, jednak ich rzeczywista skala w kolejowych przewozach regionalnych praktycznie na to nie pozwala. Należy pamiętać, że istotnym czynnikiem jakościowym w tych przewozach jest ich dostępność, tj. częstotliwość kursowania, a jednocześnie maksymalna liczba poten-

cyjnych podróży w danej relacji (a więc popyt) jest wartością skończoną. Zwiększenie częstotliwości w oczywisty sposób przekłada się na wzrost jakości postrzegany przez podróżnych, lecz zarazem przyczynia się do rozbicia ich potoku na większą liczbę kursów, a więc obniżenia średniej frekwencji w pociągach.

Obsługa transportu publicznego, tj. przewozów regionalnych i aglomeracyjnych koleją, przynosi korzyści ogółowi społeczeństwa ze względu na jego znacznie niższe, w porównaniu do transportu drogowego, koszty zewnętrzne. W wielu przypadkach, choćby ze względów technicznych (np. przepustowości systemów drogowych), nie jest możliwe zastąpienie przewozów kolejowych autobusowymi, nie mówiąc już o transporcie indywidualnym. Ponadto przewozy regionalne i aglomeracyjne stanowią tak znaczny udział ruchu kolejowego, że często sankcjonują one istnienie wielu linii kolejowych. Ewentualne znaczne ograniczenie tych przewozów uniemożliwiłoby pokrycie stałych kosztów utrzymania infrastruktury jedynie wpływami z pozostałych przewozów kolejowych.

Z racji występowania zawodności rynku, charakterystycznych dla dóbr społecznie pożądanых, wprowadzenie wolnej konkurencji między przewoźnikami działającymi niezależnie od siebie i od lokalnych samorządów nie przyniosłoby optymalnego rozwiązania. Wskazują na to trzy przesłanki:

1. Nastawieni na zysk niezależni przewoźnicy zrezygnują z obsługi peryferyjnych relacji o niskiej frekwencji podróży. W efekcie nastąpi więc ograniczenie podaży dobra społecznie pożądanego.
2. Na głównych relacjach, gdzie potoki podróży zapewniają zysk, bezpośrednia konkurencja przewoźników doprowadzi do powstania nieracjonalnego rozkładu jazdy pociągów – każdy przewoźnik będzie chciał uruchomić swój pociąg tuż przed konkurencją, aby przejąć możliwie dużą część oczekujących podróżnych. Sytuacja taka jest obecnie często spotykana w obszarze komunikacji autobusowej (tzw. „dzika konkurencja”). Tymczasem z punktu widzenia podróży optymalny rozkład jazdy pociągów powinien być możliwie regularny (np. odjazdy w godzinach szczytu co 20 min, poza szczytem co 40 min, wieczorem co 60 min.). Zatem będący wynikiem rywalizacji nieregularny rozkład jazdy oznacza, że dobro społecznie pożądanе będzie oferowane w zbyt małym zakresie.
3. Jednym z elementów konkurencji między przewoźnikami może być cena usługi, co oznaczałoby stosowanie odmiennego systemu biletowego przez poszczególnych przewoźników. Tymczasem najbardziej korzystny dla podróży (tzn. motywujący do korzystania z transportu publicznego) jest wspólny zintegrowany system taryfowy, tj. przejazdy wszystkimi środkami komunikacji publicznej na podstawie jednego biletu⁶. Jego tworzenie z założenia eliminuje różnorodność taryfową poszczególnych przewoźników.

⁶ Dobrym przykładem jest tu elektroniczny bilet okresowy na 30/90 dni, tzw. Warszawska Karta Miejska, obowiązujący na wszystkie środki transportu publicznego na obszarze miasta Warszawy, tj.: komunikację miejską (autobusy, tramwaje, metro) i kolej (Szybka Kolej Miejska, Koleje Mazowieckie, Warszawska Kolej Dojazdowa).

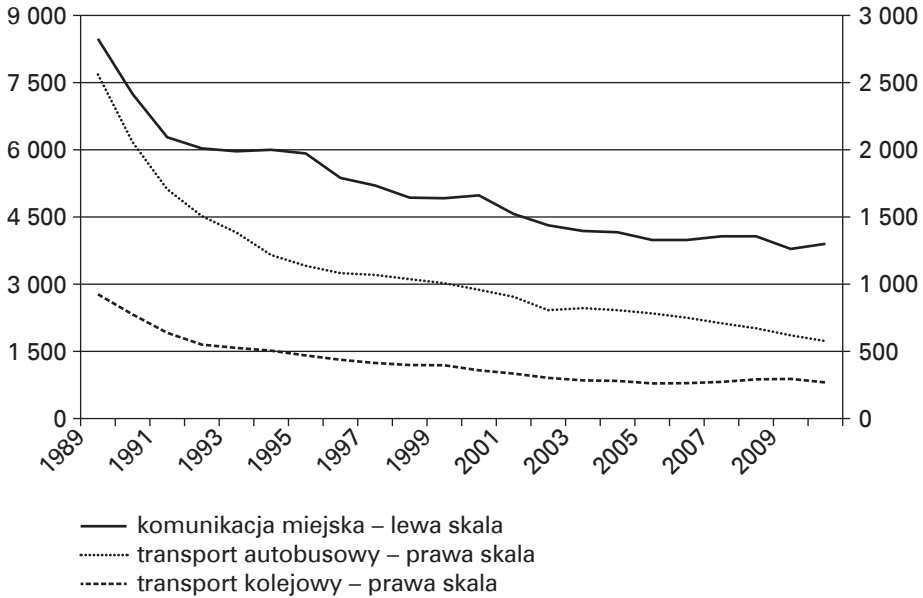
Przedstawione czynniki sprawiają, że rozwiązanie problemu kolejowych przewozów regionalnych i aglomeracyjnych jest ważne zarówno dla społeczeństwa, jak i dla pozostałych segmentów transportu kolejowego. Przedstawiona powyżej zawodność rynku sankcjonuje fakt, że organizacja kolejowych pasażerskich przewozów regionalnych i aglomeracyjnych wymaga regulacji ze strony państwa. Jego najlepszym reprezentantem w odniesieniu do tego typu zadań wydają się być jednostki samorządu terytorialnego.

3. ZMIANA POPYTU NA PASAŻERSKIE PRZEWOZY KOLEJOWE

W ciągu ostatnich 20 lat, które minęły od zmiany ustroju w Polsce, przewozy publicznymi środkami transportu znacznie zmalały, co zostało przedstawione na rysunku 3. Spadek ten w największym stopniu dotyczył przewozów kolejowych (spadek o 72%) i samochodowych, tj. regularnej komunikacji autobusowej (spadek o 78%), natomiast przewozy komunikacją miejską zmalały w mniejszym stopniu, bo o 54%. Struktura popytu na poszczególne rodzaje przewozów pasażerskich w ostatnich 20 latach utrzymuje się na zbliżonym poziomie, co wskazuje, że spadek przewozów koleją nie wynika z silniejszej konkurencji komunikacji autobusowej, lecz ogólnej tendencji zmian tego popytu.

Kluczowym czynnikiem wpływającym na spadek zainteresowania transportem publicznym jest dynamiczny rozwój motoryzacji indywidualnej. Na skutek postępu technicznego i innych czynników, w tym wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, maleje cena zakupu i eksploatacji samochodu osobowego. W efekcie poziom motoryzacji rośnie znacznie szybciej niż dochody ludności, w ciągu ostatnich 20 lat liczba zarejestrowanych samochodów osobowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosła ponad trzykrotnie. Głębsza analiza zachodzących zmian popytu na usługi transportu publicznego wskazuje, że wspomniany zewnętrzny czynnik wynikający z postępu motoryzacji indywidualnej ma różny wpływ na poszczególne segmenty tych przewozów, co wynika m.in. z różnej odległości przejazdu, zewnętrznych ograniczeń motoryzacji indywidualnej oraz częstotliwości i przyczyny (motywacji) podróży.

Według dostępnych danych statystycznych w latach 1993–2010 wielkość podaży usług przewozów aglomeracyjnych wzrosła. Długość obsługiwanych tras komunikacji miejskiej wzrosła o blisko 12% a jej praca przewozowa o ponad 4%. Ponadto czynnikiem poprawiającym ofertę i wizerunek komunikacji miejskiej jest umykająca statystykom GUS, lecz wyraźnie widoczna na ulicach miast trwająca wymiana taboru na nowoczesny i bardziej przyjazny pasażerom. Na tym tle gorzej wypada wizerunek kolei, choć w ostatnich latach widoczne są efekty stopniowej gruntownej modernizacji elektrycznych zespołów trakcyjnych obsługujących aglomeracyjne przewozy kolejowe. Widoczny w ostatnich 20 latach spadek popytu na przewozy aglomeracyjne nie wynika zatem z ograniczenia podaży, lecz jego źródłem jest rezygnacja z transportu publicznego z przyczyn leżących po stronie mieszkańców – przede wszystkim z racji wzrostu ich zamożności, którego efektem jest:

Rysunek 3. Zmiana przewozów transportem publicznym (mln osób/rok)

Źródło: GUS: *Transport – wyniki działalności w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 87, 186; *Transport – wyniki działalności w 2008 r.*, Warszawa 2009, s. 87, 173; *Transport – wyniki działalności w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 86, 177; *Transport – wyniki działalności w 2004 r.*, Warszawa 2005, s. 59, 116; *Transport – wyniki działalności w 2002 r.*, Warszawa 2003, s. 55, 115; *Transport – wyniki działalności w 2000 r.*, Warszawa 2001, s. 56, 112; *Transport – wyniki działalności w 1998 r.*, Warszawa 1999, s. 58, 98; *Transport – wyniki działalności w 1996 r.*, Warszawa 1997, s. 52, 97; *Transport – wyniki działalności w 1994 r.*, Warszawa 1995, s. 49, 95; *Transport – wyniki działalności w 1992 r.*, Warszawa 1993, s. 51, 92; *Transport – wyniki działalności w 1990 r.*, Warszawa 1991, s. 48, 89.

- upowszechnianie się motoryzacji indywidualnej będącej wyznacznikiem statusu materialnego;
- przenoszenie się mieszkańców miast na peryferia i strefy podmiejskie pozabawione sprawnej komunikacji miejskiej;
- lokalizacja na peryferiach miast dużych centrów handlowych nastawionych na klientów zmotoryzowanych (parkingi, gabarytowa wielkość dokonywanych zakupów);

Dynamiczny rozwój motoryzacji indywidualnej niesie ze sobą ponoszone przez ogół społeczeństwa znaczne koszty zewnętrzne: koszty wynikające z wypadków drogowych (w tym hospitalizacja, świadczenia rentowe ofiar itd.), zanieczyszczenie środowiska i znaczne w warunkach miejskich koszty terenu, zajęte przez infrastrukturę drogową. Instrumentem obciążającym kosztami zewnętrznymi użytkowników samochodów osobowych są opłaty parkingowe obejmujące całe obszary centrów miast, a czynnikiem ograniczającym powstawanie tych kosztów

jest administracyjne ograniczanie ruchu pojazdów indywidualnych i uprzywilejowanie transportu publicznego (Kozłak, 2008, s. 122).

Ciągły i postępujący wzrost ruchu drogowego w obszarach aglomeracji miejskich będący źródłem jego kongestii sprawia, iż użytkowanie na tych obszarach samochodu osobowego staje się uciążliwe. Przede wszystkim wynika to z dwóch przesłanek. Po pierwsze liczba samochodów (gęstość ruchu) na głównych ulicach i skrzyżowaniach zbliża się do granicy przepustowości tych ulic, a po drugie w centrach miast brak jest miejsc parkingowych. Gdy gęstość ruchu na danym obszarze miejskim zbliża się do granicy przepustowości systemu ulic, raptownie spada średni poziom akceptacji takiego stanu przez użytkowników. Poziom ten jest oczywiście indywidualną cechą poszczególnych jednostek (mieszkańców) wynikającą z wielu czynników. Ludzie doskonale potrafią ocenić, jaki środek lokomocji jest dla nich optymalny z punktu widzenia czasu podróży, ceny i komfortu. W efekcie przy bieżącej gęstości ruchu część mieszkańców rezygnuje z użytkowania samochodu osobowego mimo jego posiadania. Potwierdza to niższy spadek przewozów aglomeracyjnych (o 54%) w stosunku do przewozów regionalnych (o 74%). Rozwój infrastruktury drogowej oczywiście zwiększa przepustowość systemu ulic, jednak jest to natychmiast dyskontowane przez jego mieszkańców. Nowe inwestycje sprawiają, iż wiele osób, które dotychczas rezygnowały z użytkowania samochodu osobowego, decydują się wówczas na jego wykorzystywanie. Jest więc to przejaw ukrytego popytu na korzystanie z infrastruktury drogowej. Dlatego wszelkie zmiany w infrastrukturze drogowej (budowa nowych ulic, poszerzanie istniejących, budowa skrzyżowań bezkolizyjnych itp.) nie powodują zmiany ogólnego zagęszczenia i płynności ruchu w obszarze aglomeracji. Najlepszym dowodem tego, iż zagęszczenie ruchu ulicznego w miastach jest zawsze bliskie granicy przepustowości, są wszystkie nieprzewidziane zakłócenia ruchu na skutek nagłych okoliczności (np. opady śniegu, zablokowanie ulicy z powodu wypadku czy awarii wodociągowej), które powodują nieoczekiwane ograniczenie przepustowości sieci dróg i w efekcie paraliż komunikacyjny miasta. Zatem argumentowanie rozwoju infrastruktury drogowej zmniejszeniem jej zatłoczenia jest jedynie myśleniem życzeniowym. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych wskazują, iż zwiększanie przepustowości sieci drogowej poprzez powiększanie obszaru zajmowanego przez ulice nie prowadzi do rozwiązania tego problemu. Należy przyjąć do wiadomości, iż w dającej się przewidzieć perspektywie czasu nie ma technicznej możliwości ograniczenia występującej w aglomeracjach kongestii ruchu drogowego.

W obszarze przewozów regionalnych dobrem społecznie pożądanym jest obsługa dojazdów do pracy i szkoły o określonej częstotliwości podróży oraz do lokalnych centrów administracyjno-społecznych. W ciągu ostatnich 20 lat zmalała ona o 74%, przy czym w zbliżonym stopniu dotyczy to korzystających zarówno z transportu kolejowego, jak i z regularnej komunikacji autobusowej. Należy zauważyć, że największe nasilenie trendu spadkowego tych przewozów miało miejsce w latach 1989–1992 i obejmowało głównie przejazdy na podstawie nor-

malnych biletów okresowych, a więc podróżnych dorosłych. Wynikało to z trwającej w tamtym okresie restrukturyzacji polskiej gospodarki – zamykania wielkich przedsiębiorstw państwowych, a na obszarach wiejskich – PGR-ów. Bezpośrednią przyczyną spadku popytu na usługi przewozów regionalnych, podobnie jak w przypadku aglomeracji miejskich, jest wzrost liczby samochodów osobowych. Ze względu na znaczne, w porównaniu do aglomeracji, rozproszenie zaludnienia na obszarach wiejskich, zarówno odległość do najbliższego przystanku kolejowego czy autobusowego, jak i liczba odjazdów w ciągu doby, zazwyczaj nie stwarzają na tych obszarach oferty atrakcyjnej wobec dojazdu własnym samochodem. Występujące tu sprzężenie zwrotne przyczynia się do pogarszania oferty transportu publicznego. Stopniowy ogólny spadek popytu (liczby pasażerów) skłania przewoźników do ograniczania podaży przez odwoływanie kursów o najniższej frekwencji, a więc przynoszących największe straty, a nawet do całkowitego wycofywania się z obsługi peryferyjnych połączeń. W efekcie wyraźnie obniża się poziom dostępności transportu publicznego, co w tym większym stopniu motywuje mieszkańców do uniezależnienia się od niego choćby poprzez zakup używanego samochodu.

ORGANIZACJA KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW REGIONALNYCH I AGLOMERACYJNYCH W OSTATNICH 20 LATACH

PRZEWOZY REGIONALNE OBSŁUGIWANE PRZEZ PAŃSTWOWY MONOPOL

Praktycznie do 2001 r. jedynym w Polsce pasażerskim przewoźnikiem kolejowym było Przedsiębiorstwo Państwowe *Polskie Koleje Państwowe*. Prowadziło ono wspólny rozrachunek ekonomiczny całej działalności przewozowej (pasażerskiej i towarowej), co uniemożliwiało przypisanie zarówno składników przychodów, jak i kosztów prowadzonej działalności do poszczególnych linii kolejowych czy konkretnych pociągów. Powszechną praktyką typową dla monopolu naturalnego, jakim było wówczas przedsiębiorstwo PKP, było dotowanie skrośne przewozów pasażerskich wpływami z przewozów towarowych, jednak wspomniany wspólny rozrachunek nie pozwalał nawet na identyfikację skali występującego wówczas dotowania skrośnego.

Większość kluczowych decyzji była podejmowana przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej reprezentujące właściciela, tj. Skarb Państwa. Dotyczyło to m.in. poziomu cen biletów czy zgody na zamknięcie przewozów pasażerskich na danej linii kolejowej (Grzywacz, 2003, s. 316). Z oczywistych przyczyn silnie rozbudowana hierarchiczna struktura zarządzania PKP i jednocześnie znikoma samodzielność poszczególnych szczebli potęgowały zawodności wynikające zarówno z wielkości i złożoności struktury zarządu, jak i państwowej formy własności przedsiębiorstwa. PKP, mając zapewniony monopol, posiadały zarazem całkowitą samodzielność w obszarze bieżącej eksploatacji – organizacji

kolejowych przewozów pasażerów i ładunków. W efekcie interesy klientów były uwzględniane w ograniczonym zakresie, a rozkład jazdy pociągów pozostawał wyłącznie w gestii PKP, które, nie mając żadnych bodźców ekonomicznych podczas jego planowania, kierowało się głównie własną wygodą.

OBSŁUGA PRZEZ PKP PRZEWOZY REGIONALNE NA ZLECENIE SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

W 2001 r. Przedsiębiorstwo Państwowe PKP zostało przekształcone w spółkę akcyjną Skarbu Państwa, a poszczególne jego pionierzy zostały wydzielone jako odrębne przedsiębiorstwa tworzące strukturę holdingową, przy czym 100% udziałów wszystkich spółek Grupy posiadało PKP S.A., a więc były one nadal własnością państwa. Podział, ustanowiony w efekcie restrukturyzacji PKP, miał zapewnić poszczególnym spółkom Grupy PKP monopol w obszarze ich działalności. Na mocy ustawy o transporcie kolejowym od 2001 r. organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należało do zadań własnych samorządu województwa (Ustawa o transporcie kolejowym, 2003a, art. 40). Organizowanie przewozów obejmowało:

- ustalenie zapotrzebowania na przewozy;
- wybór przewoźnika w drodze przetargu, gdzie spośród oferentów wybierany jest ten, który zapewni realizację usług po najniższej cenie (rynek aukcyjny);
- opracowanie i wprowadzanie, przy współpracy z przewoźnikiem kolejowym, planu połączeń kolejowych (Ustawa o transporcie kolejowym, 2003a, art. 22 ust. 3–11; Rozporządzenie, 2004).

Realizacja opisanych j zapisów zdecydowanie różniła się z ich ideą, ponieważ:

- Samorządy wojewódzkie w rzeczywistości nie miały żadnego wyboru przewoźnika, gdyż jedynym dysponującym taborem pasażerskim była spółka PKP Przewozy Regionalne. W takiej sytuacji brak było możliwości obiektywnej oceny kosztów oferowanych przez tego przewoźnika. W efekcie samorządy były zmuszone godzić się na realizację przewozów zgodnie z jego wymaganiami finansowymi.
- Określenie rzeczywistych potrzeb przewozowych ze strony samorządów wymagało profesjonalnych i kompleksowych, a więc kosztownych badań marketingowych w lokalnych społecznościach oraz znajomości specyfiki organizacji ruchu kolejowego, dlatego samorządy zazwyczaj powierzały to zadanie przewoźnikowi, tj. spółce PKP Przewozy Regionalne.
- Środki przeznaczone na dofinansowanie przewozów regionalnych z budżetu centralnego były dzielone na poszczególne samorządy wojewódzkie, które następnie przekazywały je jednemu ogólnopolskiemu przewoźnikowi kolejowemu, tj. spółce PKP Przewozy Regionalne. Stąd wynikało przedmiotowe

traktowanie przez tę spółkę samorządów, co przejawiało się to m.in. brakiem jakichkolwiek konsultacji dotyczących kształtu rozkładu jazdy pociągów.

- Dotacje rokrocznie ograniczano o 60% (Ustawa, 2002), co po podziale na poszczególne województwa stanowiło kwotę zbyt niską, by z ustawowych 10% tej kwoty przeznaczonych na tabor był możliwy zakup chociaż jednego nowego pojazdu.

W efekcie utworzona w wyniku restrukturyzacji spółka PKP Przewozy Regionalne organizowała i realizowała przewozy pasażerskie w ten sam sposób, jak dotychczas Przedsiębiorstwo Państwowe PKP, a zmianie uległ jedynie sposób finansowania tej działalności.

Od stycznia 2004 r. zmieniły się zasady finansowania kolejowych przewozów regionalnych. Dotychczasowe dotacje centralne zastąpiono finansowaniem tych przewozów ze środków własnych samorządu, tj. ze zwiększonego udziału wpływów z podatków CIT i PIT. (Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2003b). Jednocześnie od tego czasu były one realizowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a przewoźnikiem kolejowym. (Ustawa o transporcie kolejowym, 2003a, art. 40). Samorządy wojewódzkie słusznie uznały, że jeśli mają organizować i finansować kolejowe przewozy regionalne, to muszą mieć wpływ na ich funkcjonowanie. Dlatego domagały się od spółki PKP Przewozy Regionalne podejmowania działań mających na celu obniżanie kosztów ich realizowania. Tymczasem spółka ta, żądając coraz wyższego poziomu dotacji, jednocześnie nie była w stanie rozliczyć się z tych udzielonych w roku poprzednim. PKP Przewozy Regionalne oczekiwały, że docelowo władze samorządowe będą bezkrytycznie pokrywać całość strat ponoszonych z tytułu realizacji przewozów, a podstawową metodą racjonalizacji kosztów spółki będzie ograniczanie liczby kursujących pociągów.

ZAKUPY TABORU KOLEJOWEGO PRZEZ SAMORZĄDY WOJEWÓDZKIE

Jedną z przyczyn nasilającego się od początku lat 90. XX w. systematycznego spadku regionalnych przewozów pasażerskich i jednoczesnego rosnącego lawinowo deficytu ich realizacji był brak taboru kolejowego, dostosowanego do obsługi takiego ruchu. W większości krajów europejskich już w latach 60. XX w. na masową skalę wprowadzano do ruchu wagony silnikowe – lżejsze wagony osobowe posiadające własny napęd spalinowy, określane także jako autobusy szynowe lub szynobusy. Tymczasem w Polsce na PKP powszechną praktyką była obsługa ciężkimi lokomotywami spalinowymi ciągnącymi jeden bądź dwa wagony osobowe. Mając świadomość, że PKP nie dysponowało taborzem dostosowanym do obsługi regionalnego ruchu pasażerskiego, a jako zadłużona spółka nie będzie w stanie finansować jego zakupu w 2000 r. ustawowo zobligowano do takich zakupów samorządy wojewódzkie. Ofertę produkcji lekkich wagonów spalinowych

przedstawiło trzech krajowych producentów, a w ciągu dekady samorzady wojewódzkie zakupiły ogółem ok. 160 wagonów silnikowych. Wielość producentów i różnorodna oferta każdego z nich oraz jednostkowe zakupy dokonywane przez poszczególne samorzady sprawiły, że zakupione pojazdy były różnych typów, spośród których wiele miało charakter prototypowy. Z oczywistych przyczyn nie ułatwiało to późniejszej ich eksploatacji. Dlatego, po uwzględnieniu podziału na poszczególne województwa i zachowaniu koniecznej rezerwy wynikającej z niepodzielności czynników produkcji (planowe naprawy i przeglądy oraz niemożliwe do zaplanowania awarie), ogólna liczba pozostających w dyspozycji wagonów silnikowych jest nadal zbyt mała. Nie wypracowano żadnej koncepcji ich późniejszej eksploatacji czy udostępniania ich oferentom w trakcie rozstrzygnięcia przetargów na obsługę przewozów regionalnych. Dlatego pojazdy te zostały przekazane w nieodpłatne użytkowanie spółce PKP Przewozy Regionalne (Raport Roczny, 2002), a w przypadku Mazowsza – Kolejom Mazowieckim.

PRZEWOŹNIK SAMORZĄDOWY STWORZONY NA BAZIE MAJĄTKU PKP – PRZYPADEK KOLEJE MAZOWIECKIE

Zawierane od 2001 r. umowy na obsługę regionalnych przewozów pasażerskich pomiędzy urzędami marszałkowskimi a spółką PKP Przewozy Regionalne nie zadowalały żadnej ze stron. Brak wyboru innych niż PKP Przewozy Regionalne przewoźników skłaniały samorzady do wykreowania nowej, własnej spółki przewozowej, której marszałek województwa zlecałby prowadzenie regionalnych przewozów pasażerskich na swoim obszarze. W lipcu 2004 r. powołano spółkę Koleje Mazowieckie, której 51% udziałów objął Samorząd Województwa Mazowieckiego, a pozostałe 49% spółka PKP Przewozy Regionalne. Nowa spółka przejęła od PKP Przewozy Regionalne pracowników i zaplecze oraz otrzymała w dzierżawę 184 szt. elektrycznych zespołów trakcyjnych (*Koleje Mazowieckie...*, 2005). Tabor ten nie wystarczał do prawidłowej realizacji założonego rozkładu jazdy pociągów, nie mówiąc już o poszerzeniu oferty. Dlatego też PKP Przewozy Regionalne odpłatnie udostępniały Kolejom Mazowieckim dodatkowe składki. Jednocześnie mazowiecki samorząd ze środków własnych prowadził systematyczne inwestycje – stopniową modernizację eksploatowanych zespołów elektrycznych i zakup nowych pojazdów. Prowadzona polityka taborowa w zasadniczy sposób zmieniła postrzegany przez pasażerów wizerunek firmy, a od 2008 r. pozwoliła na wyeliminowanie doraźnego wynajmu starych jednostek elektrycznych od spółki PKP Przewozy Regionalne.

Poprzez rokoczne pokrywanie deficytu działalności, finansowanie stopniowej modernizacji i zakupu nowego taboru samorząd województwa mazowieckiego systematycznie podwyższał kapitał Kolei Mazowieckich. W efekcie tego w 2007 r. udział spółki PKP Przewozy Regionalne zmalał do 5%, a w 2008 r. samorząd w całości spłacił zobowiązania wobec drugiego udziałowca, przejmując tym samym 100% udziałów (*Koleje Mazowieckie...*, 2005)

Wzorując się na Kolejach Mazowieckich Urząd Marszałkowski w Poznaniu od 2004 r. dążył do powołania wspólnie z PKP Przewozy Regionalne lokalnego przewoźnika. Kluczową przyczyną, dla której wówczas on nie powstał, był spór dotyczący finansowania jego deficytu i kwestii majątku. Samorząd oczekiwał od PKP wniesienia aportem do spółki majątku, tj. taboru kolejowego, i pokrywania deficytu funkcjonowania spółki proporcjonalnie przez obydwu udziałowców. PKP nie akceptowały żadnego z tych warunków, proponując jedynie nieodpłatną dzierżawę taboru kolejowego nowej spółce (Górski, 2004; Kozińska, 2005) Ostatecznie w 2009 r. samorząd samodzielnie powołał spółkę Koleje Wielkopolskie, które w czerwcu 2011 r. rozpoczęły działalność przewozową. Analogicznie w 2010 r. utworzono Koleje Śląskie, które w październiku 2011 r. także rozpoczęły działalność przewozową.

Powołanie Kolei Mazowieckich, i później dwóch pozostałych spółek wojewódzkich, pozwoliło na wyeliminowanie problemów wynikających z negocjacji ze spółką PKP Przewozy Regionalne. Przejęcie przewozów regionalnych przez Urząd Marszałkowski przyniosło wiele korzyści – samorząd, będąc właścicielem kolei, miał zdecydowanie większy wpływ na jej funkcjonowanie. Pozwalało to na bieżące dostosowywanie oferty do rzeczywistych potrzeb⁷, znaczne inwestycje w modernizację własnego majątku i pozyskiwanie środków zewnętrznych na jego wymianę, w tym szczególnie w ramach pomocy UE. Jako uzasadnienie takiej formy angażowania się samorządu w prowadzenie działalności przewozowej uznawany jest fakt, że ustawowo odpowiada on za organizację transportu zbiorowego w swoim regionie. Tymczasem rola samorządu powinna się ograniczać do określenia potrzeb komunikacyjnych mieszkańców i wyboru w drodze przetargu prywatnego przewoźnika zaspokajającego te potrzeby. Powoływanie kolei samorządowych nie jest najkorzystniejszym rozwiązaniem, gdyż faktycznie oznacza:

- Tworzenie lokalnych monopolii w obszarze pasażerskich przewozów regionalnych – brak przetargów na obsługę przewozów regionalnych eliminuje ekonomiczne bodźce motywujące do obniżki kosztów i poprawy jakości usług.
- Angażowanie się państwa (na szczeblu samorządu terytorialnego) w działalność gospodarczą, co jest to mniej efektywne niż realizacja tej samej działalności przez przedsiębiorstwa prywatne.

KREACJA NOWEGO PRZEWOŹNIKA AGLOMERACYJNEGO – PRZYPADKEM SKM WARSZAWA

W lutym 2004 r. Metro i Tramwaje Warszawskie zawiązały spółkę Szybka Kolej Miejska, do której w lipcu 2004 r. przystąpiło miasto Warszawa. Celem spółki

⁷ Przykładowo, wprowadzenie przez spółkę Koleje Mazowieckie od grudnia 2005 r. nowego rozkładu jazdy zaowocowało licznymi protestami pasażerów, w tym także krytycznymi artykułami w prasie, czego efektem była niemal natychmiastowa korekta rozkładu.

była organizacja przewozów pasażerów na istniejących w aglomeracji warszawskiej liniach kolejowych⁸.

Zbyt krótki wymagany czas dostawy pierwszych sześciu pociągów w ogłoszonym przetargu sprawił, że jedyna oferta obejmowała stare jednostki elektryczne serii EN57 poddane zewnętrznej modernizacji. Zbyt mała liczba składów sprawiła, że nowa spółka, która z w założeniu miała obsługiwać 6 tras, rozpoczęła działalność tylko na jednej z nich. Przypadek spółki SKM jednoznacznie wskazuje, że podczas tworzenia nowego przewoźnika kolejowego podstawowym problemem jest bariera wejścia na rynek wynikająca z braku dostępu do używanego taboru kolejowego. Mimo że głównym udziałowcem spółki było najbogatsze miasto w Polsce, przez 3 pierwsze lata istnienia spółki waga tej bariery ograniczyła rozwój firmy do zakupu zaledwie ośmiu zespołów elektrycznych będących jedynie starymi pojazdami poddanymi modernizacji, a niedobór taboru był rekompensowany doraźnym wynajmem starych pociągów. Sytuację zasadniczo poprawiły realizowane w ostatnich latach przez SKM zakupy nowoczesnego taboru – w 2012 r. posiadała ona 31 nowoczesnych zespołów elektrycznych.

Działalność przewozowa spółki SKM Warszawa z założenia stanowiła element transportu zbiorowego w Warszawie, którego organizatorem jest Zarząd Transportu Miejskiego. Dlatego przejazdy pociągami SKM odbywały się na podstawie biletów komunikacji miejskiej. Na wagę wynikających z tego korzyści dla podróżnych wskazuje nieproporcjonalnie duża frekwencja w pociągach SKM w porównaniu do kursujących na tej samej trasie pociągów Kolei Mazowieckich przed ich włączeniem do zintegrowanego systemu biletowego ZTM. Niepożądanym skutkiem obowiązywania biletów ZTM w pociągach SKM jest brak bezpośredniego związku frekwencji w pociągach i zadowolenia podróżnych z uzyskiwanymi przez spółkę SKM przychodami, co nie stwarza ekonomicznej motywacji przewoźnika do dbałości o klienta. Przy braku bezpośrednich bodźców ekonomicznych wynikających z zainteresowania podróżnych ofertą kolei decydującą rolę w ustalaniu optymalnych relacji pociągów ma organizator komunikacji miejskiej, którym w przypadku stołecznej aglomeracji jest ZTM Warszawa.

PRZETARGI NA OBSŁUGĘ KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW REGIONALNYCH

Wybór regionalnych przewoźników kolejowych w trybie przetargu jest praktyką powszechnie stosowaną w Europie (m.in. Niemcy (Jaster, 2004), Szwecja (Schöller, 2004, s. 188), Dania (Sengelov, 2004, s. 855)). W Polsce taki tryb wyboru obowiązuje od 2007 r., jednak w większości województw od początku był on traktowany jedynie jako formalność, a nie narzędzie wyboru lepszej oferty. Wskazuje na to stawiany wymóg zapewnienia przez zwycięzcę własnego taboru kolejowego,

⁸ Obszar wyznaczony następującymi krańcowymi stacjami: Otwock, Grodzisk Mazowiecki, Błonie, Nowy Dwór, Tłuszcz, Mińsk Mazowiecki, Zalesie Górne (por. oficjalna strona SKM Warszawa: http://www.skm.warszawa.pl/index_pliki/Page360.htm).

szybkie rozpoczęcie obsługi od chwili rozstrzygnięcia przetargu, krótki, zazwyczaj trzyletni czas obowiązywania kontraktu i brak możliwości użyczenia zwycięzcy taboru kolejowego będącego własnością Urzędu Marszałkowskiego. Faworyzowało to spółkę PKP Przewozy Regionalne i praktycznie uniemożliwiało uczestnictwo innych przewoźników, pomimo ich potencjalnego zainteresowania (Urząd Marszałkowski Woj. Śląskiego, 2007).

Jednocześnie w tym samym czasie, w związku z systematycznie malejącymi przewozami, spółka PKP Przewozy Regionalne w latach 2001–2008 skasowała 33% swoich wagonów pasażerskich, a spółka PKP Cargo – 10% lokomotyw spalinowych (Raporty Roczne PKP). Dążąc do utrzymania dotychczasowej pozycji monopolisty, spółki te celowo uniemożliwiały zakup przez innych przewoźników kolejowych wycyfywanego taboru mimo ich zainteresowania odkupieniem tych pojazdów. W umowach sprzedaży na złom zbędnego, lecz technicznie sprawnego taboru zastrzegano, że kluczowe elementy konstrukcyjne pojazdu kolejowego (ostoja i wózki) muszą być fizycznie skasowane w obecności sprzedającego. Sprzedaż w cenie złomu zaniżała wpływy z likwidacji zbędnego jej majątku, a jednocześnie sztucznie tworzyła wysokie bariery wejścia na rynek niezależnym przewoźnikom kolejowym.

Na tle całej Polski pozytywnie wyróżnił się Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, który w 2007 r. ogłosił przetarg na obsługę przewozów regionalnych przez okres trzech lat. Krótki, trzyletni czas obowiązywania kontraktu i szybki czas rozpoczęcia przewozów (6 miesięcy od rozstrzygnięcia przetargu) praktycznie wykluczył oferentów nie dysponujących własnym taborom z uczestnictwa w przetargu na obsługę przewozów trakcją elektryczną – jedyną ofertę złożyła spółka PKP Przewozy Regionalne. Natomiast użyczenie oferentowi 13 autobusów szynowych będących własnością Urzędu Marszałkowskiego umożliwiło złożenie konkurencyjnej oferty na przewozy trakcją spalinową. Oferta konsorcjum spółek PCC Rail i Arriva Polska okazała się o ponad 30% niższa od złożonej przez PKP Przewozy Regionalne (Biuletyn Informacji Publicznej, 2007) Przetarg w województwie kujawsko-pomorskim był pierwszym w Polsce, w efekcie którego kolejowe przewozy regionalne zaczęła obsługiwać niezależna, prywatna spółka, przełamując tym samym dotychczasowy monopol spółki PKP Przewozy Regionalne.

PRZEKAZANIE SAMORZĄDOM SPÓŁKI PKP PRZEWOZY REGIONALNE

W 2008 r. samorządy wszystkich województw przejęły od PKP SA wszystkie udziały spółki PKP Przewozy Regionalne. (Ministerstwo Infrastruktury, 2008) Wkrótce samorządy zmodyfikowały nazwę spółki, eliminując z niej skrót PKP. Jednocześnie Rada Ministrów zobowiązała się do zagwarantowania w latach 2009–2020 środków finansowych na zakup, modernizację i naprawy taboru kolejowego w ramach pomocy UE z Funduszu Kolejowego (otrzymującego środki z opłat paliwowych) i z rezerwy celowej budżetu pań-

stwa. Natomiast pokrycie straty z prowadzonej działalności przewozowej oraz wkład własny do projektów inwestycyjnych pozostawały po stronie współwłaścicieli, tj. samorządów wojewódzkich. Miało to być możliwe dzięki zwiększeniu od 2010 r. ich udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (Uchwała..., 2008).

Wbrew powszechnym oczekiwaniom przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne nie rozwiązało problemu, lecz przyniosło pogorszenie sytuacji i znaczne zwiększenie obciążenia finansowego samorządów. Podstawowe tego przyczyny zostały podsumowane poniżej:

- Przed przekazaniem samorządom ze spółki PKP Przewozy Regionalne wyłączono obsługę pociągów dalekobieżnych pospiesznych wraz z przeznaczonym do tego taborem i przekazano ją spółce PKP Inter City.
- Samorzady zostały zobowiązane do utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia (pomimo wspomnianego wyłączenia obsługi pociągów pospiesznych) i zapewnienia pracownikom wszelkich kolejowych gwarancji pracowniczych i pakietów socjalnych, co zasadniczo ograniczyło możliwość redukcji kosztów i dostosowania zatrudnienia do potrzeb.
- Podczas negocjacji z samorządami posługiwano się prognozami finansowymi nie uwzględniającymi wyłączenia z działalności spółki PKP Przewozy Regionalne obsługi pociągów dalekobieżnych pospiesznych, co podważało wiarygodność spodziewanego poziomu deficytu funkcjonowania spółki i oznaczało wprowadzanie samorządów w błąd w tej kwestii.
- Wbrew pierwotnym założeniom spółka PKP Przewozy Regionalne w chwili przekazywania samorządom pozostała obciążona częścią starych zobowiązań finansowych, których pokrycie pozostało w gestii nowych udziałowców.
- Spółka nie otrzymała dostatecznej liczby lokomotyw elektrycznych i spalinowych do obsługi pociągów regionalnych, w efekcie czego po podjęciu działalności musiała zlecać obsługę trakcyjną pociągów spółce PKP Cargo.

Jeszcze przed przekazaniem spółki PKP Przewozy Regionalne w większości przypadków samorzady nie były w stanie ustalić rzeczywistego zapotrzebowania na przewozy regionalne ani rozliczyć przewoźnika z przekazywanej dotacji (NIK, 2008). Dlatego samorzady po przejęciu spółki nadal nie były w stanie realizować tych zadań, co praktycznie oznaczało podejmowanie związanych z nimi decyzji przez dotychczasową kadrę kierowniczą spółki PKP Przewozy Regionalne. Potwierdzały to doniesienia prasowe informujące o odwoływaniu przez spółkę pociągów bez uzgodnienia z kimkolwiek, także samorządami będącymi jej współwłaścicielami (Głogowski, 2009).

Zmiana właściciela przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej struktury jednej, ogólnopolskiej spółki przewozowej sprawiła, że dotychczasowe coroczne negocjacje dotyczące wielkości dotacji zastąpiło oczekiwanie pełnego pokrycia deficytu spółki przez jej współwłaścicieli.

Przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne, oprócz zasadniczych wad analogicznych, jak w przypadku Kolei Mazowieckich utrwaliło jej status monopolisty w tym segmencie i praktycznie uniemożliwiło to wybór przewoźnika w trybie przetargowym. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, jednostka samorządowa posiadająca własnego przewoźnika może (choć nie musi) zlecać mu wykonywanie przewozów bez konieczności organizowania przetargu (tj. niezależnie od jego efektywności). Ewentualne próby samorządów obniżania kosztów i podnoszenia jakości usług poprzez przetargowy wybór przewoźnika mogą być traktowane jako działalność na szkodę będącej ich własnością spółki Przewozy Regionalne.

DOBRA SPOŁECZNIE POŻĄDANE W MIEJSKIM TRANSPORCIE ZBIOROWYM

Problem efektywnego dostarczania usług o cechach dóbr społecznie pożądanych o charakterze bardzo zbliżonym do kolejowych przewozów regionalnych występuje w miejskim transporcie publicznym. W aglomeracjach miejskich przed 1989 r. transport zbiorowy był obsługiwany przez miejskie zakłady komunalne będące lokalnym monopolistą stanowiącym własność miasta. Wraz ze zmianą ustroju w Polsce władze miejskie, dostrzegając trwałą nieefektywność zakładów komunalnych, wdrażały rozwiązania mające na celu poprawę zarówno ich gospodarowania, jak i jakości oferowanych miastu usług komunikacyjnych. Powszechną praktyką stało się powoływanie przez miasto niezależnego od dotychczasowych zakładów komunalnych Zarządu odpowiedzialnego za organizację komunikacji miejskiej. Jego rolą była dystrybucja biletów, planowanie tras linii komunikacyjnych, wybór na drodze przetargu obsługujących je przewoźników (w tym także miejskich zakładów komunalnych) i rozliczanie ich z wykonanej pracy przewozowej (iloczynu liczby pojazdów i długości obsłużonych przez nie tras).

Początkowo przetargi dotyczyły konkretnych wskazanych linii komunikacyjnych i zazwyczaj obejmowały obsługę przez relatywnie krótki czas. Takie warunki wyboru przewoźnika nie zawsze przynosiły korzystne rezultaty, gdyż ograniczały liczbę oferentów do tych, którzy posiadali tabor w chwili ogłoszenia przetargu, zazwyczaj wyeksploatowanego i przestarzałego. W efekcie przetargi przynosiły obniżkę kosztów, jednak zarazem wiązały się z obniżeniem jakości oferowanych usług. Z czasem wypracowano jednak mechanizmy gwarantujące poprawę tej jakości.

Na przykład Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie, który jest organizatorem komunikacji miejskiej w stolicy, ogłasza przetargi na świadczenie usług przewozowych wykonywanych autobusami na relatywnie długi okres wynoszący 10 lat (żywołność taboru autobusowego wynosi ok. 15 lat). Warunki przetargu określają wiek i standard taboru, uwzględniają czas konieczny na realizację zakupu nowego taboru i stopniowe wprowadzanie go do ruchu zgodnie z ustalonym harmonogramem. Pozwala to wyłonionemu przewoźnikowi na zakup nowego taboru po wygraniu przetargu, a długoletnia umowa z ZTM stanowi wiarygodną gwarancję spłat kredytów niezbędnych na ich zakup. Przedmiotem przetargu jest

wykonanie w obowiązującym okresie określonej pracy przewozowej, tj. wykonanie wskazanego przebiegu (km) przez określoną liczbę autobusów o określonym standardzie technicznym. Z punktu widzenia organizatora komunikacji, tj. ZTM, istotny jest tu fakt, że w warunkach przetargu nie jest wskazana konkretna linia czy częstotliwość kursowania. Oznacza to, że rozstrzygnięte już przetargi nie blokują możliwości dostosowywania podaży usług komunikacji miejskiej przez zmianę układu linii komunikacyjnych i częstotliwości ich kursowania zależnie od rozwoju aglomeracji i wynikających z tego zmian jego potrzeb komunikacyjnych⁹. Ważnym czynnikiem dającym dostęp do rynku różnym mniejszym oferentom, jak i dyscyplinującym zwycięskich przewoźników jest fakt, że organizowane przez ZTM przetargi nie obejmują obsługi całej aglomeracji lecz jedynie jej fragmentów, a wprowadzana w jednym przetargu liczba nowych pojazdów nie przekracza możliwości produkcyjnych ich producentów.

Trudno wskazać jakiegokolwiek merytoryczne przesłanki, które wskazywałyby, że w przypadku organizacji kolejowych przewozów regionalnych i aglomeracyjnych nie jest możliwe wdrożenie analogicznych rozwiązań. Samorząd zamiast samodzielnie sprawować funkcję przewoźnika może ją zlecić niezależnym operatorom wprowadzając rynek aukcyjny. Wówczas wybór przewoźników może być przeprowadzany na drodze przetargu, gdzie decydującym kryterium jest najniższa żądana kwota dotacji przy jednoczesnym spełnieniu wymogów dotyczących jakości usługi, co umożliwi rzeczywistą konkurencję ofert. Wskazują na to zarówno dotychczasowe praktyczne doświadczenia krajów UE, jak i pierwsze próby przełamania monopolu spółki PKP Przewozy Regionalne w Polsce. Pierwszym skutecznym, choć nie pozbawionym błędnych założeń, przykładem takiego przetargu w Polsce jest przedstawiona wcześniej inicjatywa samorządu województwa kujawsko-pomorskiego z 2007 roku. Kluczowym warunkiem niezbędnym do skutecznego wyłonienia najlepszego przewoźnika są przemyślane szczegóły specyfikacji ofert przetargowych, uwzględniające zarówno okres i zakres wykonywania usług, jak i warunki techniczne. Dotychczas dla przewoźników podstawową barierą był brak własnego taboru kolejowego. Ze względu na znaczne koszty jego zakupu i długi czas eksploatacji (co najmniej 30 lat) zazwyczaj niemożliwy, a z pewnością nieracjonalny, byłby jego samodzielny zakup przez potencjalnego oferenta w przypadku relatywnie krótkiego czasu

⁹ Podstawowe warunki przykładowego przetargu nieograniczonego ZTM Warszawa (nr 40/2007): „przedmiot zamówienia obejmuje świadczenie w latach 2008–2017 usługi przewozu regularnego wykonywanej w ramach lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej w Warszawie) na liniach nadzorowanych przez Zarząd Transportu Miejskiego w ilości 4 000 000 ± 10% wozokilometrów rocznie przy wykorzystaniu 50 szt. klimatyzowanych, 12-metrowych autobusów niskopodłogowych fabrycznie nowych (wcześniej nie użytkowanych), w prawobrzeżnej części Warszawy i strefy podmiejskiej. Termin wykonania zamówienia: 01.02.2008 r. – 31.12.2017 r. Termin składania ofert upływa w dniu 21.08.2007 r. Oferta wykonawcy z najniższą ceną 1 (jednego) wozokilometra brutto uznana zostanie za najkorzystniejszą. Orientacyjna, docelowa struktura kursowania autobusów: dzień powszedni – 35 całodziennych i 15 kursujących w godzinach szczytów komunikacyjnych (tzw. dodatków); soboty, niedziele i święta – 35, noc – 5. Autobusy będą wprowadzane do ruchu w 5 etapach trwających łącznie 4 miesiące”.

obowiązki umowy. Dla instytucji finansowych kredytu takich zakup dłu-goletnia umowa, tj. zawarta na czas adekwatny do żywotności taboru, może stanowić realną gwarancję uzyskiwania przez przewoźnika stałych przychodów niezbędnych na pokrycie kosztów kredytu.

PODSUMOWANIE: BARIERY DOSTARCZANIA DÓBR SPOŁECZNIE POŻĄDANYCH NA KOLEI – PRZYCZYNY I MOŻLIWE ROZWIĄZANIA

W obszarze dostarczania dóbr społecznie pożądanych, tj. pasażerskich przewozów regionalnych i aglomeracyjnych, pomimo istnienia w Europie, ale także w Polsce, pozytywnych przykładów, są wdrażane rozwiązania, które utrwalają monopol w dostarczaniu tych usług, eliminują możliwość konkurencji i kreowania najlepszej dla społeczeństwa oferty oraz przerzucają finansowanie kosztów tych wadliwych rozwiązań na samorządy wojewódzkie.

Na możliwości organizacji regionalnych przewozów pasażerskich zasadniczy wpływ ma silny wpływ bariery wejścia – brak dostępu do taboru kolejowego. Wynika on z błędnego dla kreacji rzeczywistego rynku sposobu rozdysponowania taboru kolejowego byłych Polskich Kolei Państwowych. Został on przekazany poszczególnym spółkom przewozowym Grupy PKP w sposób wzajemnie uzależniający ich funkcjonowanie od siebie. Jednocześnie uniemożliwiono zakup zbędnego taboru przez niezależnych przewoźników, co utrwaliło monopolistyczną pozycję spółek przewozowych grupy PKP. Stan ten nie uległ zmianie po przekazaniu samorządom wojewódzkim w 2008 r. wszystkich udziałów spółki PKP Przewozy Regionalne, gdyż całość jej taboru pozostała nadal w gestii samej spółki, co utrwaliło barierę braku dostępu do taboru dla niezależnych przewoźników.

Rozwiązaniem tego problemu byłby administracyjny zakaz fizycznej kasacji i obowiązek sprzedaży taboru kolejowego zbędnego wciąż państwowym spółkom przewozowym PKP Cargo i PKP Intercity. Prosty kryterium wskazującym zbędny tym spółkom tabor jest stan jego aktualnego utrzymania. Jako zbędny uznać można każdy pojazd kolejowy, dla którego upłynął termin ważności ostatniej naprawy okresowej i nie skierowano go do kolejnej naprawy.

Forma przekazania samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne utrwaliła jej pozycję monopolisty, gdyż tabor kolejowy pozostał składnikiem majątku tej spółki. Tymczasem najkorzystniejszym rozwiązaniem byłoby wyłączenie z majątku tej spółki całości taboru kolejowego i przekazanie go samorządom terytorialnym. Wówczas otworzyłyby to samorządom możliwość ogłaszania przetargów na obsługę połączeń regionalnych, które byłyby realizowane przy wykorzystaniu taboru stanowiącego własność zamawiającego usługę, tj. samorządu.

Racjonalna dla społeczeństwa organizacja pasażerskich przewozów regionalnych będących dobrem społecznie pożądanym, oprócz osłabienia sztucznie wzmocnionej bariery wejścia wynikającej z braku dostępu do taboru kolejowego, wymaga także zachowania pełnej niezależności procesu ustalania potrzeb oraz

planowania tras i godzin kursowania pociągów. Organizowane przetargi na obsługę przewozów regionalnych nie powinny, jak dotychczas, przez krótki czas obowiązywania umowy faworyzować podmiotów dysponujących już taborom kolejowym, gdyż utrwała to ich pozycję na rynku i prowadzi do obniżania jakości oferowanych usług w wyniku starzenia się tego taboru. Ze względu na wysoką kapitałochłonność nakładów na nowy tabor kolejowy rozstrzygane przetargi powinny obejmować obsługę przewozów na czas adekwatny do jego żywotności, co pozwoliłoby na zapewnienie finansowania jego zakupu. Jednocześnie przetargi te powinny zapewniać elastyczność obsługi, tj. obejmować wykonanie określonej pracy przewozowej (mierzonej iloczynem liczby pociągów i długości pokonywanej przez nie trasy) a nie uruchomienie określonej liczby pociągów na wskazanych trasach. Tak określony zakres wykonywanej przez przewoźnika usługi pozwalałby na zmianę tras i rozkładów jazdy pociągów w trakcie obowiązywania umowy zależnie od zmieniających się potrzeb w danym regionie.

BIBLIOGRAFIA

- „Biuletyn Informacji Publicznej” (2008), Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Oficjalny komunikat (http://bip.kujawsko-morskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2530&Itemid=125 – dostęp 22.05.).
- Głogowski T. (2009), *Oszczędzanie według PKP*, „Gazeta Wyborcza Katowice” z 1.03.2009.
- Górski P. (2004), *Samorząd chce decydować*, „Rzeczpospolita” z 23.03.2004.
- Grzywacz W., Wojewódzka-Król K., Rydzkowski W. (2003), *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Jaster G. (2004) *Konkurencja w przewozach kolejowych – doświadczenia na rynku niemieckim*. Konferencja „Konkurencja na torach – szanse i zagrożenia”, Forum Kolejowe Railway Business Forum, Warszawa
- Koleje Mazowieckie KM (prezentacja operatora)* (2005), „Rynek Kolejowy”, nr 3.
- Kozińska K. (2005), *Wielkopolska romansuje z prywatnymi przewoźnikami*, „Puls Biznesu” z 28.02.2005.
- Koźlak A. (2008), *Ekonomika transportu, Teoria i praktyka gospodarcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Ministerstwo Infrastruktury (2008), *Samorzady województw udziałowcami spółki PKP Przewozy Regionalne*, Komunikat Nr 128 (148) z dnia 22.12.2008 r.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1973), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Kogakusha.
- NIK (2008), *Informacja o wynikach kontroli organizowania i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich*, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Warszawa.
- Raporty Roczne spółek Grupy PKP (2001–2009).
- Rozporządzenie Rady Ministrów (2004) z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, Dz. U. z 2004 r. Nr 95, poz. 953.

- Schöller O., Borchering A. (2004), *Elchtest. Die Reform des staatlichen Eisenbahnsystems in Schweden*, „Internationales Verkehrswesen“, Nr. 5.
- Sengelov K. (2004), *DSB wants to become Europe`s preferred passenger train operator*, „Railway Gazette International“, Nr. 12.
- Stiglitz Joseph E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Uchwała nr 256/2008 Rady Ministrów (2008) z dnia 2 grudnia r. w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=1048) (data dostępu: 01.08.2013).
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego (2007), *Ogłoszenie o zamówieniu usługi: Pasażerski transport kolejowy 2007/S 83-102178*, http://ted.europa.eu/Exec;jsessionid=B6751C4F0E7554989465F53F5CE5376F.instance_2?DataFlow=ShowPage.dfl&Template=TED/N_one_result_detail_curr.htm&docnumber=102178-2007&docId=102178-2007&StatLang=PL (data dostępu – 22.05.2008).
- Ustawa (2002) z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” Art. 1, Dz. U. z 2002 r. Nr 205, poz. 1730.
- Ustawa (2003a) z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Rozdział 7 Finansowanie transportu kolejowego, Art. 40., Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 789.
- Ustawa (2003b) z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966.

STRESZCZENIE

Trudności z wdrożeniem mechanizmów racjonalnej organizacji i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich o charakterze użyteczności publicznej w optymalnym dla społeczeństwa zakresie sprawiają, że już od ponad 20 lat ich realizacja w Polsce daleka jest od doskonałości. Celem artykułu jest próba wskazania optymalnych rozwiązań na podstawie analizy przekształceń praktycznie wdrażanych w ostatniej dekadzie także w innych gałęziach transportu.

Realizacja kolejowych przewozów regionalnych cechuje się trwałym deficytem, jednak ich funkcjonowanie przynosi ogółowi społeczeństwa ekonomiczne korzyści. Pomimo istnienia w Europie, ale także i w Polsce, pozytywnych przykładów, zazwyczaj wdrażane są rozwiązania, które utrwalają monopol w dostarczaniu tych usług, eliminują możliwość konkurencji i kreowania najlepszej dla społeczeństwa oferty oraz przerzucają finansowanie kosztów tych wadliwych rozwiązań na samorządy wojewódzkie.

Na możliwości organizacji regionalnych przewozów pasażerskich zasadniczy wpływ ma silny wpływ bariery wejścia – brak dostępu do taboru kolejowego. Rozwiązaniem tego problemu jest wydłużenie czasu obowiązywania umowy w organizowanych przetargach na obsługę tych przewozów, a w odniesieniu do państwowych spółek przewozowych PKP Cargo i PKP Intercity udostępnienie innym przewoźnikom zbędnego im taboru kolejowego. Natomiast tabor kolejowy

stanowiący majątek spółki Przewozy Regionalne powinien być przekazany jej udziałowcom, tj. samorządom terytorialnym.

Słowa kluczowe: transport kolejowy, infrastruktura, monopol.

REGIONAL PASSENGER RAILWAY TRANSPORT AS A PUBLIC SERVICE: TWENTY YEARS OF RAILWAY REFORMS IN POLAND

ABSTRACT

Prolonged difficulties in implementation of rational organization and financing of public-service passenger railway transport in Poland translate into its continued suboptimal operation. Reforms of the passenger railway system have been under way for almost 20 years. The aim of the paper is to propose economically efficient solutions based on analysing actual transitions which took place during the last decade in railway and other sectors of public transport.

Short-distance regional passenger services are permanently unprofitable, but they serve well the public purpose providing the society with economic benefits. Despite examples of good practices both in Poland and other European countries facing similar problems, implemented solutions usually consolidate the monopoly in delivery of public services, eliminate competition and prevent the adoption of the best solution for the society, and shift the costs of these faulty solutions to voivodeships.

The organization of regional passenger services is vastly influenced by the entry barrier of lacking access to the necessary rolling stock. A solution to this problem would be to extend the time span covered by contracts for realizing such services, and to make state-owned PKP Cargo and PKP Intercity's surplus rolling stock available to other bidders. Finally, the rolling stock belonging to the voivodeships railway company should be passed to its shareholders, i.e. local governments.

Keywords: railway transport, public services, monopoly.

JEL Classification: L92, R41, R42