

C.8 – C.10 TRANSPORT ZBIOROWY, METROPOLITARNY I REGIONALNY

C.8 PRZEWOZY REGIONALNE KOLEJOWE

C.8.2. ASPEKTY EKONOMICZNE FUNKCJONOWANIA KOLEI REGIONALNYCH

mgr inż. Adam Gajda

1. Wstęp

Brak systemu organizowania i finansowania przewozów kolejowych o charakterze regionalnym w latach 1989-2001 spowodował, że ówczesne przedsiębiorstwo państwowe jakim było PKP zaniechało inwestycji zarówno w tabor do obsługi regionalnych przewozów jak również w linie kolejowe o znaczeniu lokalnym. Ponadto kolej regularnie likwidowała połączenia pasażerskie na kolejnych liniach, w tym dnia 3 kwietnia 2000 r. przeprowadziła tzw. „ostre cięcie” polskiej kolei to znaczy jednego dnia zawiesiła kursowanie pociągów pasażerskich na 1028 km sieci kolejowej. Skutki braku polityki państwa w zakresie transportu publicznego były odczuwane dla małych miejscowości, których mieszkańcy z dnia na dzień zostali pozbawieni możliwości codziennych dojazdów do pracy, szkół i urzędów. Wykluczenie komunikacyjne wielu miejscowości zaczęło się w tamtych latach i trwa do dnia dzisiejszego. [1]

Próba utrzymania systemu kolejowego bez jego finansowania ze środków publicznych sprawiła, że w dzień wejścia w życie (1 stycznia 2001 r.) Ustawy o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" dług PKP wynosił ponad 7 mld ówczesnych złotych. Na mocy powyższej ustawy w 2001 roku z PKP wydzielono kilkadziesiąt spółek, m. in. spółkę PKP Przewozy Regionalne, która powstała na bazie Sektora Przewozów Pasażerskich PKP i uruchamiała pociągi osobowe i pośpieszne (do 30 listopada 2008 r.)

W 2001 roku rozpoczęto przekazywanie z budżetu państwa rekompensaty z tytułu wykonywania przewozów pasażerskich w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych. Jednak w okresie 2001-2003 wielkość przekazywanej dotacji na dofinansowanie przewozów regionalnych znacznie odbiegała od potrzeb i była jedną z przyczyn dalszego pogorszenia oferty w przewozach regionalnych. Ponadto kolei nie przekazywano w pełnej wysokości rekompensaty z tytułu stosowania ulg ustawowych.

Od 2004 roku regionalne kolejowe przewozy są finansowane z budżetów samorządów, których dochody wzrosły dzięki zwiększeniu udziału z tytułu podatku CIT z 1,5% w 2003 roku do 15,9%

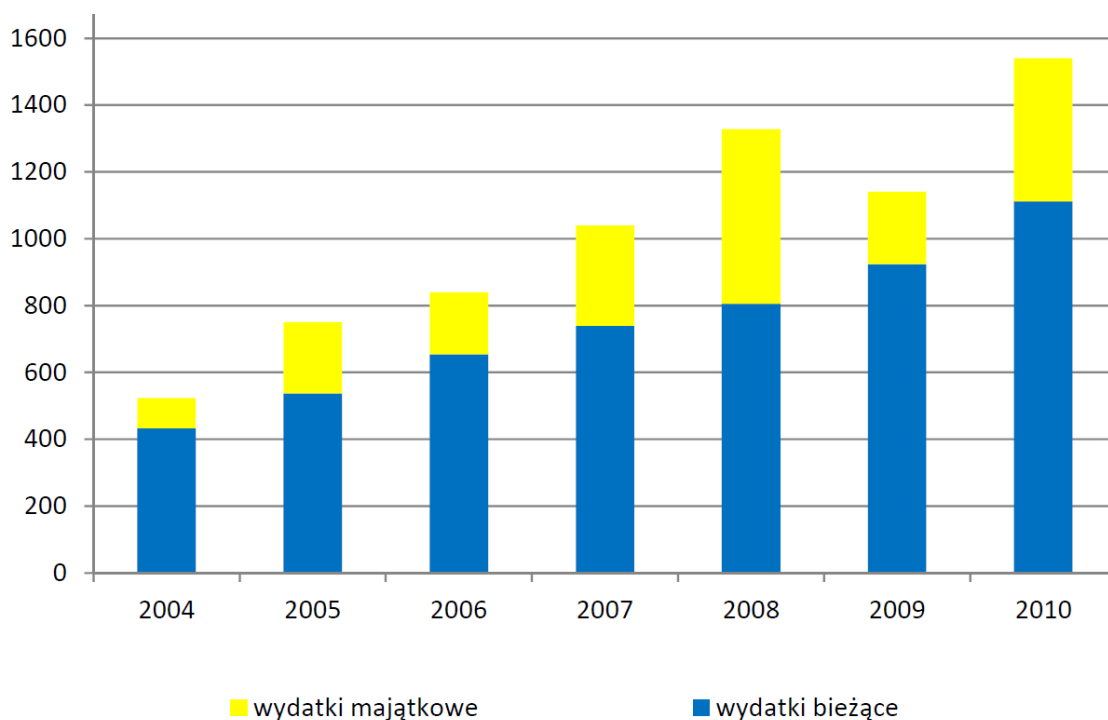
w roku 2004 w wyniku wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [2]. Od tego czasu nakłady finansowe na funkcjonowanie regionalnych przewozów pasażerskich stale rosną, a województwa stały się istotnym elementem funkcjonowania systemu regionalnych przewozów kolejowych.

2. Lata 2004-2010

Dnia 29.07.2004 r. powołano do życia spółkę Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. która została stworzona poprzez wydzielenie dotychczasowego mazowieckiego zakładu Przewozów Regionalnych. Województwo Mazowieckie posiadało 51% udziałów, a PKP Przewozy Regionalne 49% udziałów. Od dnia 8 stycznia 2008 roku samorząd województwa posiada 100% udziałów Kolei Mazowieckich. [3]

Pozostałe województwa zostały zmuszone dotować spółkę PKP Przewozy Regionalne, która uruchamiała pociągi regionalne we wszystkich województwach oprócz woj. mazowieckiego.

Wydatki samorządów województw na transport kolejowy w latach 2004-2010 prezentuje rys. 1.



Rysunek 1. Wydatki samorządów na transport kolejowy w latach 2004-2010 [2]

Wydatki bieżące obejmują rekompensaty wypłacane za realizację usługi regionalnych przewozów kolejowych. Wydatki majątkowe to przede wszystkim zakupy taboru kolejowego. W okresie 2004-2010 nakłady samorządów na transport kolejowy wzrosły o prawie 194%. Łączna wysokość rekompensaty przekroczyła 1 mld zł w 2010 roku. Pomimo rosnących nakładów finansowych

w latach 2004-2010 nie udało się uniknąć kolejnych ograniczeń oferty przewozowej w wielu regionach.

Samo przekazanie kompetencji w zakresie regionalnego transportu kolejowego samorządom nie rozwiązało problemów w funkcjonowaniu systemu regionalnych przewozów. Jako główne problemy w latach 2004 – 2010 można podać:

- 1) niewystarczające nakłady finansowe w stosunku do potrzeb,
- 2) zdegradowany tabor o niskim komforcie dla podróżnych oraz wysokich kosztach eksploatacji,
- 3) zdegradowana infrastruktura kolejowa charakteryzująca się niskimi prędkościami i bardzo długimi czasami przejazdu poszczególnych odcinków,
- 4) wysokie koszty dostępu do infrastruktury kolejowej,
- 5) konflikt między samorządami i spółką PKP Przewozy Regionalne.

Samorządy nie wierzyły, że utrzymanie systemu musi pochłonąć znacznie większe środki finansowe niż przekazywane dotychczas. Pojawiło się przekonanie, że głównym powodem wzrostu kwot rekompensaty jest brak wpływu na kształt firmy jako właściciel. Jednocześnie było wiadomo, że spółka PKP Przewozy Regionalne z uwagi na charakter świadczonych usług i poziomy otrzymywanych rekompensat nie nadaje się do komercjalizacji i prywatyzacji. Należy zauważyć, że pierwotnym celem stworzenia drugiej pasażerskiej spółki jakim jest PKP Intercity była jej prywatyzacja w kolejnym etapie i dlatego w 2001 roku PKP Intercity przejęła obsługę wyłącznie dochodowych przewozów kwalifikowanych.

Rozwiązaniem dotychczasowych problemów miała być reforma usamorzędowania w ramach której:

- 1) we wrześniu 2008 r. wydzielono Oddział Przewozów Międzywojewódzkich w ramach spółki PKP Przewozy Regionalne,
- 2) dnia 01.12.2008 r. obsługę międzywojewódzkich pociągów pośpiesznych przejmuje PKP Intercity poprzez przeniesienie ww. oddziału,
- 3) dnia 22.12.2008 r. właścicielem PKP Przewozów Regionalnych stają się samorządy wszystkich województw (przeniesienie udziałów z PKP S.A.),
- 4) dnia 08.12.2009 r. następuje zmiana nazwy na Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (bez skrótu PKP w nazwie). [4]

Reforma usamorzędowania okazała się całkowitą porażką skutkującą kolejnymi likwidacjami pociągów zarówno regionalnych (w Przewozach Regionalnych) jak i dalekobieżnych (w PKP Intercity). Stało się tak pomimo dalszego wzrostu kwot wypłacanych rekompensat z uwagi na przerost zasobów taborowych, ludzkich i organizacyjnych w Przewozach Regionalnych (PR) przy ich jednoczesnym niedoborze w PKP Intercity. Powyższe doprowadziło między innymi

do uruchomienia przez PR komercyjnych pociągów międzywojewódzkich InterRegio (celem zaangażowania nadmiarowych zasobów oraz również w trasach pociągów zlikwidowanych przez PKP Intercity).

Strukturę właścicielską Przewozów Regionalnych w wyniku wdrożenia reformy usamorządowania przedstawia tabela nr 1.

województwo	liczba udziałów	% udziałów
dolnośląskie	112 464	7,3%
kujawsko-pomorskie	89 355	5,8%
lubelskie	84 733	5,5%
lubuskie	55 462	3,6%
łódzkie	87 815	5,7%
małopolskie	98 599	6,4%
mazowieckie	207 982	13,5%
opolskie	52 381	3,4%
podkarpackie	75 490	4,9%
podlaskie	58 543	3,8%
pomorskie	109 383	7,1%
śląskie	141 735	9,2%
świętokrzyskie	46 218	3,0%
warmińsko-mazurskie	81 652	5,3%
wielkopolskie	149 439	9,7%
zachodniopomorskie	89 355	5,8%

Tabela 1. Struktura właścicielska PR w 2010 r., opr. własne na podstawie [5]

Największe udziały w spółce (13,5%) miał podmiot najmniej zainteresowany jej działalnością (Województwo Mazowieckie), który w momencie usamorządowania nie zlecał Przewozom Regionalnym żadnych usług z uwagi na wydzielenie mazowieckiego zakładu i stworzenie Kolei Mazowieckich już w 2004 r. Powyższa struktura właścicielska doprowadziła do paraliżu decyzyjnego w Przewozach Regionalnych, co w konsekwencji doprowadziło do wzrostu zadłużenia do ok. 600 mln zł w 2015 roku oraz skłoniło samorzady do tworzenia własnych przewoźników. Pierwszym województwem było Województwo Dolnośląskie, które dnia 28 grudnia 2007 r. podjęło uchwałę założycielską, w wyniku której dnia 6 lutego 2008 roku powstały Koleje Dolnośląskie. Zestawienie przewoźników stworzonych od podstaw przez województwa (100% udziałów) prezentuje tabela nr 2.

przewoźnik	data powstania
Koleje Dolnośląskie S.A.	6 lutego 2008 r.
Koleje Wielkopolskie sp. z o.o.	22 luty 2010 r.
Koleje Śląskie sp. z o.o.	8 kwietnia 2010 r.
Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o.	10 maja 2010 r.
Koleje Małopolskie sp. z o.o.	2 grudnia 2013 r.

Tabela 2. Przewoźnicy samorządowi stworzeni od podstaw [opr. własne]

Wyżej wymienieni przewoźnicy otrzymują zlecenia w wyniku bezpośredniego zawarcia umowy z województwami. Wyjątkiem było Województwo Kujawsko-Pomorskie, które w 2007 roku zdecydowało się na ogłoszenie przetargu na obsługę przewozów, który został podzielony na trzy odrębne pakiety: linii trakcji spalinowej, linii trakcji elektrycznej, linii aglomeracji Bydgoszcz – Toruń (BiT City). Przetarg na obsługę trakcją spalinową linii lokalnych obejmowały użyczenie oferentowi 13 autobusów szynowych do obsługi połączeń. Umożliwiło to złożenie oferty przez konsorcjum Arriva PCC (dziś Arriva RP), która okazała się korzystniejsza od ofert Przewozów Regionalnych [6]. Przewoźnik Arriva RP do dziś świadczy usługi na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

3. Lata 2011-2024

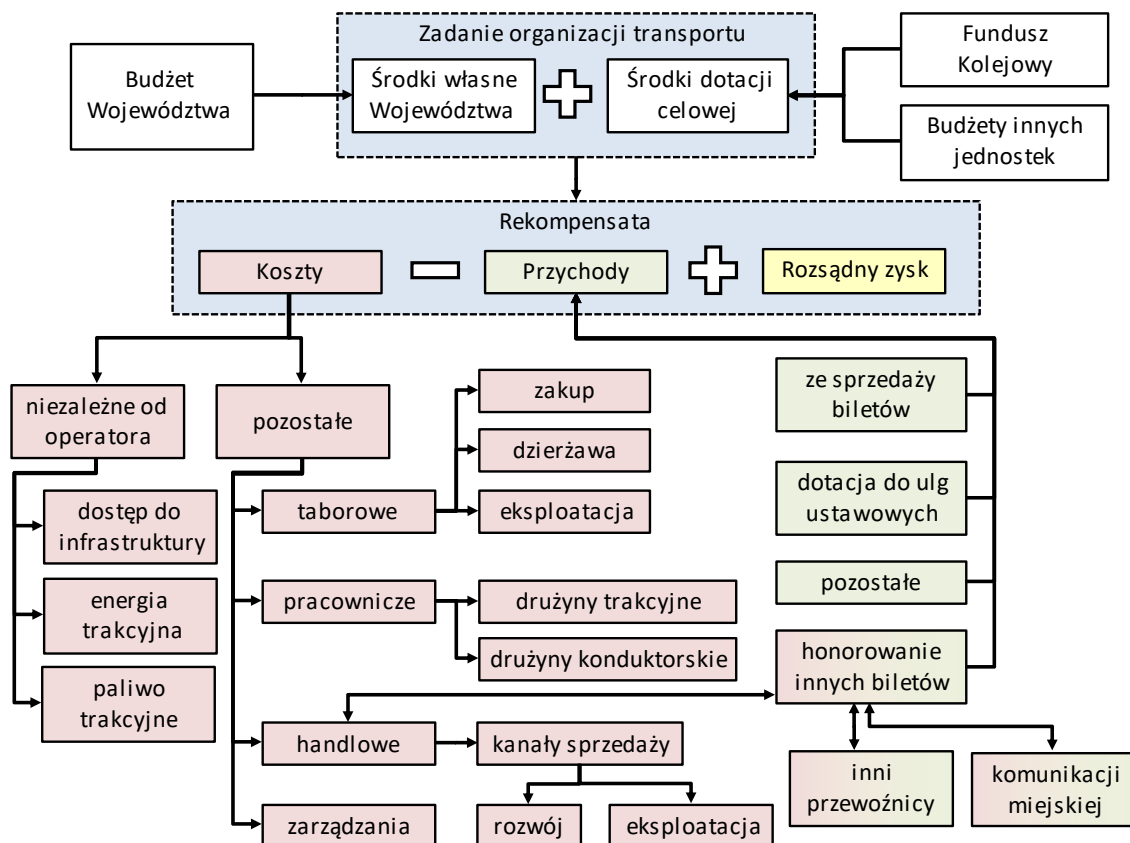
W obliczu groźby upadłości Przewozów Regionalnych, w 2015 roku reforma usamorządowania została cofnięta – większościowy pakiet udziałów od samorządów przejęła Agencja Rozwoju Przemysłu. Jednocześnie PR otrzymał 770 mln zł pomocy publicznej na spłatę długów i restrukturyzację. W 2016 r. spółka odnotowała dodatki wynik finansowy i wprowadziła nową markę Polregio.

1 marca 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym określająca zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, wprowadzająca m. in. pojęcia:

- 1) organizatora publicznego transportu zbiorowego – właściwa jednostka samorządu terytorialnego lub minister właściwy do spraw transportu,
- 2) operatora publicznego transportu zbiorowego – samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do przewozu osób, który zawarł umowę o świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym,
- 3) wojewódzkich przewozów pasażerskich – przewóz osób wykonywany w granicach administracyjnych co najmniej dwóch powiatów i niewykraczający poza granice jednego województwa, w transporcie kolejowym także do stacji w województwach sąsiednich (najbliższa lub położona nie dalej niż 30 km od granicy województwa),
- 4) umowy o świadczenie usług publicznych – umowa między organizatorem, a operatorem, która przyznaje operatorowi prawo i zobowiązuje do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej. [7]

Zgodnie z zapisami ww. ustawy oraz rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego [8] do dnia 31 grudnia 2020 roku organizatorzy mogli zawierać

z operatorami kolejowymi umowy o świadczenie usług w trybie powierzenia czyli bezpośrednio (z pominięciem procedury przetargowej). Dlatego obecnie większość umów o świadczenie usług w regionalnym transporcie kolejowym to umowy powierzenia, które finansowo funkcjonują zgodnie ze schematem przedstawionym na rys. 2.



Rysunek 2. Schemat funkcjonowania umowy powierzenia w transporcie kolejowym [opr. własne]

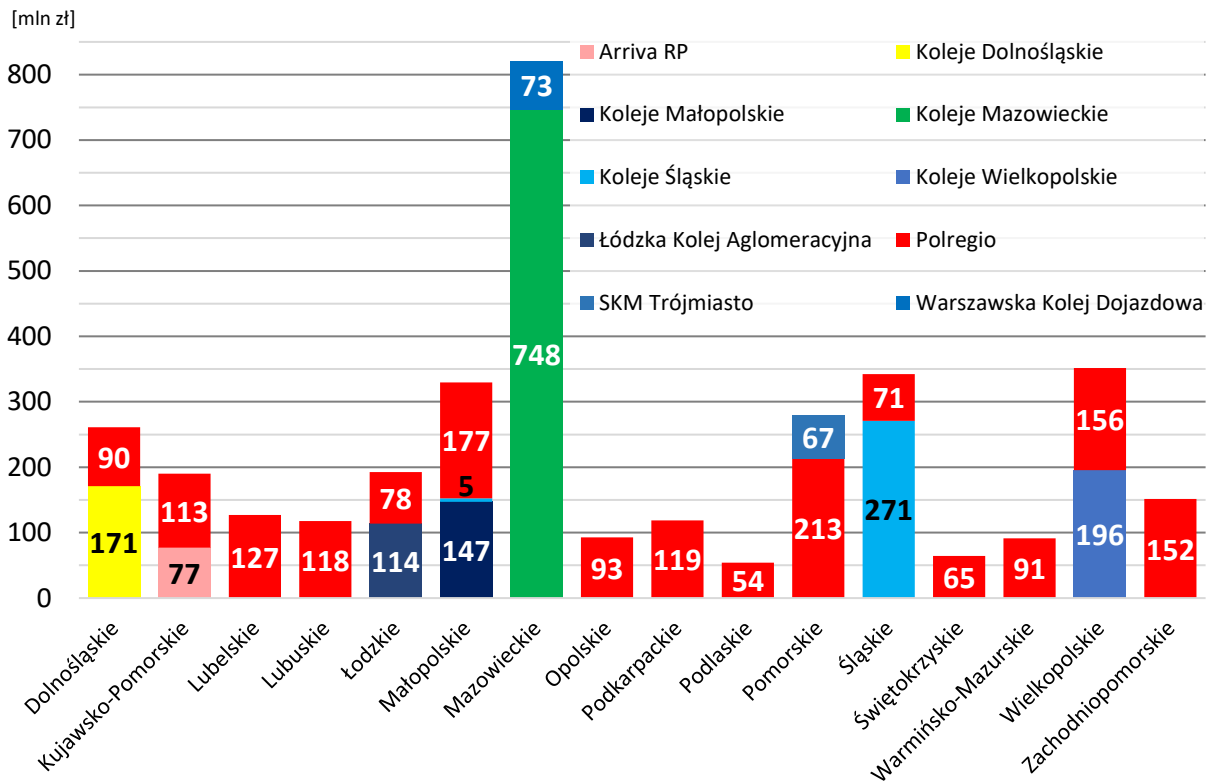
Zgodnie z powyższym schematem i rozporządzeniem (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, ryzyko zwiększonych kosztów lub mniejszych przychodów (względem planu ujętego w umowie) ponosi organizator, który jest zobowiązany do wypłacenia rekompensaty za wykonaną usługę.

W wojewódzkich przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym przychód ze sprzedaży biletów jest przychodem operatora, który zmniejsza deficyt realizacji usługi. Jest tak we wszystkich województwach z uwagi na zapisy ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego [9], której art. 8b stanowi, że dotację przedmiotową z tytułu stosowania ustawowych ulg otrzymują przewoźnicy kolejowi. Ustawa o ulgach zawiera wyłączenie, że nie jest stosowana w komunikacji miejskiej. Powyższe utrudnia integrację taryfowo-biletową wojewódzkich przewozów pasażerskich z komunikacją miejską i metropolitalną, ponieważ integracja (np. honorowanie biletów miejskich lub przyjęcie zasady,

że wpływy z biletów są wpływami organizatora) prowadzi do utraty części dotacji do ulg ustawowych.

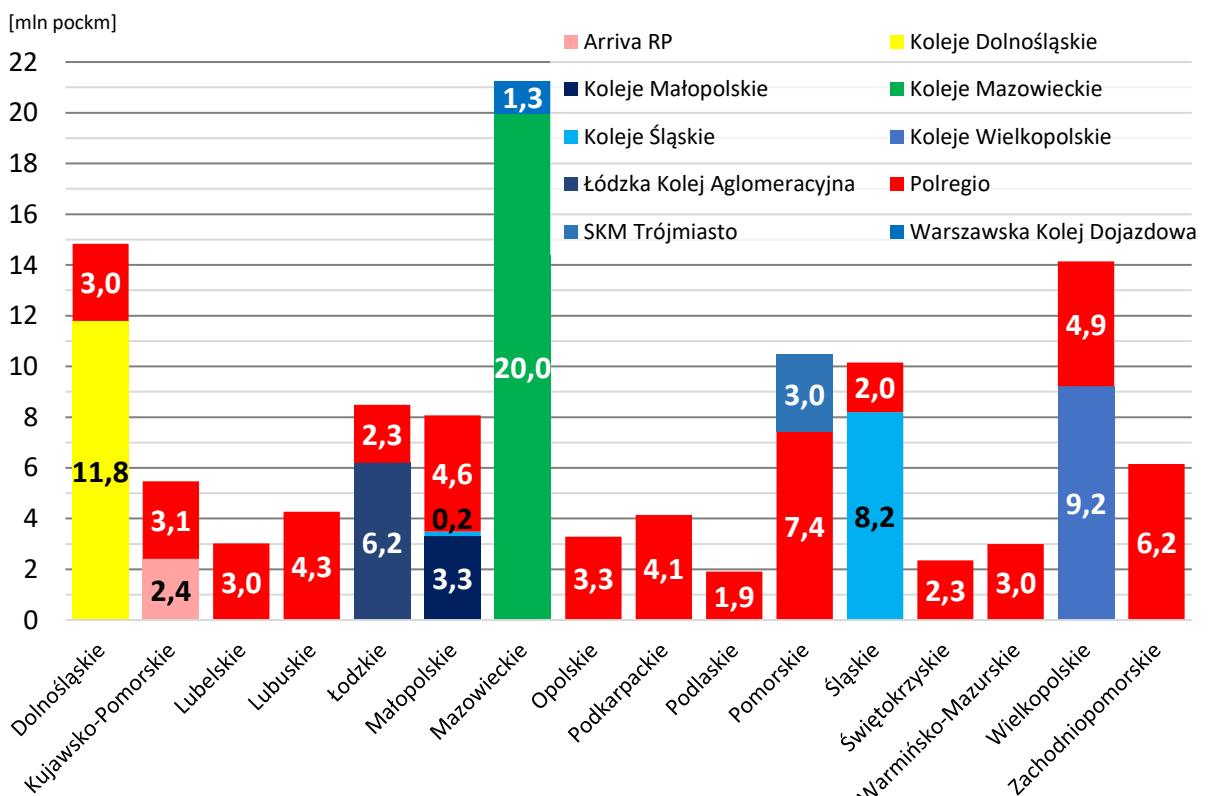
Obecną skalę dofinansowania ze strony organizatorów i udziału poszczególnych operatorów w rynku regionalnych przewozów prezentują trzy kolejne rysunki.

Dofinansowanie województw do przewozów kolejowych w 2023 roku przedstawia rysunek 3.

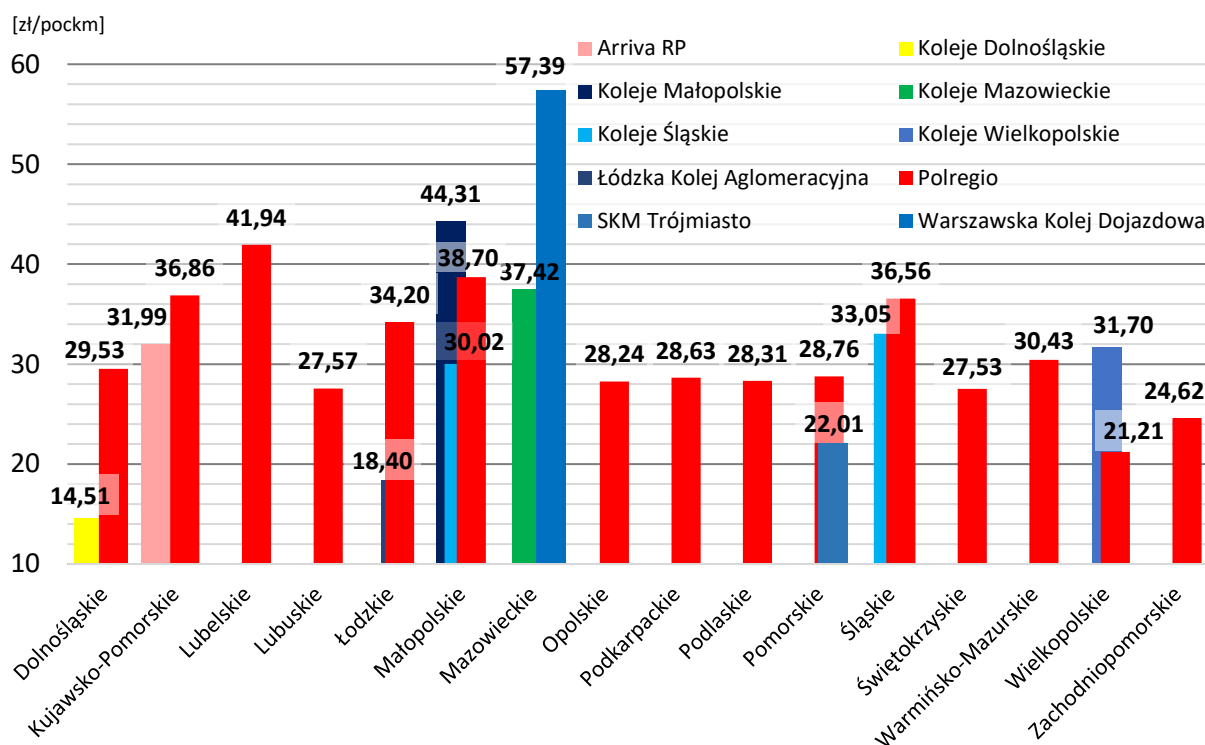


Rysunek 3. Rekompensaty wypłacane operatorom przez województwa w 2023 roku, opr. własne na podst. [10]

Zamówioną przez województwa pracę eksploatacyjną na 2023 r. przedstawia rysunek nr 4.



Dzieląc wartość dofinansowania wyrażoną w złotych przez liczbę zamówionych pociągokilometrów uzyskujemy stawki dofinansowania do przewozów w 2023 roku, co pokazuje rysunek nr 5.



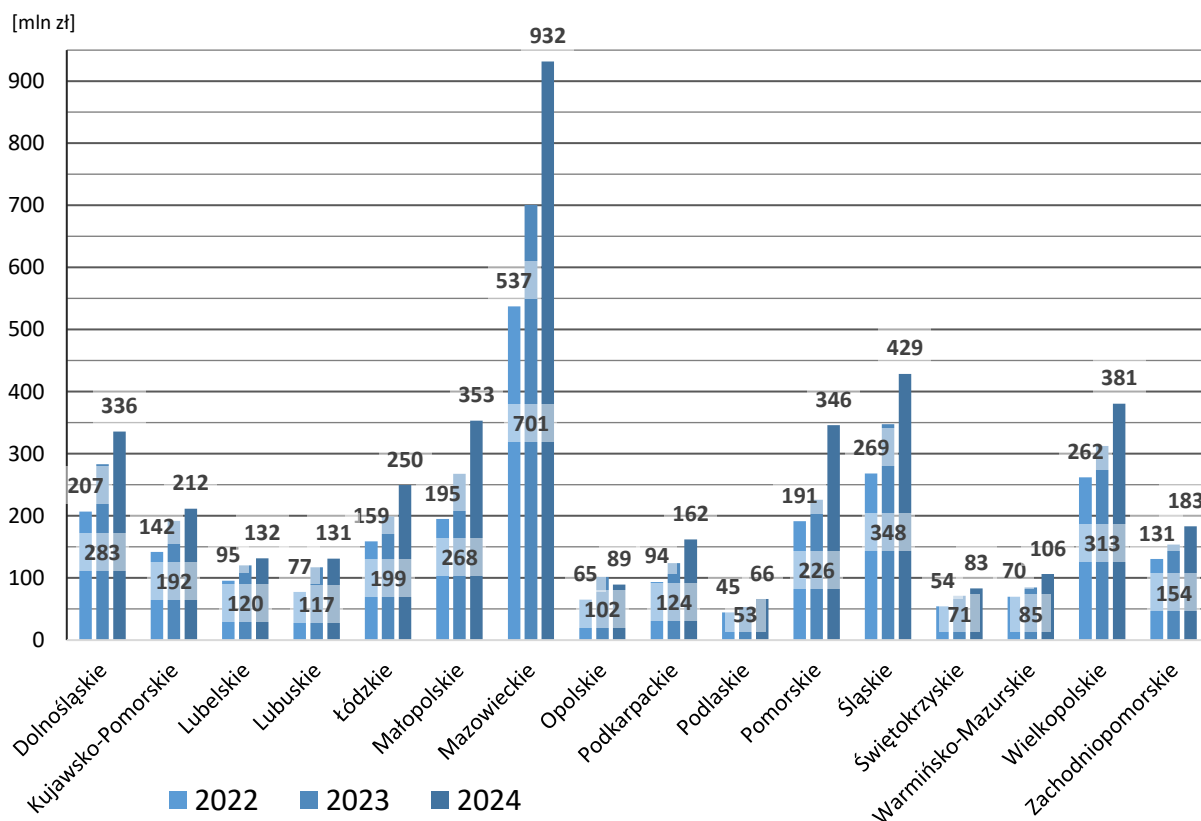
Rysunek 5. Stawki rekompensaty w ramach wojewódzkich przewozów pasażerskich w 2023 roku, opr. własne na podst. [10]

Najniższą stawę dopłaty do pociągokilometra mają Koleje Dolnośląskie, co wynika głównie z:

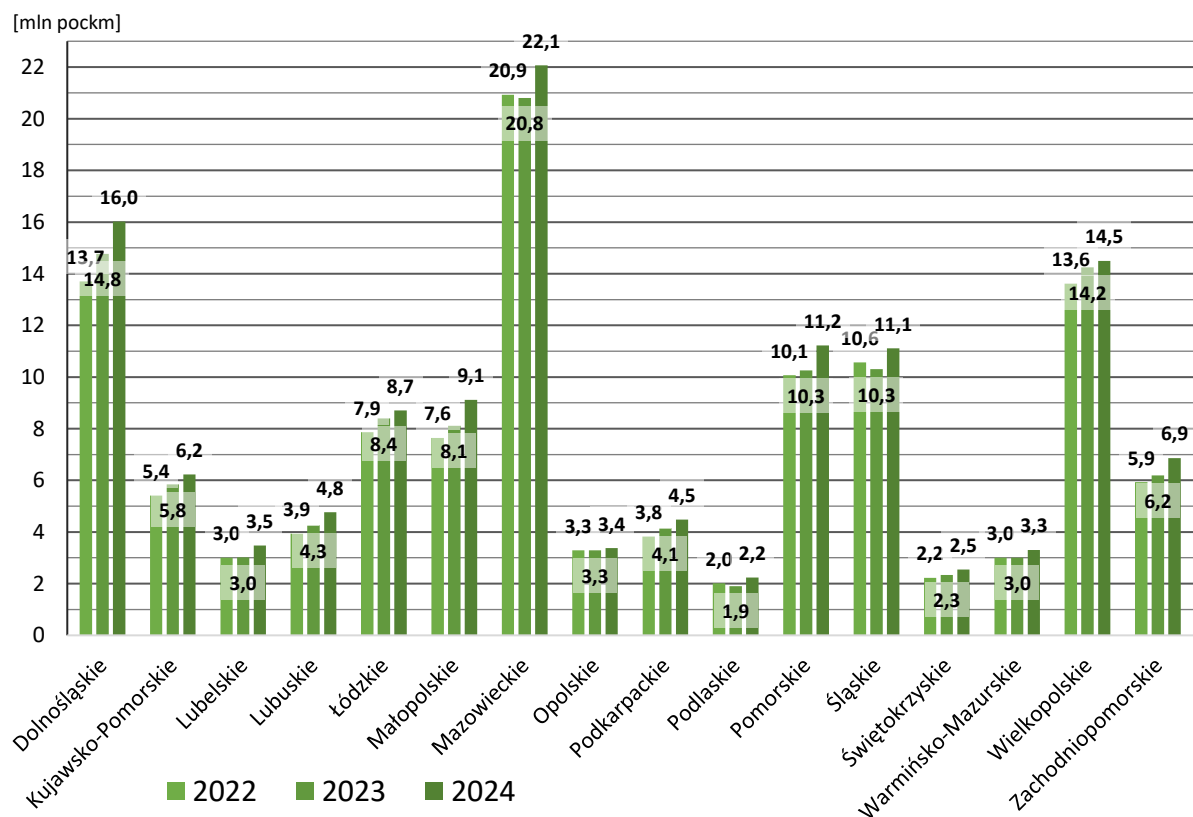
- 1) pozyskania taboru we wsparciem funduszy UE (dofinansowanie na poziomie 85% dla większości pojazdów),
- 2) budowa zaplecza technicznego oraz jego rozbudowa ze wsparciem funduszy UE (dofinansowanie na poziomie 85%),
- 3) rentowność (pokrycie kosztów przychodami) na poziomie ok. 53%,
- 4) dzienne przebiegi pojazdów na poziomie średnio 620 km w trakcji elektrycznej (maksymalnie 1 015 km) i średnio 565 km w trakcji spalinowej (maksymalnie 836 km).

Najwyższą stawkę dopłaty ma Warszawska Kolej Dojazdowa, co niewątpliwie ma związek z funkcjonowaniem jej jako wydzielony system kolei miejskiej obejmującym również utrzymanie własnej infrastruktury kolejowej.

W ramach dyskusji nie w sposób pominąć faktu bardzo dużego wzrostu kosztów wszystkich przewoźników kolejowych w ostatnich 3 latach. Należy zwrócić uwagę, że większa liczba przewożonych pasażerów oraz podwyżki cen biletów nie były w stanie pokryć wzrostu kosztów, co obrazuje rysunek 6 (wydatki województw na rekompensatę) w zestawieniu z rysunkiem 7 (wielkości zamówionej przez województwa pracy eksploatacyjnej).



Rysunek 7. Wydatki województw na rekompensatę dla przewoźników kolejowych w latach 2022-2024, opr. wł. na podst. [11]



Rysunek 6. Praca eksploatacyjna realizowana na zlecenie województw w latach 2022-2024, opr. wł. na podst. [11]

W latach 2022-2024 znacznie rośnie poziom rekompensaty wypłacanej operatorom przez województwa. Największy wpływ na powyższe ma wzrost cen energii elektrycznej (w tym trakcyjnej) o ok. 60% oraz wdrażanych u wszystkich przewoźników systemowych podwyżek dla pracowników.

Na uwagę zasługuje fakt, że pomimo wzrostu kosztów żadne z województw nie zdecydowało się na zmniejszenie w 2024 liczby zamówionych kilometrów względem poprzedniego roku.

W 2024 roku suma rekompensat przekazywanych przez województwa operatorom kolejowym na realizację usług publicznego transportu zbiorowego ma wynieść ok. 4,19 mld zł. Powyższa kwota nie obejmuje zakupów taboru przez organizatorów, dokapitalizowań i innych form wspierania przewoźników. Dlatego można przyjąć, że obecna kwota całkowitego wsparcia dla obszaru regionalnych przewozów kolejowych jest o wiele wyższa.

4. Rok 2030

Przewozom Regionalnym (obecnie Polregio) poza rekompensatą została udzielona pomoc publiczna w wysokości:

- 1) 2 403 mln zł przed rokiem 2015 na pokrycie strat z przeszłości,
- 2) 770 mln zł w roku 2015 przyznanych w ramach restrukturyzacji przy przejęciu większościowego pakietu przez Agencję Rozwoju Przemysłu.

W związku z powyższym w styczniu 2018 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie wyjaśniające, czy środki pomocowe dla PR zostały wykorzystane zgodnie z unijnymi zasadami pomocy publicznej [12]. Zatwierdzony czwarty pakiet kolejowy stanowi, że państwa członkowskie będą musiały zakończyć praktykę bezpośredniego i bezwarunkowego udzielania zamówień publicznych na usługi w regionalnym sektorze kolejowego transportu pasażerskiego do dnia 25 grudnia 2023 r. Warunkiem zatwierdzenia przez Komisję Europejską wsparcia dla Polregio było przyspieszenie procesu przejścia z umów zawartych bezpośrednio na umowy zawarte w wyniku postępowania przetargowego. W związku z powyższym możliwość bezpośredniego zawarcia umowy między organizatorem, a operatorem kolejowym w Polsce była tylko do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz na okres maksymalnie 10 lat.

Od roku 2030 zasady funkcjonowania regionalnego transportu kolejowego mają ulec zmianie. W miejscu umów powierzenia, mają zacząć obowiązywać umowy zawarte w wyniku postępowania przetargowych przeprowadzanych pod rygorem prawa zamówień publicznych.

5. Pytania do dyskusji

- 1) W jaki sposób operatorzy przed złożeniem oferty w przetargu mają szacować wielkość wpływów z biletów? Czy organizatorzy powinni w ramach przetargu narzucić założenia taryfowe?
- 2) Jakie ryzyko ma ponosić operator, a jakie organizator w zakresie zmian kosztów i przychodów trakcie realizacji umowy względem oferty złożonej przez operatora w ramach postępowania przetargowego? W jakim zakresie będzie możliwa waloryzacja stawki dopłaty do pociągokilometra?
- 3) Czy Organizatorzy posiadający swoich przewoźników będą zainteresowani przeprowadzeniem postępowań przetargowych w sposób umożliwiający wejście nowych podmiotów na rynek? Jeśli nie to czy i w jaki sposób zostaną do tego zmuszeni?
- 4) Jak bardzo posiadanie własnego taboru przez poszczególnych operatorów wpłynie na wyniki przetargów?
- 5) Co ma się stać z taborem, zapleczem i pracownikami w razie przegranej w przetargu operatora kolejowego obecnie świadczącego usługi publicznego transportu zbiorowego?

6. Bibliografia

1. 21 lat od „ostrego cięcia” polskiej kolei. Do dzisiaj walczymy z jego następstwami, <https://www.nakolei.pl/21-lat-od-ostrego-ciecia-polskiej-kolei-do-dzisiaj-walczymy-z-jego-nastepstwami/>, publikacja 03.04.2021 r., dostęp 24.06.2024 r.,
2. Marcin Wołek, *Finansowanie regionalnego transportu kolejowego w Polsce przez samorząd województwa w latach 2004-2010*, Logistyka 3/2012.
3. 15 lat Kolei Mazowieckich, <https://www.mazowieckie.com.pl/pl/strefa-mediow/15-lat-kolei-mazowieckich>, publikacja 29.07.2019 r., dostęp 24.06.2024 r.
4. Polregio, *O nas*, <https://polregio.pl/pl/o-firmie/misja-wizja/>, dostęp 24.06.2024 r.
5. *Struktura własnościowa samorządów województw w kapitale zakładowym PKP Przewozy Regionalne spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, <https://web.archive.org/web/20150307181514/http://bip.umwp.wrotapodlasia.pl/?m=dload&debug=off&id=13960/>, publikacja 29.10.2010 r., dostęp 24.06.2024 r.
6. Michał Zajfert, *Efektywność kolejowych przewozów regionalnych w Polsce*, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2020.
7. *Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym*, Dz. U. 2023 poz. 2778 t. j. z dnia 27.12.2023 r.
8. *Rozporządzenie (We) Nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70*, Dz.U.U.E.L.2007.315.1 z dnia 12.03.2007 r. ze zm.
9. *Ustawa z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego*, Dz. U. 2024 poz. 380 t. j. z dnia 14.03.2024 r.
10. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, *Stawki w województwach*, na podstawie danych przekazanych z urzędów marszałkowskich, stan na 12.05.2023 r.
11. Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, *Wszystkie województwa*, informacja zbiorcza na podstawie danych przekazanych z urzędów marszałkowskich, stan na 14.06.2024 r.
12. *Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie wsparcia dla POLREGIO*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1842?fbclid=IwAR2TYSSLUYiPVHzAKSd8aLTQ_515lx1HDFeObTKYheSXAydkloD_9Dss3Cs, publikacja 20.04.2021 r. dostęp 24.06.2024 r.
13. *Od 1 stycznia 2001 roku, już nie PKP, ale PKP SA*, <https://www.parkiet.com/gospodarka/art22663851-od-1-stycznia-2001-roku-juz-nie-pkp-ale-pkp-sa>, publikacja 06.02.2001 r., dostęp 24.06.2024 r.
14. *PKP wydziela spółki*, https://biznes.interia.pl/gospodarka/news-pkp-wydziela-spolki_nld,3390501, publikacja 31.03.2001 r., dostęp 24.06.2024 r.