

REGIONALIZACJA KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH. ZAŁOŻENIA I REALIZACJA*

DATA PRZEŚLANIA: 30.10.2018, DATA AKCEPTACJI: 14.01.2019, KODY JEL: L90

Anna Mężyk

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. K. Pułaskiego w Radomiu
a.mezyk@uthrad.pl

STRESZCZENIE

Regionalizacja kolejowych przewozów pasażerskich jest jednym z filarów reformy kolei Unii Europejskiej, której celem jest znaczące zwiększenie roli kolei w obsłudze potrzeb przewozowych. Istotą regionalizacji jest przeniesienie odpowiedzialności za organizację i finansowanie pasażerskich przewozów regionalnych na szczebel władz regionu. Skuteczność regionalizacji wymaga zastosowania takich rozwiązań, które pogodziłyby wprowadzenie mechanizmów konkurencji z jednoczesnym zapewnieniem właściwej oferty przewozowej, odpowiadającej potrzebom ludności. W artykule przedstawiono podstawowe zasady regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych i przykładowe rozwiązania w tym obszarze, przyjęte w niektórych państwach UE oraz w Polsce. Celem artykułu jest analiza, czy zasady regionalizacji, obowiązujące w Polsce w świetle aktualnych regulacji prawnych, umożliwiają realizację celów reform kolei. Brak określonych elementów reform kolei, takich jak modernizacja infrastruktury, zapewnienie odpowiedniego finansowania, kształtowanie spójnej oferty odpowiadającej potrzebom ludności, utrudnia osiągnięcie zakładanych efektów regionalizacji.

SŁOWA KLUCZOWE

kolej, przewozy pasażerskie, regionalizacja

WPROWADZENIE

Regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych stanowi element procesu obszernych zmian funkcjonowania transportu kolejowego, które podjęto w Unii Europejskiej na początku lat 90. XX wieku. Celem nadrzędnym tych zmian jest rewitalizacja kolei, rozumiana kompleksowo jako przywrócenie kolei znaczącego i trwałego udziału w obsłudze potrzeb przewozowych gospodarki i społeczeństwa. Znaczenie tego celu wynika zarówno z potrzeby zapewnienia sprawnej obsługi ro-

* Artykuł finansowany ze środków na naukę na rok 2018.

snących strumieni ładunków i ludzi, jak i ze względów ekologicznych – z uwagi na konieczność radykalnego zmniejszenia negatywnych oddziaływań transportu na środowisko. Ważną przesłanką podjęcia reform była także potrzeba zmniejszenia deficytu generowanego przez przedsiębiorstwa kolejowe, zapewnienia wysokiej efektywności wydatkowania funduszy publicznych i racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów materialnych kolei. Reformom przyświeca zatem wizja kolei efektywnej i atrakcyjnej, zdolnej do konkutowania o klientów na otwartym rynku transportowym oraz do trwałego rozwoju. W świetle teorii ekonomii narzędziem umożliwiającym redukcję kosztów i poprawę jakości produktów jest mechanizm konkurencji pomiędzy producentami, co stanowiło przesłankę przyjęcia nowego modelu struktury instytucjonalnej kolei UE z wydzielonym podmiotem zarządzającym infrastrukturą kolejową (Mężyk, 2011).

Konieczność uzdrowienia sytuacji finansowej przedsiębiorstw kolejowych w celu uzdolnienia ich do konkutowania na otwartym rynku przewozowym pociągała za sobą potrzebę uregulowania kwestii ich odpowiedzialności organizacyjnej i finansowej za wykonawstwo usług użyteczności publicznej. Ważną decyzją w tym zakresie było rozporządzenie Rady EWG 1893/91, dotyczące obowiązku służby publicznej w transporcie drogowym, kolejowym i wodnym śródlądowym. Wprowadziło ono zasadę realizacji takiej działalności na podstawie obligatoryjnych umów pomiędzy przedsiębiorstwem a odpowiednimi władzami za rekompensatą, tj. zasadę „zamawiający płaci”. Pewne wytyczne dotyczące zasad świadczenia usług publicznych w transporcie pasażerskim zostały zawarte w Białej Księdze z 1996 roku „A Strategy for Revitalizing the Community’s Railways”. Wskazywano na konieczność zapewnienia ciągłości i odpowiedniej jakości usług kolejowych przewozów pasażerskich, przyjmując jednocześnie, że również w tym obszarze mechanizmem podnoszenia efektywności powinna być konkurencja wewnątrzgałęziowa (Mężyk, 2011).

Należy jednak podkreślić, że żaden oficjalny dokument UE nie formułuje wymagań i nie narzuca konkretnych rozwiązań organizacyjnych. W rezultacie w procesie reformowania kolei w poszczególnych państwach UE przyjmowano różne koncepcje organizacji i finansowania pasażerskich przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej. Rozwiązania przyjęte w Niemczech, cedujące całkowitą odpowiedzialność za organizację i finansowanie kolejowych przewozów pasażerskich w regionach na władze krajów federalnych – landów, nazwane zostały „Regionalisierung”, co dało asumpt do szerszego stosowania tej nazwy dla analogicznych procesów (Mężyk, 1999).

Efektom prawidłowo przeprowadzonej regionalizacji powinien być rozwój kolejowych przewozów pasażerskich w aspekcie ilościowym i jakościowym. Analiza rozwoju pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce od momentu wprowadzenia reformy kolei w 2001 roku wskazuje na duży spadek liczby pasażerów i wielkości pracy przewozowej, aczkolwiek od roku 2014 zauważalne jest powolne odwrócenie tej tendencji (GUS, 2018). Jak wskazują jednak analizy prowadzone przez Urząd Transportu Kolejowego (UTK, 2017), wynika to głównie ze wzrostu użytkowania kolei przez mieszkańców kilku województw, w których duże znaczenie mają przewozy aglomeracyjne. W większości województw spada wskaźnik wykorzystania kolei, mierzony liczbą przewozów na jednego mieszkańca. Budzi to zrozumiałe pytania o rozwój pasażerskich kolei regionalnych, zwłaszcza w kontekście zmian wprowadzanych przez nowelizację ustawy o pasażerskim transporcie zbiorowym. Celem artykułu jest analiza, czy zasady regionalizacji aktualnie obowiązujące w Polsce umożliwiają realizację zasadniczych celów reform kolei i celów regionalizacji.

CELE REGIONALIZACJI W TRANSPORCIE PASAŻERSKIM

Terminem „regionalizacja przewozów pasażerskich” określa się przekazanie organizacji obsługi przewozowej ludności środkami transportu zbiorowego w gestię samorządowej administracji regionalnej. Przesunięcie funkcji zarządczych w transporcie pasażerskim na poziom regionu wiąże się z wieloma oczekiwaniami, spośród których należy wymienić:

- wzrost efektywności zarządzania transportem zbiorowym dzięki lepszemu rozpoznaniu potrzeb i preferencji klientów oraz odpowiedniemu dostosowaniu oferty,
- podniesienie atrakcyjności transportu publicznego jako alternatywy dla transportu indywidualnego, m.in. za pomocą integracji różnych gałęzi transportu, ze szczególnym uwzględnieniem transportu szynowego i kolejowego,
- wykorzystanie mechanizmów proefektywnościowych pod postacią konkurencji regulowanej lub partnerstwa publiczno-prywatnego,
- racjonalizację wydatkowania finansów publicznych i zapewnienie stabilności finansowania usług służby publicznej,
- zbliżenie przedsiębiorstw przewozowych do rynków, na których działają, co umożliwi im bardziej skuteczne działania marketingowe,
- zaspokojenie potrzeb przewozowych zróżnicowanych grup ludności, w tym organizację obsługi przewozowej w relacjach niebędących przedmiotem zainteresowania rynku lub zapewnienie dostępności usług słabszym ekonomicznie grupom ludności poprzez ulgi taryfowe.

Udana regionalizacja w transporcie pasażerskim oznacza więc wypracowanie pewnego modelu współpracy pomiędzy administracją centralną, władzami regionalnymi i przewoźnikami, który zagwarantuje najbardziej efektywne (z punktu widzenia wszystkich zaangażowanych podmiotów) zaspokojenie potrzeb transportowych ludności.

WYBRANE ZASADY REGIONALIZACJI PASAŻERSKICH PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

Podstawową zasadą w modelu współpracy władz publicznych i przewoźników jest zasada „zamawiający płaci”, zgodnie z którą przewoźnikowi wykonującemu usługi użyteczności publicznej należy się rekompensata wyrównująca ponoszone przez niego niekorzyści ekonomiczne. Istotną rolę w osiągnięciu pożądaných jakościowych i ilościowych skutków regionalizacji powinna pełnić konkurencja wewnątrzgałęziowa, możliwa tylko w przypadku funkcjonowania na danym rynku co najmniej kilku oferentów usług przewozowych tej samej gałęzi. W przypadku kolejowych przewozów pasażerskich dotowanych z funduszy publicznych zalecaną formą konkurencji wewnątrzgałęziowej powinna być konkurencja regulowana, na zasadach „konkurencji o rynek”. Oczekiwanym pozytywnym efektem, zarówno reformy kolei jako takiej, jak i wsparcia publicznego dla pasażerskich przewozów kolejowych, powinno być wzmocnienie roli kolei w systemie transportu zbiorowego, wyrażone wzrostem jej udziału w przewozach.

Analizując dane statystyczne, można wskazać kilka państw Unii Europejskiej, w których przeprowadzono dogłębne reformy kolei i gdzie obserwuje się pozytywne trendy rozwoju kolejowych przewozów pasażerskich (tab. 1). Reformy przeprowadzone w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Szwecji uznawane są za modelowe. Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na specyficzną strukturę administracyjną w Wlk. Brytanii organizacja i finansowanie pasażerskich przewozów

kolejowych realizowane jest z poziomu administracji centralnej, bez przeniesienia odpowiednich kompetencji na poziom administracji regionalnej. Udział przewozów organizowanych na zasadzie kontraktu publicznego jest najwyższy w Unii Europejskiej i wynosi 97% (EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook, 2018).

Tabela 1. Kolejowe przewozy pasażerskie w wybranych państwach UE (mld pas. km, bez HSR)

EU	2000	2005	2010	2015	2016	Zmiana w %			PSC 2016	
						2000–2010	2010–2016	2000–2016	%	mld pas. km
EU	312,7	297,99	301,43	329,88	332,98	-3,6	10,5	6,5	64,2	288,96
DE	61,47	55,95	60,00	66,42	68,59	-2,4	14,3	11,6	58,5	56,0
PL	24,1	18,2	17,9	16,93	17,76	-25,8	-0,8	-26,4	85,4	16,4
SE	6,15	6,57	8,26	9,33	9,32	34,3	12,8	51,5	49,4	6,3
UK	38,4	44,15	54,79	63,7	65,2	42,7	19,0	69,8	97,0	63,2

Źródło: EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook (2018).

Jak można zauważyć, w latach 2000–2016 nastąpił wzrost pasażerskich przewozów kolejowych (bez przewozów kolejami dużych prędkości) w tych trzech krajach – w Niemczech o 11,6%, w Szwecji o 51,5% i w Wlk. Brytanii prawie o 70%, podczas gdy w Polsce miał miejsce spadek przewozów o ponad 26%. Oczywiście bezpośrednie wyciąganie wniosków z porównywania danych liczbowych bez uwzględnienia specyficznych uwarunkowań i przebiegu reform kolei jest nieuprawnione (procesy te zostały dogłębnie przedstawione w pracy Mężyk, 2011). Niemniej jednak zauważalna jest różnica trendów rozwoju przewozów kolejowych. Zwraca uwagę bardzo wysoki wzrost przewozów w Wlk. Brytanii, gdzie w zasadzie trudno mówić o regionalizacji, ponieważ władze regionalne właściwie nie mają wpływu na organizację i finansowanie tych przewozów.

W okresie minionych ponad dwóch dekad wprowadzone w wymienionych państwach rozwiązania, odnoszące się do sposobu organizacji i finansowania przewozów regionalnych, podlegały licznym modyfikacjom (Mężyk, 2015). Wypracowane ostatecznie systemy wspierania kolejowych przewozów pasażerskich różnią się znacznie od siebie, można jednak zidentyfikować kilka zasad i rozwiązań, które przyczyniły się do wzrostu ogólnego wolumenu kolejowych przewozów pasażerskich. Są to:

1. Przekazanie w gestię władz regionów całości lokalnej i regionalnej komunikacji pasażerskiej, łącznie z komunikacją autobusową (Niemcy).
2. Odpowiednie finansowanie kosztów tej komunikacji poprzez dotacje z budżetu państwa, w wysokości pozwalającej na utrzymanie oferty kolei w ruchu regionalnym na poziomie ilościowym i jakościowym sprzed regionalizacji oraz na dalszy rozwój oferty (Niemcy, Wlk. Brytania).
3. Zobowiązanie regionalnych zarządów transportu publicznego do przygotowania planów transportowych dla potrzeb regionu oraz do zakupu usług przewozowych (Niemcy).
4. Preferowana droga zakupu usług przewozowych przez procedurę przetargową, obejmująca określenie minimalnych standardów jakościowych (Wlk. Brytania, Szwecja).

5. Zapewnienie spójności taryfowej i rozkładowej oferty oraz odpowiedniej informacji i możliwości zakupu biletów dla pasażerów poprzez narzucony ustawowo obowiązek współpracy przedsiębiorstw kolejowych i zarządów transportu regionalnego (Wlk. Brytania, Szwecja).
6. Zapewnienie środków finansowych na rozwój infrastruktury ważnej dla regionalnych przewozów kolejowych (Niemcy, Szwecja, Wlk. Brytania).
7. Powołanie specjalnych organów kompetencyjnych, odpowiedzialnych za koordynację relacji i przewozów w różnych regionach z możliwością ingerencji w regionalne plany transportowe (Szwecja) oraz za zamawianie przewozów na nierentownych liniach międzyregionalnych i za rozliczanie przychodów przewoźników (Szwecja, Wlk. Brytania). W Szwecji istnieje możliwość wspólnej organizacji i dotowania przejazdów na dystansach ponad 100 km przez regionalny zarząd transportu publicznego i instytucję organizatora centralnego.
8. Podział sieci na część dochodową (rentowną) i niedochodową (socjalną) w Szwecji, co w konsekwencji oznacza likwidację dotacji publicznych i otwarcie dostępu do linii rentownych.
9. Powołanie organizacji zrzeszających pasażerów w celu monitorowania funkcjonowania kolei pasażerskich (Wlk. Brytania).

Wdrożenie powyższych zasad do funkcjonowania kolejowych przewozów regionalnych, niezależnie od przyjętych konkretnych rozwiązań instytucjonalnych, dało podstawowe i ważne dla rozwoju przewozów efekty. Przede wszystkim zapewniło spójną i atrakcyjną dla klienta ofertę przewozową oraz stabilność zasilania finansowego dla przewoźników, przy jednoczesnym wdrożeniu instrumentów podnoszenia efektywności ich działań. Przytoczone zasady to zdaniem autorki „najlepsze praktyki”, które mogą i powinny służyć jako podstawa doskonalenia własnych rozwiązań w obszarze organizacji i finansowania kolejowych przewozów pasażerskich w procesie benchmarkingu.

ZASADY REGIONALIZACJI KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W POLSCE

Wprowadzone w 2003 roku w Polsce pierwsze zasady regionalizacji pasażerskich kolejowych usług przewozowych wzorowano częściowo na rozwiązaniach niemieckich. Zakładano stałą, coroczną kwotę dofinansowania z budżetu centralnego przewozów kolejowych, organizowanych jako zadanie własne przez samorządy województw w granicach województw. Wykonawcami przewozów mogły być tylko spółki powstałe w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP. Regionalizacja oparta na tych zasadach nie przyniosła niestety tak dobrych efektów jak w przypadku Niemiec. Przyjęte prawnie zasady finansowania budżetowego nie były przestrzegane, przekazywane kwoty daleko dobiegały od ustalonych ustawowo, koordynacja przewozów pomiędzy województwami nie była wymagana, a tylko zalecana. Brak środków na utrzymanie i rozwój infrastruktury kolejowej na początku XXI wieku doprowadziły do dramatycznego spadku jakości sieci kolejowej i pogorszenia oferty przewozowej. Spowodowało to rozwój konkurencyjnej oferty przewoźników autobusowych i mikrobusowych, nawet w relacjach bardzo dobrze nadających się do obsługi transportem kolejowym, czego konsekwencją była utrata pasażerów przez kolej (Mężyk, 2011, 2014). W kolejnych latach zasady regionalizacji ulegały zmianom, m.in. źródłem finansowania stał się zwiększony udział samorządów w podatkach, przewozy mogły być zlecane w drodze przetargu, samorządy mogły powoływać własne spółki przewozowe (Mężyk, 2014). Po licznych zmianach uregulowań regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych ujęto tę kwestię w ra-

mach ogólnych zasad organizacji i finansowania przewozów pasażerskich transportem zbiorowym, określonych w Ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 roku (Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13; tekst jedn. 2018).

Ustawa ta, oczekiwana przez środowiska związane z transportem publicznym, objęła w jednolity sposób wszystkie rodzaje przewozów pasażerskich, które uważane są za konieczne ze względów społecznych. W związku z tym uchylone zostały przepisy dotyczące obowiązku organizacji i dotowania regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych przez samorządy wojewódzkie. Regionalne przewozy kolejowe przestały być szczególną formą obsługi pasażerskiej, chronioną przez wskazanie organów zobowiązanych do ich dotowania i zapewnienia źródeł finansowania. Organizator publicznego transportu zbiorowego może uwzględnić przewozy kolejowe w sporządzanym planie transportowym, ale nie musi tego robić, poza tym może zlecić wykonawstwo przewozów własnej spółce celowej, bez rozpisywania przetargu. W 2004 roku powstała pierwsza spółka samorządowa, Koleje Mazowieckie. W następnych latach kolejne samorządy wojewódzkie powoływały własne spółki przewozowe i w rezultacie w 2018 roku na rynku kolejowych przewozów pasażerskich funkcjonowały obok spółki Przewozy Regionalne, będącej własnością państwową z udziałem samorządów, także Koleje Wielkopolskie, Koleje Śląskie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Małopolskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Warszawska Kolej Dojazdowa, Szybka Kolej Miejska w Warszawie. Spółki te powstały w województwach, w których występują duże potoki pasażerskie, związane z obsługą aglomeracji i dużych miast. Województwa, których stolicami są mniejsze miasta, korzystają z obsługi kolejowej realizowanej przez Przewozy Regionalne.

Skuteczność ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, rozumiana jako stworzenie systemowych zasad zapewniających zrównoważony rozwój publicznego transportu zbiorowego, została bardzo krytycznie oceniona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK, 2016). W raporcie NIK jednoznacznie stwierdzono, że polskie samorządy w większości nie były zainteresowane aktywnym kształtowaniem systemu przewozów pasażerskich opierającego się na ekologicznym transporcie zbiorowym, a ograniczały się jedynie do działań administracyjnych, takich jak wydawanie zezwoleń i określanie przystanków komunikacyjnych. Stwierdzono, że ponad połowa samorządów nie zapewniła dotychczas (lata 2013–2015) odpowiednich warunków funkcjonowania transportu zbiorowego. Wprawdzie raport odnosił się głównie do przewozów transportem drogowym, jednak brak zaangażowania organizatorów transportu w kształtowanie całościowego systemu obsługi przewozowej ma konsekwencje także dla kondycji i rozwoju regionalnych przewozów kolejowych. Przewozy kolejami pasażerów w regionach rozwijają się tam, gdzie potoki pasażerów są wystarczająco duże, natomiast w pozostałych regionach funkcjonowanie przewozów kolejowych bez wsparcia ze strony drogowego transportu zbiorowego jest coraz trudniejsze. Przy małych potokach pasażerskich utrzymanie oferty kolei wymaga coraz większego dofinansowania publicznego i jest całkowicie niewystarczające do podniesienia jej atrakcyjności. Konsekwencją braku zapewnienia oferty transportu publicznego jest powstawanie obszarów wykluczenia transportowego.

W momencie powstawania artykułu trudno było precyzyjnie określić, bazując na uregulowaniach prawnych, jakie są perspektywy rozwoju regionalnych przewozów kolejowych. Rok 2018 to okres permanentnych zmian. Nowelizacja ustawy o publicznym transporcie zbiorowym została ogłoszona we wrześniu 2018, zapowiadane są kolejne zmiany przepisów i ogłaszane programy, które mogą mieć wpływ na funkcjonowanie kolei w regionach. Odnosząc się do wymienionych wcze-

śniej – jako godnych uwagi – podstawowych zasad regionalizacji, można wskazać spójne z nimi kierunki działań podejmowane i zapowiedziane w ostatnim czasie:

1. Rozwój w pewnym zakresie konkurencji o rynek w obszarze regionalnych przewozów kolejowych jako skutek wejścia w życie IV pakietu kolejowego. Wybór przewoźnika kolejowego wykonującego przewozy w ramach usługi publicznej o określonej wielkości będzie musiał odbywać się w drodze przetargu od grudnia 2023 roku. Przetarg jako podstawowa droga powierzenia kontraktów umożliwi kontrolowanie kosztów przewozów, podniesienie jakości usług oraz zmniejszenie wydatków publicznych. Władze krajowe i lokalne zachowają pod pewnymi warunkami prawo do udzielania zamówień bez przetargów, ale będzie musiało to być powiązane z gwarancją lepszej oferty dla pasażerów i z obniżką kosztów wykonywanej usługi. W przypadku powierzeń bezpośrednich w umowie muszą pojawić się zapisy odnoszące się do poziomu punktualności, częstotliwości obsługi, jakości taboru czy jego pojemności (Madrjas, 2017).
2. Ułatwienie wolnego dostępu do linii krajowych w państwach UE w celu realizacji przewozowych usług komercyjnych od 14 grudnia 2020 roku, co wprowadzi dodatkowe elementy konkurencji wewnątrzgałęziowej na sieci kolejowej i może przynieść efekty w postaci lepszej oferty dla pasażera.
3. Możliwość większego wsparcia przewozów organizowanych przez marszałków z budżetów będących w dyspozycji ministrów ds. transportu i ds. rozwoju regionalnego, zarówno w zakresie rekompensaty, jak i inwestycji w tabor, dopuszczona przepisami znowelizowanej ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.
4. Przyjęcie programów w zakresie wsparcia utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej ważnej dla kolejowych przewozów lokalnych i regionalnych, co może zapewnić odpowiedni zasięg i jakość przewozów (o ile programy te zostaną zrealizowane).
5. Uregulowanie kwestii tzw. połączeń stykowych na granicach województw, co powinno usunąć niespójność kolejowych połączeń regionalnych, prowadzącą często do sztucznego dzielenia obszarów ciężenia do większych ośrodków miejskich, a w konsekwencji do wygaszania potencjalnych potoków pasażerskich.

Wymienione kierunki działań należy ocenić pozytywnie. Mogą one przynieść w efekcie usunięcie istotnych i krytycznych braków dotychczasowego systemu organizacji i finansowania regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce, istotnych dla ludności ze względu na ich znaczenie w realizacji codziennych potrzeb bytowych. Należy mieć jednak także świadomość, że działania te są znacząco opóźnione, zwłaszcza w zakresie utrzymania sieci kolejowej i zapewnienia skoordynowanej obsługi pasażerskiej. Usunięcie tych braków będzie wymagało czasu, co oznacza także, że poprawianie oferty transportu kolejowego jako elementu systemu publicznego transportu zbiorowego będzie zderzać się z rozwiniętą konkurencyjną ofertą ze strony zbiorowego i indywidualnego prywatnego transportu samochodowego. Wyzwaniem będzie także zapewnienie finansowania koniecznego do utrzymania wystarczająco atrakcyjnej oferty na liniach kolejowych. Liczba par pociągów powinna wynosić co najmniej 7–8 na dobę, aby pasażerowie zaczęli powracać. Paradoksalnie dodatkowym zagrożeniem dla odbudowy i rozwoju kolejowych przewozów regionalnych może być rozwój elektromobilności, wspierany przez programy unijne i polskie.

PODSUMOWANIE

Kolejowe regionalne przewozy pasażerskie mogą stanowić ważny i znaczący element w systemie obsługi potrzeb przewozowych ludności. Zapewnienie odpowiedniej atrakcyjności tych przewozów wymaga zagwarantowania wysokiej dostępności, jakości i przystępności cenowej, co oznacza konieczność stałego i znaczącego dotowania ze środków publicznych, zarówno infrastruktury, jak i taboru oraz samych przewozów. Istotnym problemem, także z punktu widzenia efektywności wydatkowania funduszy publicznych, jest zapewnienie stabilnych i wystarczająco dużych potoków pasażerów. Oznacza to, że kształtowanie atrakcyjnej dla klienta oferty pasażerskich przewozów regionalnych wymaga świadomego kształtowania całego systemu publicznego transportu zbiorowego opierającego się na transporcie kolejowym, gdzie inne formy transportu, także wykorzystujące ekologiczne środki techniczne, będą stanowiły sieć zasilającą linie kolejowe. W takim systemie powinny znaleźć się także pewne elementy zniechęcające do korzystania z transportu indywidualnego. I tutaj pojawia się niepewność – na ile polskie samorządy będą chciały i umiały świadomie wdrażać systemowe rozwiązania tworzące „zielony transport”? Na ile firmy kolejowe będą chciały i umiały współpracować z innymi przewoźnikami? Bardziej przyjazne dla środowiska rozwiązania transportowe wymagają zintegrowanego podejścia i muszą być wygodne dla korzystających z nich ludzi. Konieczne są odpowiednie regulacje prawne, dopuszczające jako transport publiczny różne formy transportu elastycznego, nieregularnego, ułatwiające wspólne rozwiązania taryfowe, a także w pewien sposób wymuszające współpracę wszystkich interesariuszy na wszystkich szczeblach. Jak pokazuje praktyka, efektywna współpraca to jeden z najtrudniejszych obszarów w polskiej rzeczywistości. Wydaje się, że w najnowszych regulacjach prawnych odnoszących się do publicznego transportu pasażerskiego kwestii współpracy poświęcono zbyt mało uwagi.

LITERATURA

- EU *Transport in Figures, Statistical Pocketbook 2018*. Bruksela: European Commission. Pobrane z: https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en. (25.10.2018).
- GUS (2018). *Transport wyniki działalności w 2017 roku*. Pobrane z: www.stat.gov.pl (27.10.2018).
- Madrjas, J. (2017). *Polska szybciej zliberalizuje rynek kolejowy. Cena za pomoc Przewozom Regionalnym*. Pobrane z: <https://www.rynek-kolejowy.pl/wiadomosci/polska-szybciej-zliberalizuje-rynek-kolejowy-cena-za-pomoc-przewozom-regionalnym-82757.html> (25.10.2018).
- Madrjas, J. (2018). *Program Kolej Plus opublikowany*. Pobrane z: <https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/program-kolej-plus-opublikowany-20-projektow-mapa-89152.html> (25.10.2018).
- Mężyk, A. (1999). Regionalizacja lokalnej komunikacji pasażerskiej w Niemczech jako element strategii rewitalizacji kolei. *Prace Naukowe Politechniki Radomskiej. Transport*, 7, 31–48.
- Mężyk, A. (2011). *Uwarunkowania i efekty reform kolei*. Radom: Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.
- Mężyk, A. (2014). Funkcjonowanie kolejowych przewozów regionalnych w wybranych krajach UE oraz w Polsce. *Technika Transportu Szynowego*, 21 (11-12), 23–32.
- NIK (2016). *Funkcjonowanie regionalnego publicznego transportu drogowego*. Pobrane z: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/nik-p-15-035-transport-pasazerski.pdf> (25.06.2018).
- Program utrzymaniowy przyjęty przez Radę Ministrów* (2018). Pobrane z: www.plk-sa.pl/biuro-prasowe (27.10.2018).
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 roku, zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludzie śródlądowej. Pobrane z: www.eur-lex.europa.eu (23.02.2018).
- Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010 roku, tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 2016.
- UTK (2018). *Koleje pasażerskie w województwach – dynamika zmian*. Pobrane z: www.utk.gov.pl/pl (27.10.2018).

REGIONALIZATION OF PASSENGER RAILWAY SERVICES. GUIDELINES AND THE REALIZATION

SUMMARY

The regionalization of rail passenger transport is one of the pillars of railway reform in the European Union, which aims to significantly increase the role of rail in handling transport needs. The essence of regionalization is the transfer of responsibility for the organization and financing of passenger rail regional transport to the level of regional administration. The effectiveness of regionalization requires the use of solutions that would reconcile the introduction of competitive mechanisms while ensuring an appropriate offer of services that meets the requirements of passengers. The article presents the basic principles of regionalization of passenger rail transport and exemplary solutions in this area, adopted in some EU countries and in Poland. The aim of the article is to analyse whether the currently legal regulations of regionalization in Poland enable the achievement of the rail reform objectives. The lack of important elements of railway reforms, such as modernization of infrastructure, ensuring adequate financing of services, shaping a coherent offer corresponding to the needs of the passengers, make it difficult to achieve the assumed effects.

KEYWORDS

railways, passenger services, regionalization

Translated by Anna Mężyk