

Tomasz MAŃKOWSKI<sup>1</sup>

**PRÓBA ANALIZY KIERUNKÓW ZMIAN W ORGANIZACJI PASAŻERSKICH  
KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW REGIONALNYCH W WOJEWÓDZTWIE  
ZACHODNIOPOMORSKIM**

*W artykule podjęto próbę analizy zmian w systemie organizacji pasażerskich kolejowych przewozów regionalnych w województwie zachodniopomorskim w kontekście procesu usamorządowania spółki Przewozy Regionalne oraz zmian prawnych na poziomie Unii Europejskiej oraz krajowym. Pogarszająca się sytuacja finansowa przewoźnika oraz wynikające z tego zagrożenie dla ciągłości świadczenia usług o charakterze służby publicznej, powoduje konieczność poszukiwania przez samorzady nowych form organizacji przewozów kolejowych w regionach. Jednym z rozwiązań może być utworzenie spółki-przewoźnika z udziałem samorządu województwa świadczącego usługi pasażerskich kolejowych przewozów regionalnych.*

**TRIAL ANALYSIS OF CHANGES IN THE ORGANISATION  
OF REGIONAL PASSENGER RAIL TRANSPORT  
IN THE ZACHODNIOPOMORSKIE REGION**

*This article attempts to analyze changes in the organization of regional passenger rail transport in Zachodniopomorskie Region in the context of the Regional Transport Company municipalization and legal developments at European Union level and national level. The deteriorating financial situation of the carrier and the consequent threat to the continuity of service of a public service, makes it necessary to search for new forms of local rail services in the regions. One of the solutions might be to create a company-carrier with regional government service passenger regional railway.*

**1. WSTĘP**

Początkiem zmian własnościowych na rynku transportu kolejowego w Polsce było wejście w 2001 roku w życie Ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”[1] jako wyniku dostosowania prawodawstwa krajowego do wymogów legislacyjnych Unii Europejskiej. Na mocy ustawy powołano do życia grupę PKP S.A. skupiającą 27 podmiotów obsługujących m.in. rynki

---

<sup>1</sup>Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Zarządzania Turystyką,  
71-004 Szczecin, ul. Cukrowa 8, tel./fax.: 091 44 43 143, e-mail: tomasz.mankowski@wzieu.pl

przewozów pasażerskich, przewozów towarowych oraz spółki odpowiedzialne za zarządzanie infrastrukturą kolejową. Wśród nich znalazła się także spółka pełniąca rolę operatora regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich – PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o.. Świadczone przez przewoźnika usługi o charakterze służby publicznej związane z obsługą deficytowych połączeń wewnątrz- oraz międzyregionalnych w pierwszym okresie jego działalności finansowane były z budżetu państwa. Już wówczas wysokość dotacji nie pozwalała na pokrycie wszystkich zobowiązań wynikających z bieżącej działalności spółki, co w konsekwencji powodowało wzrost zadłużenia przewoźnika. Kolejne zmiany regulacji prawnych, w tym w szczególności przekazanie obowiązku finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na samorządy województw choć poprawiły nieco wysokość przekazywanych przewoźnikowi dotacji podmiotowych to jednak nadal nie pozwalały na pełne pokrycie różnicy pomiędzy przychodami a kosztami prowadzonej przez niego działalności. Wszystko to sprawiło, iż w 2008 roku, z chwilą zakończenia procesu usamorzadowania PKP Przewozy Regionalne, na mocy którego udziały w spółce przekazane zostały na rzecz 16 samorządów wojewódzkich, wysokość zadłużenia przewoźnika szacowana była na blisko 2,2 mld. zł.

Obecnie spółka Przewozy Regionalne jest głównym, a biorąc pod uwagę zasoby organizacyjne oraz techniczne (m.in. ilość i jakość taboru kolejowego, sieć dystrybucji itp.), jedynym operatorem, posiadającym zdolność kompleksowej obsługi regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Wyrazem tego jest wykonywanie tego typu usług na rzecz 15 spośród 16 samorządów regionalnych w kraju. Należy jednak podkreślić, iż zła sytuacja ekonomiczna przewoźnika, a w szczególności rosnące koszty obsługi zadłużenia, mogą w konsekwencji prowadzić do wzrostu wysokości dotacji podmiotowej przekazywanej przez poszczególne samorządy wojewódzkie, która nie będzie miała odzwierciedlenia we wzroście kosztów bezpośrednich działalności operatora. Ponadto nieuregulowane zobowiązania, wynikające głównie z zaległych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, stanowią zagrożenie dla ciągłości świadczenia usług o charakterze służby publicznej.

Biorąc po uwagę powyższe coraz częściej przedstawiciele samorządów wojewódzkich w Polsce decydują się na poszukiwanie nowych rozwiązań organizacji regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na swoim terenie. Jednym z takich działań może być powołanie do życia podmiotu – spółki samorządu województwa, wykonującej zadania operatora kolejowych połączeń regionalnych.

Celem niniejszego artykułu jest zatem analiza możliwych wariantów organizacji kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w województwie zachodniopomorskim. Rozważono w nim także zasadność oraz warunki powołania nowego podmiotu – spółki samorządu województwa – odpowiedzialnego za realizację usług publicznych w tym zakresie.

## **2. PODSTAWY PRAWNE ORGANIZOWANIA I FINANSOWANIA REGIONALNYCH KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W POLSCE**

Przepisy prawa krajowego w Polsce podobnie jak w pozostałych państwach Unii Europejskiej, na mocy Traktatu Akcesyjnego, podlegają uregulowaniom wspólnotowym. Głównym dokumentem prawnym UE obejmującym swoim zakresem kwestie związane ze świadczeniem usług publicznych w transporcie drogowym i kolejowym w tym także

regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 z 23 października 2007 (uchylające rozporządzenie EWG nr 1191/69)[2]. Wśród pozostałych aktów prawa wspólnotowego, regulujących zagadnienia związane z regionalną komunikacją kolejową, warto także wymienić Rozporządzenie Rady (EWS) nr 1017/68 z dnia 19 lipca 1968 r. w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej[3]. Przytoczone akty prawne określają warunki dla organizacji transportu publicznego w krajach członkowskich oraz wytyczają zasady i granice jego finansowania wskazując, iż:

- transport publiczny jest usługą publiczną, której zamawianie oraz finansowanie powinno pozostawać w gestii państwa oraz poszczególnych samorządów terytorialnych;
- organizowanie transportu publicznego powinno być poprzedzone tworzeniem przez organy państwowe i samorządowe Zintegrowanych Planów Transportowych;
- wybór przewoźnika realizującego usługi transportowe o charakterze służby publicznej powinien odbywać się w oparciu o procedurę konkurencyjnego zamówienia publicznego z zastosowaniem prawa wspólnotowego i krajowego w tym zakresie oraz z zasadami przejrzystości i równego traktowania;
- świadczenie usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego może być powierzone do wykonania z pominięciem procedury konkurencyjnego zamówienia publicznego podmiotowi wewnętrznemu[4] właściwego organu lokalnego;
- wysokość rekompensaty wypłacanej przewoźnikowi z tytułu wykonywania usług o charakterze służby publicznej powinna pozwalać na pokrycie różnicy pomiędzy przychodami a kosztami tej działalności oraz zapewniać mu godziwy zysk.

Wyrazem implementacji przytoczonych rozporządzeń na gruncie prawa krajowego jest Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym[5]. Określa ona zasady organizacji oraz funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym, w tym również transporcie kolejowym, realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Najogólniej można je określić jako doprecyzowanie wytycznych Unii Europejskiej w tym zakresie. Zgodnie z zapisami ustawy organizatorem kolejowego transportu publicznego w regionie jest samorząd województwa reprezentowany przez Marszałka Województwa. Do głównych zadań organizatora należy w szczególności planowanie rozwoju transportu publicznego w regionie poprzez tworzenie Planów Transportowych oraz organizowanie i zarządzanie publicznym transportem zbiorowym na swoim terenie. Ponadto organizator w myśl zapisów Art. 19 Ustawy zobowiązany jest do wyboru operatora świadczącego usługi w zakresie kolejowego transportu publicznego w ramach konkurencyjnego zamówienia publicznego. Drugim z określonych w Ustawie rozwiązań jest także możliwość bezpośredniego zawarcia umowy na realizację przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego z podmiotem wewnętrznym[6] powołanym do realizacji tego typu usług przez jednostkę samorządu terytorialnego. Przy czym wskazuje się, iż w sytuacji, w której dana jednostka samorządu terytorialnego samodzielnie lub wspólnie z inną jednostką nie posiada 100% udziałów lub akcji tego podmiotu wewnętrznego umowa o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego powinna przyjąć formę koncesji. Zgodnie z zapisami Ustawy umowa o świadczenie usług publicznych w zakresie pasażerskiego transportu kolejowego zawierana jest na okres nie przekraczający 15 lat. W zakresie finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej ustawa nakłada na samorząd obowiązek przekazywania operatorowi

rekompensaty finansowej z tytułu strat poniesionych w związku z wykonywaniem tego typu usług, która w przypadku podmiotów wybranych w trybie zamówienia publicznego powinna być dodatkowo powiększona o godziwy zysk.

Obowiązki samorządu województwa w zakresie organizacji i finansowania regionalnego kolejowego transportu pasażerskiego wynikają także bezpośrednio z zapisów Ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa[7]. Ich uściślenie zawiera natomiast Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym[8] gdzie wskazuje się, iż samorząd województwa jest odpowiedzialny w szczególności za „organizowanie oraz dotowanie regionalnych kolejowych przewozów osób wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych”. W Ustawie tej wskazuje się ponadto, iż podstawą świadczenia usług w tym zakresie jest umowa ramowa zawierana przez samorząd województwa oraz przewoźnika kolejowego na okres nie krótszy niż 3 lata. Umowa taka stanowi podstawę do zawierania kolejnych umów rocznych na czas obowiązywania rozkładów jazdy. Źródłem finansowania zadań określonych w umowie ramowej oraz kolejnych umowach rocznych jest budżet województwa. Warto także w tym miejscu odnieść się do zapisów Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[9], a w szczególności działu I, rozdział 1 tejże Ustawy, który określa tryb zawierania umów ramowych. W Art. 100 ustawodawca wskazał bowiem, iż umowa taka może być zawierana na okres nie dłuższy niż 4 lata z zastrzeżeniem, że okres ten jedynie ze względu na przedmiot zamówienia oraz szczególny interes zamawiającego może zostać wydłużony. W praktyce jednak większość samorządów regionalnych obawiając się konsekwencji prawnych wynikających z przekroczenia 4-letniego okresu obowiązywania umowy ramowej decyduje się na zawieranie umów ramowych na wykonywanie usług publicznych w zakresie transportu kolejowego obejmujących jedynie okres 3 lat. Konsekwencją takiego postępowania jest ograniczenie liczby podmiotów, które mogłyby ubiegać się o udzielenie zamówienia jednak ze względu na brak odpowiedniego przygotowania technicznego (ilość taboru kolejowego) oraz krótki okres obowiązywania umowy nie decydują się na podjęcie ryzyka inwestycyjnego związane z zakupem nowych środków transportu.

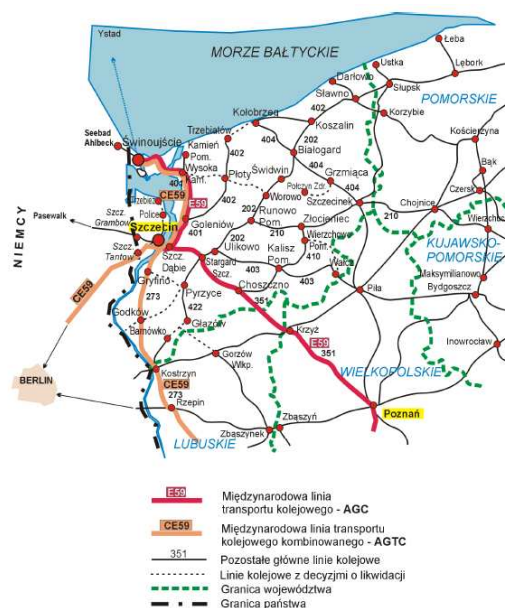
### **3. CHARAKTERYSTYKA REGIONALNYCH KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM**

Łączna długość eksploatowanych linii kolejowych na terenie województwa Zachodniopomorskiego wynosi 1 214 km[10], w tym: 421 km linii dwu- i więcej torowych oraz 793 km linii jednotorowych. Długość linii zelektryfikowanych wynosi 740 km. Na 100 km<sup>2</sup> powierzchni województwa przypada 5,3 km linii kolejowych, przy średniej krajowej kształtującej się na poziomie 6,5 km.[11]. Ruch kolejowy w regionalnych przewozach pasażerskich w województwie Zachodniopomorskim w 2010 roku koncentrował się głównie na liniach zapewniających skomunikowanie mniejszych miast i miejscowości regionu ze stolicą województwa oraz liniach łączących województwo z regionami sąsiednimi. Zalicza się do nich w szczególności linie:

- 202 – linia zelektryfikowana, od Runowa Pom. do granicy województwa jednotorowa, łącząca Szczecin z Koszalinem i Gdańskiem;
- 210 – linia nieelektryfikowana, na większości trasy dwutorowa, łącząca Szczecin z Drawskiem Pom. i Szczecinkiem;

- 273 – linia zelektryfikowana, dwutorowa, łącząca Szczecin z Gryfinem, Kostrzynem i Zieloną Górą;
- 351 (E59) - linia zelektryfikowana, dwutorowa, łącząca Szczecin ze Stargardem Szczecińskim, Choszczem i Poznaniem;
- 401 (E59) - linia zelektryfikowana, w większości trasy dwutorowa, łącząca Szczecin z Goleniowem i Świnoujściem;
- 402 – linia w większości przebiegu niezelektryfikowana, jednotorowa, łącząca Szczecin z Goleniowem, Kołobrzegiem i Koszalinem;
- 403 - linia niezelektryfikowana, jednotorowa, z czasowo zawieszonym ruchem pociągów na odcinku Wałcz – Kalisz Pomorski, łącząca Szczecin ze Stargardem Szczecińskim i Kaliszem Pom. oraz Wałcz z Piłą;
- 404 - linia zelektryfikowana, jednotorowa, łącząca Kołobrzeg z Białogardem, Piłą i Poznaniem;
- 405 – linia w większości niezelektryfikowana, jednotorowa, łącząca Szczecinek ze Słupskiem;
- 407 - linia zelektryfikowana, jednotorowa, będąca przedłużeniem linii 401 na odcinku Wysoka Kamieńska - Kamienia Pom.;
- 418 - linia niezelektryfikowana, jednotorowa, łącząca Sławno z Darłowem.

Szczegółowy schemat rozkładu linii kolejowych w województwie został zaprezentowany na Rys. 1.



Rys.1. Schemat linii kolejowych Województwa Zachodniopomorskiego  
Źródło: [11]

Łącznie w 2010 roku na wszystkich liniach województwa obsługujących regionalny ruch kolejowych uruchamiano w każdej dobie średnio 259 pociągów z czego 64% (166) kierowanych było do obsługi połączeń na liniach zelektryfikowanych, a pozostałe 36% (93) obsługiwało połączenia nieelektryfikowane (tab. 1). Dla porównania warto dodać, iż w 2004 roku liczba uruchamianych dobowo połączeń w ruchu regionalnym kształtowała się na poziomie 184, a rok później wyniosła jedynie 176. Największe natężenie ruchu pociągów regionalnych w 2010 roku obserwowane było na liniach obsługujących najdłuższe z relacji wewnątrz- oraz międzyregionalnych w tym w szczególności na linii 351, będącej częścią magistrali E59 łączącej Szczecin z Poznaniem, linii 273, będącej częścią magistrali CE59 łączącej Szczecin z Zieloną Górą oraz na liniach 202 i 404. Najmniejsza liczba połączeń w ciągu doby uruchamiana była w owym czasie na liniach 403 oraz 405 obsługujących jedne z najkrótszych relacji w województwie tj. między Stargardem Szczecińskim i Kaliszem Pom. oraz między Szczecinkiem, a Słupskiem.

Tab. 1. Połączenia regionalne w województwie zachodniopomorskim w 2010 roku

Linia kolejowa	Połączenie	Średnia liczba uruchamianych pociągów (w dobie)	Rodzaj taboru
202	Szczecin - Koszalin - Gdańsk	26	EN57
210	Szczecinek - Runowo Pom. - Szczecin	10	SA136/SA103
210	Chojnice - Szczecinek*	10	wagony+lok.
273	Szczecin - Kostrzyn - Zielona Góra	36	EN57
351	Szczecin - Poznań	40	EN57
401	Szczecin - Świnoujście	20	EN57
402	Szczecin - Kołobrzeg	13	SA136/SA110
402	Kołobrzeg - Koszalin	15	SA136/SA110
403	Stargard - Kalisz Pom.	7	SA136/SA110
403	Wałcz - Piła**	12	SA105
404	Kołobrzeg - Białogard - Piła - Poznań	26	EN57
405	Szczecinek - Słupsk*	8	wagony+lok.
407	Szczecin - Wysoka Kam. - Kamień Pom.	18	EN57
418	Stawno - Darłowo	18	SA109

Objaśnienia:

\* Połączenie obsługiwane przez Województwo Pomorskie

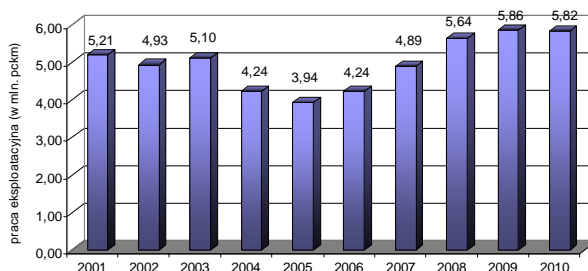
\*\* Połączenie obsługiwane przez Województwo Wielkopolskie

Źródło: [12]

Wskaźnikiem najpełniej opisującym tendencje rozwojowe regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich jest liczba podróży korzystających z tej formy transportu w poszczególnych województwach kraju. Niestety zarówno oficjalne źródła danych statystycznych (GUS) jak i szereg publikacji i opracowań z zakresu transportu kolejowego nie wyodrębniają tego rodzaju wielkości. Można natomiast przyjąć, iż bezpośrednim efektem wzrostu liczby pasażerów oraz połączeń w regionalnym ruchu kolejowym jest wzrost wielkości pracy eksploatacyjnej (mierzonej w pociągokilometrach[13]) wykonywanej przez pociągi regionalne w danym województwie. Tym samym do dalszej analizy posłużono się zestawieniem prezentującym ilość wykonanej pracy eksploatacyjnej w województwie zachodniopomorskim w latach 2001-2010 (rys. 2).

Jak wynika z zaprezentowanych na rys. 2 danych, pierwszy z poddanych analizie okresów (lata 2001-2005) charakteryzował się systematycznym spadkiem pracy eksploatacyjnej w regionalnych kolejowych przewozach pasażerskich. Sytuacja ta miała

ściśły związek ze zmianą regulacji prawnych dotyczących finansowania przewozów kolejowych w ruchu regionalnym oraz likwidacją połączeń o najmniejszym natężeniu potoków pasażerskich. Począwszy od roku 2006 obserwuje się natomiast wyraźną tendencję wzrostu wielkości pracy eksploatacyjnej w kolejowych połączeniach regionalnych z wartości 4,24 mln. pckm. w roku bazowym do wartości aż 5,82 mln. pckm. [14] w roku 2010. Można zatem przypuszczać, iż podstawą tak znaczącego wzrostu pracy eksploatacyjnej w badanym okresie było zwiększone zapotrzebowanie ze strony społeczności lokalnych na usługi regionalnego transportu kolejowego.



Rys.2. Wielkość wykonanej pracy eksploatacyjnej (w mln. pckm.) w regionalnych kolejowych przewozach pasażerskich w woj. zachodniopomorskim w latach 2001-2010

Źródło:[12]

Podstawowym środkiem transportu wykorzystywanym do obsługi połączeń na liniach zelektryfikowanych w ruchu regionalnym na terenie województwa zachodniopomorskiego są należące do przewoźnika – spółki Przewozy Regionalne – Elektryczne Zespoły Trakcyjne (EZT) serii EN57[15]. Łącznie zasób operatora na terenie województwa zachodniopomorskiego obejmuje 80 tego typu pojazdów, przy czym prawie połowa z nich (ok. 32 szt.) ze względu na liczne usterki i konieczność wykonania przeglądów i napraw okresowych jak również brak środków finansowych na ich przeprowadzenie wyłączona jest z bieżącej eksploatacji. Połączenia na liniach nieelektryfikowanych w całości obsługiwane są natomiast z wykorzystaniem taboru należącego do samorządu województwa. Obejmuje on lekkie Spalinowe Zespoły Trakcyjne (SZT, tzw. „szynobusy”) w tym: 1 pojazd serii SA109 – pojazd jednoczłonowy, wyprodukowany w 2004 roku o łącznej pojemności 66 miejsc siedzących; 3 pojazdy serii SA103 – jednoczłonowe wyprodukowane w 2005 roku o pojemności 53 miejsc siedzących każdy oraz 12 pojazdów serii SA136[16] – trójczłonowe wyprodukowane w 2010 roku o pojemności 157 miejsc siedzących każdy.

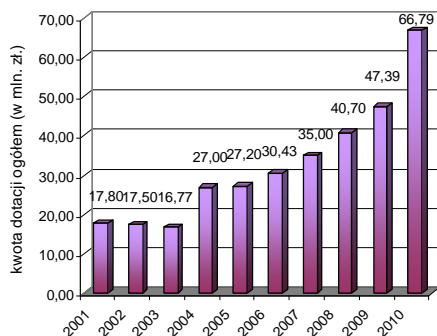
#### **4. OCENA DOTYCHCZASOWEGO MODELU ORGANIZOWANIA I FINANSOWANIA REGIONALNYCH KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM**

Współczesny kształt systemu organizacyjnego regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce formowany był przez liczne zmiany legislacyjne zapoczątkowane w

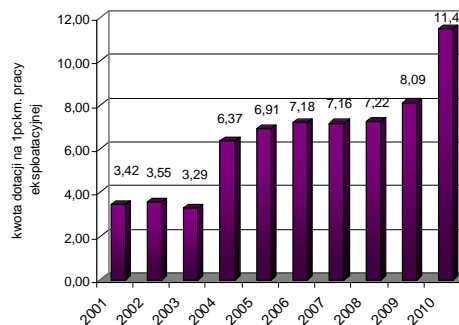
2001 roku wejściem w życie Ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, które najogólniej można określić mianem regionalizacji. Wynikiem tego procesu miało być przekazanie pełnej odpowiedzialności za organizowanie oraz finansowanie usług publicznych w regionalnym transporcie kolejowym na rzecz samorządów województw. Bliższa analiza efektów poszczególnych rozwiązań prawnych pozwala ponadto na wyodrębnienie w ramach całego procesu trzech głównych podokresów:

- Lata 2001 – 2003 – okres od wejścia w życie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” do wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[17]; organizatorem przewozów na terenie województwa jest samorząd województwa, a środki na ich finansowanie przekazywane są z budżetu państwa;
- Lata 2004 – 2008 – okres od wejścia w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zwiększającej udział samorządów regionalnych w dochodach z PIT i CIT oraz wejścia w życie ustawy o transporcie kolejowym, do zakończenia procesu usamorzadowania spółki PKP Przewozy Regionalne; odpowiedzialnym za organizację i finansowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na swoim terenie jest samorząd województwa;
- Od roku 2008 do teraz – poza organizacją i finansowaniem pasażerskich przewozów kolejowych w regionie samorządy wojewódzkie przejmują udziały w głównej spółce operatorskiej – PKP Przewozy Regionalne.

Zmiany w systemie organizacyjnym regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, a co za tym idzie również w województwie zachodniopomorskim, miały swoje odzwierciedlenie we wzroście dotacji przekazywanej przewoźnikowi z tytułu rekompensaty strat poniesionych w związku z wykonywaniem usług o charakterze służby publicznej (rys. 3 i 4).



Rys.3. Kwota dotacji przekazywanej przez samorząd województwa zachodniopomorskiego na realizację regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w latach 2001-2010  
Źródło: [12]



Rys.4. Kwota dotacji przekazywanej przez samorząd województwa zachodniopomorskiego na realizację regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w latach 2001-2010 w przeliczeniu na 1pckm. pracy eksploatacyjnej  
Źródło: [12]



W pierwszym ze wspomnianych okresów, tj. w latach 2001-2004 ograniczone dotacje centralne przekazywane samorządowi województwa zachodniopomorskiego tylko w niewielkim stopniu (średnio w ok. 23%) pokrywały deficyt działalności spółki PKP Przewozy Regionalne, związany z wykonywaniem usług przewozowych w regionie. Ponadto liczba pociągów uruchamianych przez przewoźnika była zbyt duża w stosunku do racjonalnych potrzeb przewozowych społeczności lokalnych. W efekcie sytuacja taka prowadziła do poważnego deficytu działalności operatora oraz zwiększania jego zadłużenia głównie wobec spółek grupy PKP odpowiedzialnych za zarządzanie infrastrukturą kolejową.

W latach 2004-2008 sytuacja w zakresie finansowania kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich uległa zmianie. Założeniem rządu w owym czasie było zlikwidowanie od 2004 r. straty spółki PKP Przewozy Regionalne, między innymi w wyniku zwiększenia dofinansowania ze strony samorządów województw dzięki zwiększonym udziałom w dochodach z PIT i CIT a także dostosowywaniu oferty przewozowej PKP Przewozy Regionalne do potrzeb lokalnych.[18] Wynikiem tego był prawie dwukrotny wzrost dotacji przekazywanej przez samorząd województwa zachodniopomorskiego przewoźnikowi (patrz rys. 4), który jednak nadal pozwalał na pokrycie jedynie ok. 74% deficytu generowanego z tytułu wykonywanych przewozów. Ostatecznie, pomimo ogólnego wzrostu dofinansowania przekazywanego przez poszczególne województwa operatorowi w ciągu kolejnych kilku lat, w 2008 roku, z chwilą usamorządowienia, wielkość zadłużenia spółki osiągnęła blisko 2,2 mld zł.

Tak więc można stwierdzić, iż główną przyczyną złej sytuacji ekonomicznej spółki PKP Przewozy Regionalne w owym czasie były przede wszystkim wieloletnie zaniedbania w zakresie finansowania regionalnego kolejowego transportu publicznego w Polsce. Wśród pozostałych przyczyn należy przede wszystkim zwrócić uwagę na znaczne koszty stałe działalności przewoźnika wynikające głównie z:

- nieefektywnych struktur organizacyjnych spółki;
- znacznego przerostu zatrudnienia (szczególnie po wyprowadzeniu działalności w zakresie obsługi połączeń międzyregionalnych do PKP Intercity);
- złego zarządzania działalnością operatora (zawierania niekorzystnych umów na usługi publiczne w zakresie regionalnego transportu kolejowego z samorządami województw).

Porozumienie zawarte pomiędzy rządem a samorządami regionalnymi na mocy, którego województwa zobowiązały się do przejęcia udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne zakładało przekazanie na ich rzecz rekompensaty finansowej na pokrycie zadłużenia przewoźnika. Środki te pochodzące m.in. z Rezerwy Celowej Budżetu Państwa, Funduszu Kolejowego oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przeznaczone były jednak w całości na inwestycje związane z zakupem i modernizacją taboru kolejowego, a ich wypłata została rozłożona na kolejne lata. W konsekwencji więc, pośrednim źródłem finansowania spłaty zadłużenia spółki Przewozy Regionalne oraz kosztów związanych z jej restrukturyzacją, stała się dotacja przekazywana na finansowanie przewozów w poszczególnych województwach kraju.

Obecnie podstawą świadczenia usług w zakresie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w województwie zachodniopomorskim jest 3-letnia umowa ramowa zawarta w 2009 roku ze spółką Przewozy Regionalne w wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz zawarta na jej podstawie umowa roczna.

Wysokość dotacji przekazywanej przez samorząd województwa przewoźnikowi w ramach nowej umowy rocznej w stosunku do umowy z 2008 roku wzrosła przy tym o blisko 30% (z poziomu 8,09 zł./1pckm. do 11,47 zł./1pckm.). Należy pokreślić, iż tak znaczący wzrost dofinansowania nie znajduje odzwierciedlenia w realnym wzroście kosztów przewoźnika związanych z wykonywaniem usług przewozowych na obszarze województwa. Można zatem przypuszczać, iż jest on pośrednio wynikiem procesu oddłużania oraz restrukturyzacji spółki. Dodatkowo wzrost rekompensaty przekazywanej przez województwo operatorowi nie przekłada się na poprawę jakości świadczonych usług, bowiem jak już wspomniano, brak środków wpływa na ograniczenie zakresu inwestycji w modernizację i naprawę należącego do przewoźnika taboru. Co więcej, wysokość udziału samorządu województwa zachodniopomorskiego w strukturze spółki Przewozy Regionalne kształtująca się na poziomie 5,8% w praktyce oznacza, iż nie ma on realnego wpływu na działalność operatora.

Biorąc pod uwagę powyższe można przypuszczać, iż w ciągu kolejnych lat spółka Przewozy Regionalne dążąc do pełnego oddłużenia i zbilansowania swojej działalności, będzie starała się kosztami tego procesu obciążyć samorządy województw poprzez wzrost wysokości przekazywanej przez nie dotacji.

## 5. PROPONOWANE KIERUNKI ZMIAN

Mając na względzie pogarszającą się sytuację ekonomiczną spółki Przewozy Regionalne oraz dotychczasową działalność przewoźnika wydaje się zatem zasadnym poszukiwanie przez samorząd województwa zachodniopomorskiego nowych rozwiązań w zakresie organizacji regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich. Twierdzenie takie jest tym bardziej uzasadnione jeżeli weźmie się pod uwagę szereg zagrożeń wynikających z obecnej sytuacji przewoźnika, do których można zaliczyć w szczególności:

- nadmierny wzrost wysokości dotacji przekazywanej przez samorząd województwa, nie mający odzwierciedlenia w faktycznym wzroście kosztów realizowanych przewozów;
- stały wzrost zadłużenia względem spółek odpowiedzialnych za zarządzanie infrastrukturą kolejową (m.in. PKP Polskie Linie Kolejowe czy PKP Energetyka), który może prowadzić do wstrzymania ruchu pociągów regionalnych, a w ostateczności do postawienia spółki-operatora w stan upadłości;
- brak środków na modernizację oraz bieżące naprawy taboru kolejowego czego konsekwencją może być znaczne ograniczenie ilości i jakości oferty przewozowej.

Poza wykorzystywanym obecnie trybem wyboru przewoźnika w oparciu o procedurę zamówienia publicznego przytaczana wcześniej Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym stwarza także możliwość powoływania przez samorządy województw tzw. podmiotów wewnętrznych realizujących zadania własne samorządu w obszarze publicznego transportu kolejowego. Wydaje się, iż z punktu widzenia samorządu województwa zachodniopomorskiego powołanie takiego podmiotu, biorąc pod uwagę obecną sytuację spółki Przewozy Regionalne oraz brak realnej konkurencji ze strony innych operatorów jest rozwiązaniem optymalnym.

Jedną z możliwości prowadzenia działalności służącej bezpośredniej realizacji zadań publicznych w omawianym zakresie jest utworzenie przez samorząd województwa odrębnego podmiotu prawa w postaci samorządowej osoby prawnej (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej)[19]. Z punktu widzenia zapisów Ustawy o

publicznym transporcie zbiorowym, aby podmiot taki został uznany za „wewnętrzny”, samorząd województwa musiałby ponadto samodzielnie lub wraz z inną jednostką samorządu terytorialnego dysponować większością udziałów lub akcji powołanej spółki. Można zatem przyjąć, iż rozwiązaniem stosunkowo najprostszym, a jednocześnie pozwalającym na ograniczenie kosztów związanych z utworzeniem nowego podmiotu byłoby powołanie do życia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której samorząd województwa zachodniopomorskiego posiadałby 100% udziałów. Utworzona w ten sposób samorządowa osoba prawna byłaby podmiotem odrębnym od województwa zarówno w stosunkach cywilnych jak i administracyjnych. Pomimo zachowania pewnej autonomii spółki, samorząd województwa miałby w takim przypadku możliwość kontroli bieżącej działalności podmiotu (głównie w aspekcie generowanych kosztów) oraz podejmowania strategicznych dla jego funkcjonowania decyzji.

Warto także dodać, iż wniesiony w formie aportu do spółki tabor kolejowy (SZT) należący obecnie do samorządu województwa pozwalał by jej na niemal bezinwestycyjne rozpoczęcie świadczenia usług w obsłudze połączeń na liniach niezelektryfikowanych. Brak odpowiedniego przygotowania spółki pod względem posiadanego taboru do obsługi połączeń na liniach zelektryfikowanych uniemożliwiałby jej w pierwszym okresie działalności świadczenie usług publicznych w tym zakresie. Należy ponadto podkreślić, iż wyposażenie spółki w niezbędne minimum pojazdów do obsługi tego typu połączeń (ok. 40 szt. EZT) wiązałoby się z poniesieniem przez samorząd województwa znacznych nakładów finansowych[20]. Można jednak przyjąć, iż inwestycje związane z nabyciem nowego taboru do obsługi połączeń na liniach zelektryfikowanych mogłyby obejmować kilka lat, a pierwsze z pojazdów mogłyby być pozyskane z wykorzystaniem jednego z dostępnych na rynku narzędzi finansowych (np. leasing, kredyt).

Wśród pozostałych kwestii natury organizacyjnej, mających istotny wpływ na wysokość kosztów stałych generowanych przez nowoutworzoną spółkę, należy w szczególności wymienić kwestie związane z obsługą techniczną pojazdów oraz kwestie obejmujące budowę sieci dystrybucji biletów operatora. W pierwszym przypadku należałoby niewątpliwie odstąpić (ze względu na wysokie koszty) od rozwiązań stosowanych obecnie przez spółkę Przewozy Regionalne polegających na prowadzeniu własnej sieci baz utrzymania taboru kolejowego. Możliwym byłoby natomiast zlecenie podmiotowi zewnętrznemu prowadzenia usług serwisu pojazdów należących do samorządowego przewoźnika. Nie mniej ważnym z punktu widzenia generowanych kosztów jest także kształt systemu dystrybucji biletów operatora. Niewątpliwie należało by w tym przypadku utrzymać, chociaż w znacznie ograniczonym zakresie, tradycyjny system dystrybucji obejmujący prowadzenie własnych kas biletowych na najważniejszych dworcach kolejowych regionu. Ponadto system ten należało by uzupełnić o sprzedaż z wykorzystaniem nowoczesnych kanałów dystrybucji takich jak np.: Internet, automatyczne kasy biletowe czy SMS.

Podjęcie konkretnych działań w kierunku powołania nowego podmiotu – spółki operatora regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wydaje się krokiem właściwym, ze względu na wieloaspektowy charakter omawianego zagadnienia, powinno jednak zostać poprzedzone szczegółową analizą zarówno zasadności realizacji samego przedsięwzięcia jak i jego planowanego zakresu obejmującą m.in.:

- Szczegółową analizę połączeń w ruchu regionalnym pod kątem ich rentowności w celu ewentualnego wyeliminowania relacji o najmniejszej liczbie potoków pasażerskich;

- Analizę ekonomiczną planowanego przedsięwzięcia z uwzględnieniem obciążeń dla budżetu województwa obejmującą:
  - Prognozowaną wysokość deficytu z prowadzonej przez przewoźnika działalności;
  - Planowane nakłady inwestycyjne w modernizację i zakup taboru kolejowego;
  - Nakłady niezbędne do uruchomienia spółki oraz właściwej jej organizacji.

Wnioski płynące z analizy powinny w sposób jednoznaczny określić zasadność proponowanego rozwiązania, a ich wdrożenie powinno odbywać się w oparciu o szczegółowy, ściśle określony w czasie harmonogram wdrożenia.

## 6. WNIOSKI

Reasumując, zła sytuacja ekonomiczna spółki Przewozy Regionalne, będącej obecnie głównym operatorem regionalnych kolejowych połączeń pasażerskich w Polsce, determinuje konieczność poszukiwania przez samorządy wojewódzkie nowych, bardziej efektywnych form organizacji usług publicznych w tym zakresie. Sytuacja ta dotyczy także samorządu województwa zachodniopomorskiego. Rokroczny wzrost deficytu połączeń regionalnych stanowiący poważne obciążenie dla budżetu województwa, spadek ilości i jakości usług przewozowych oraz realne zagrożenie dla świadczenia usług o charakterze służby publicznej powinny skłonić władze województwa do podjęcia zdecydowanych działań na rzecz reorganizacji systemu regionalnego transportu publicznego. Jednym z nich jest możliwość utworzenia nowego podmiotu, spółki samorządu województwa – operatora przewozów regionalnych. Wśród licznych korzyści takiego rozwiązania można wymienić przede wszystkim:

- optymalizację oferty przewozowej dopasowanej do rzeczywistego zapotrzebowania społeczności lokalnych;
- zwiększenie elastyczności przy podejmowaniu decyzji w zakresie kształtowania oferty przewozowej;
- usprawnienie kanałów dystrybucji;
- racjonalizację kosztów działalności, głównie poprzez zmniejszenie zatrudnienia;
- poprawę jakości świadczonych usług.

Należy jednak podkreślić, iż pomimo niewątpliwych korzyści wynikających z powołania nowego podmiotu, działalność w tym zakresie generować będzie wysokie koszty (operacyjne, inwestycyjne) pokrywane pośrednio ze środków budżetu samorządu województwa. Tym samym, mając na względzie wysokie ryzyko związane z utworzeniem spółki – operatora regionalnych pasażerskich połączeń kolejowych przed podjęciem ostatecznej decyzji koniecznym byłoby przeprowadzenie szerokiej analizy ekonomiczno-finansowej proponowanego rozwiązania.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- [1] Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe", Dz.U. 2000 nr 84 poz. 948 z późn. zm.
- [2] Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L. 315 z 03.12.2007).
- [3] Rozporządzenie Rady (EWS) nr 1017/68 z dnia 19 lipca 1968 r. w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej (Dz. Urz. UE L. 175 z 23.7.1968).
- [4] podmiot wewnętrzny w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1370/2007 definiuje się jako taki podmiot, nad którym właściwy organ lokalny sprawuje skuteczną kontrolę. W celu określenia poziomu nadzoru organu nad podmiotem wewnętrznym bierze się pod uwagę takie elementy, jak stopień reprezentowania w organach administrujących, zarządzających lub nadzorczych, stosowne postanowienia w statutach, struktura własnościowa, wpływ na decyzje strategiczne i indywidualne dotyczące zarządzania oraz sprawowanie nad nimi skutecznej kontroli.
- [5] Ustawa z dnia 16 grudnia o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011 nr 5 poz. 13
- [6] Ustawa odwołuje się do definicji podmiotu wewnętrznego zawartej w Rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007r.
- [7] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm.
- [8] Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003 Nr 86 poz. 789 z późn. zm.
- [9] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2004 Nr 19 poz. 177 z późn. zm.
- [10] Bank Danych Regionalnych GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (29.01.2011)
- [11] Strategia rozwoju sektora transportu w Województwie Zachodniopomorskim, OBET, Warszawa-Szczecin 2008,
- [12] Opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego
- [13] Pociągokilometr jest miarą pracy eksploatacyjnej stosowaną w odniesieniu do infrastruktury kolejowej oraz środków transportu kolejowego, odpowiadającą przemieszczeniu się jednego pociągu na dystansie jednego kilometra. Jednostka ta jest także powszechnie stosowana przez samorzady wojewódzkie w celu określenia zapotrzebowania na przewozy w zamówieniach publicznych.
- [14] 73% (4,24 mln. pckm.) tej wielkości stanowiła praca eksploatacyjna wykonana w obsłudze połączeń na liniach zelektryfikowanych, a pozostałe 27% (1,58 mln. pckm.) na liniach nieelektryfikowanych.
- [15] Pojazd, produkowany w latach 1961-1993, o prędkości konstrukcyjnej 110 km/h i 212 miejscach siedzących

- 
- [16] Pojazdy serii SA136 zastąpiły w 2010 roku wyeksploatowane pojazdy serii SA110 wyprodukowane w 1968 roku i używane w województwie zachodniopomorskim w roku 2005 przez Koleje Niemieckie
- [17] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity, Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966
- [18] Diagnoza publicznych przewozów pasażerskich w Województwie Zachodniopomorskim, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006
- [19] Możliwości takie stwarza Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.
- [20] Dla porównania wartość zamożnienia na 20 EZT dla Kolei Mazowieckich w 2009 roku wyniosła blisko 100 mln. zł.