

Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Charakterystyka kosztów i przychodów w transporcie kolejowym
- III. Restrukturyzacja Przedsiębiorstwa Państwowego PKP
- IV. Wzmacnianie barier wejścia na rynek kolejowy przez spółki grupy PKP
- V. Organizacja krajowych przewozów regionalnych i aglomeracyjnych
 1. Uwagi wstępne
 2. Pierwsze próby powołania kolei samorządowej – przypadek Lubuska Kolej Regionalna
 3. Obsługa przez PKP Przewozy Regionalne na zlecenie samorządów wojewódzkich
 4. Zakupy taboru kolejowego przez samorządy wojewódzkie
 5. Przewoźnik samorządowy stworzony w oparciu o majątek PKP – Koleje Mazowieckie
 6. Kreacja nowego przewoźnika aglomeracyjnego – przypadek SKM Warszawa
 7. Kreacja nowego przewoźnika regionalnego – przypadek Koleje Śląskie
 8. Przetargi na obsługę kolejowych przewozów regionalnych
 9. Przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne
- VI. Doświadczenia wdrażania zmian w innych sektorach transportu zbiorowego
- VII. Podsumowanie

Streszczenie

W obszarze kolejowych przewozów ładunków konkurencja rozwija się dynamicznie, tymczasem w obszarze przewozów pasażerskich, zarówno regionalnych, jak i dalekobieżnych, występuje ona w Polsce w ograniczonym zakresie. Wskazują na to przedstawione problemy, pojawiające się podczas organizacji przewozów regionalnych przez samorządy terytorialne oraz powoływaniu nowych przewoźników. Bardzo istotną, choć nie jedyną, przesłanką utrzymującą tę niekorzystną sytuację jest wzmacnianie bariery wejścia na rynek przez przewoźników już na nim funkcjonujących i dysponujących taboru kolejowym odziedziczonym po Przedsiębiorstwie Państwowym PKP. Koleje samorządowe są lepszym rozwiązaniem w porównaniu z ogólnopolskimi Przewozami Regionalnymi, jednak nie można uznać takiej drogi przekształceń za optymalną i docelową. Powoływanie własnego przewoźnika jest de facto tworzeniem lokalnego monopolu i angażowaniem się państwa w prowadzenie działalności gospodarczej. Ponadto wydaje się nieracjonalne tworzenie 16 kolei samorządowych.

* Doktor nauk ekonomicznych. Adiunkt w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN.

Najlepszym wzorem organizacji przewozów regionalnych jest województwo kujawsko-pomorskie, które już od sześciu lat z powodzeniem organizuje przetargi na obsługę przewozów kolejowych, i gdzie ma miejsce rzeczywista konkurencja ofert. Największą barierą w rozwoju takiej konkurencji jest jednak brak taboru kolejowego. Samorzady posiadają go zbyt mało, nie funkcjonuje rynek umożliwiający czasowe wypożyczanie używanego taboru (jak np. *ROSCO* w Wielkiej Brytanii), a zbyt krótki czas obowiązywania umów na obsługę przewozów nie pozwala na zakup nowego.

Możliwym rozwiązaniem jest przekazanie całości taboru Przewozów Regionalnych do dyspozycji właścicieli tej spółki, a więc samorządom oraz powołanie spółki udostępniającej przewoźnikom tabor kolejowy zbędny spółkom PKP Cargo S.A. i PKP Intercity.

Słowa kluczowe: transport kolejowy; tabor kolejowy; usługi użyteczności publicznej; monopol.

I. Wstęp

O ile w obszarze przewozu ładunków konkurencja rozwija się dynamicznie, to w obszarze przewozów pasażerskich, zarówno regionalnych, jak i dalekobieżnych, występuje ona w Polsce w ograniczonym zakresie. Tezę artykułu stanowi założenie, że bardzo istotną, choć nie jedyną, przesłanką utrzymującą tę niekorzystną sytuację jest wzmacnianie bariery wejścia na rynek przez przewoźników już na nim funkcjonujących i dysponujących taborom kolejowym odziedziczonym po Przedsiębiorstwie Państwowym PKP.

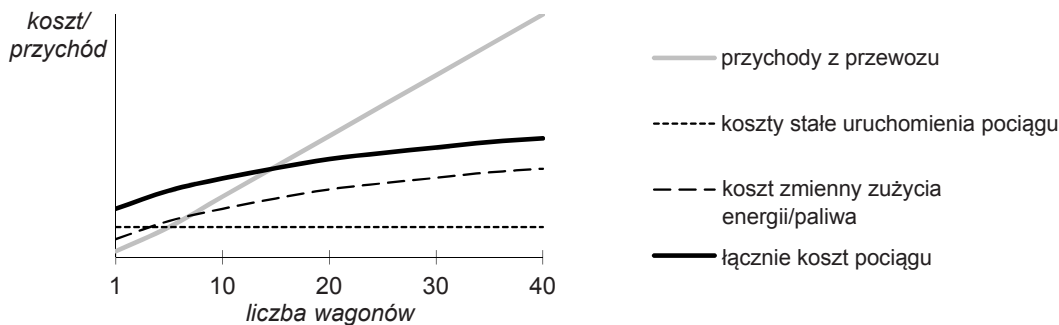
Można wskazać dwa argumenty skłaniające do ingerencji: dysponenci taboru prezentują modelowe wręcz zachowanie podmiotu dominującego na danym rynku i wzmacniającego bariery wejścia do niego. Drugim argumentem jest fakt, że przedmiotowy majątek nie jest efektem działalności gospodarczej tych podmiotów, nie został przez nie zakupiony, lecz został im nieodpłatnie przekazany przez państwo. W związku z tym państwo ma prawo oczekiwać jego racjonalnego wykorzystania dla społeczeństwa i gospodarki, a nie – racjonalnego dla przedsiębiorstw dominujących na rynku.

Artykuł zawiera przegląd rzeczywistego rozwoju konkurencji w Polsce w omawianym obszarze oraz rekomendacje dotyczące regulacji mogących poprawić obecny stan rzeczy.

II. Charakterystyka kosztów i przychodów w transporcie kolejowym

Podczas realizacji transportu ładunków dla przewoźnika kolejowego przychody z przewozu ładunków danym pociągiem towarowym wzrastają liniowo wraz ze wzrostem liczby ładownych wagonów w tym pociągu, co ilustruje wykres 1. Natomiast koszty uruchomienia tego pociągu można podzielić na stałe, niezależne od jego długości (w tym koszty personelu i utrzymania taboru kolejowego) i zmienne wynikające m.in. z różnego zużycia energii (bądź paliwa) przez lokomotywę.

Wykres 1. Przychody i koszty uruchomienia pociągu zależnie od jego długości



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych operacyjnych przewoźników kolejowych i taryfy przewozowej.

Z technicznego punktu widzenia możliwe jest uruchomienie pociągu towarowego zarówno składającego się z jednego wagonu towarowego, jak i o maksymalnej dopuszczalnej dla danej linii długości¹. Przychody z przewozu ładunków przewyższają łączne koszty uruchomienia pociągu dopiero przy pewnej liczbie wagonów w składzie. Wraz ze wzrostem długości pociągu (a więc wzrostem rozmiarów produkcji) w całym zakresie wielkości produkcji koszty przeciętne (w przeliczeniu na jeden wagon) szybko spadają, co jest typowym przypadkiem korzyści skali produkcji². Z tego powodu ekonomicznie racjonalne jest uruchamianie pociągów o maksymalnej, technicznie dopuszczalnej długości³.

Podział przewozów pasażerskich można prowadzić według różnych kryteriów, w niniejszym artykule przewozy te zostały podzielone na:

- przewozy aglomeracyjne,
- przewozy regionalne,
- przewozy dalekobieżne.

Przewozy aglomeracyjne, które obejmują intensywny transport w dużych aglomeracjach, w tym głównie zapewniające 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. Trudno przedstawić jednoznaczną definicję określającą granice aglomeracji. Przykładem granicy aglomeracji jest obszar działania Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście, Warszawskiej Kolei Dojazdowej czy Warszawskiego Węzła Kolejowego⁴. 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

¹ Maksymalna długość pociągów towarowych na głównych liniach kolejowych w Polsce wynosi 40 wagonów, dla takiej długości budowane są stacje kolejowe i taka długość jest uwzględniana w urządzeniach sterowania i automatyki ruchu kolejowego. Maksymalna ładowność jednego wagonu wynosi ok. 55–60 ton, co w sumie daje możliwość przewozu do 2400 ton ładunku w jednym pociągu.

² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia*, PWE, Warszawa 1993, s. 203.

³ Na kolejach USA z tego powodu standardowo uruchamiane pociągi towarowe są kilkukrotnie dłuższe niż w Polsce i UE.

⁴ 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, Tłuszcz.

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 obejmują przejazdy na dalszą odległość, tj. międzywojewódzkie.

Stosowany w niniejszym artykule podział przewozów pasażerskich na trzy opisane powyżej segmenty wynika z różnej ich charakterystyki technicznej, tj. częstotliwości kursowania, prędkości jazdy, odległości pomiędzy poszczególnymi stacjami, na których zatrzymuje się dany pociąg, odległości przewozu, liczby podróżnych. Wszystkie te czynniki, z jednej strony, w sposób oczywisty determinują parametry techniczne samego taboru kolejowego. Z drugiej zaś – bezpośrednio przekładają się na odmienną strukturę kosztów uruchomienia pociągu i osiągniętych przychodów z przewozu.

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

- liczba podróżnych,
- kategoria pociągu i odległość przewozu.

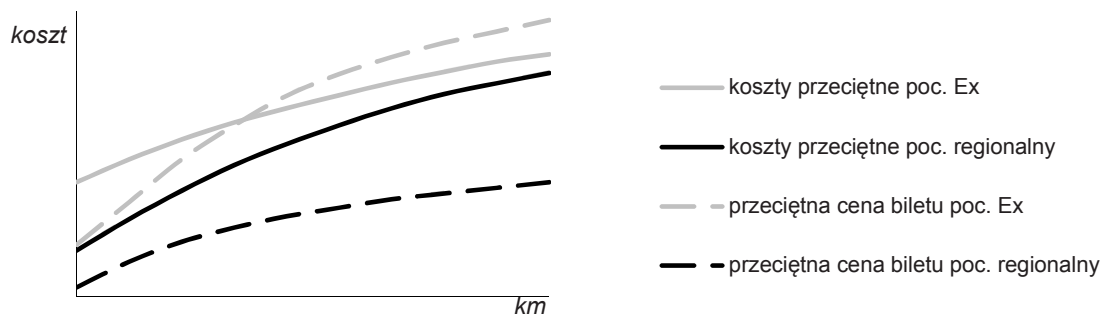
Liczba podróżnych. Z realizacją przewozów pasażerskich wiąże się osiągnięcie znacznych korzyści skali. Łączne przychody z biletów zależą wprost od liczby podróżnych, natomiast koszty uruchomienia pociągu wzrastają wraz z ich liczbą w niewielkim stopniu. Pokrycie kosztów uruchomienia pociągu przychodami 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 podróżnych w pociągach aglomeracyjnych i regionalnych przy jednakowym poziomie cen biletów sprawia, że w przypadku tych drugich znacznie trudniej zapewnić pokrycie kosztów ich uruchamiania przychodami z biletów⁵.

Kategoria pociągu i odległość przewozu. Zależność osiągniętych przychodów i kosztów przeciętnych (w przeliczeniu na jednego pasażera) względem długości trasy przejazdu została przedstawiona na wykresie 2., przy założeniu, że zarówno pociąg ekspresowy, jak i regionalny przewożą jednakową liczbę podróżnych. Pociągi dalekobieżne ekspresowe (w Polsce InterCity) wyróżniają się stosunkowo wysokimi kosztami stałymi utrzymania taboru i jego amortyzacji w porównaniu z pociągami aglomeracyjnymi i regionalnymi. Wynika to m.in. z bardziej złożonego i nowoczesnego wyposażenia wagonów (np. klimatyzacja, instalacja przeciwpoślizgowa) i wynikających z tego kosztów utrzymania czy bardziej pracochłonnego sprzątnięcia. Jednocześnie koszt zmienny uruchomienia pociągu dalekobieżnego jest niższy od kosztu uruchomienia pociągu aglomeracyjnego czy regionalnego, 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 przeciętny koszt jazdy pociągu dalekobieżnego (linia szara ciągła) zaczyna się na wyższym poziomie niż analogiczny przeciętny koszt jazdy pociągu regionalnego i aglomeracyjnego (linia czarna ciągła), lecz krzywa tego ostatniego ma większe nachylenie. Przebieg krzywych opisujących cenę biletu (linie przerywane) jest odzwierciedleniem

⁵ Potwierdza to relatywnie dobra kondycja finansowa spółek Grupy PKP obsługujących przewozy aglomeracyjne: Szybka Kolej Miejska w Trójmieście i Warszawska Kolej Dojazdowa w porównaniu ze spółką 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.

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 przedstawionych na wykresie 2. krzywych obrazujących przeciętne koszty i przychody różnych rodzajów pociągów pasażerskich wskazuje, że dla dalekobieżnych (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, przychody z biletów przewyższają koszty uruchomienia pociągu dalekobieżnego, a rzeczywiste położenie tego punktu zależy od bardzo wielu czynników wynikających z organizacji i charakteru technicznego⁶. Natomiast w przypadku pociągów aglomeracyjnych i regionalnych, choćby zrównanie przychodów z biletów z kosztami, niezależnie od odległości przewozu jest trudne do osiągnięcia.

Wykres 2. Wpływy i koszty przeciętne uruchomienia pociągu pasażerskiego zależnie od kategorii i długości trasy



Źródło: jak w wykresie 1.

W celu ograniczenia osiąganego deficytu, przewoźnik pasażerski może dążyć do zwiększenia przychodów poprzez wzrost cen biletów. Jednak podnoszenie ceny biletu do poziomu pokrywającego koszty przeciętne nie przyniesie poprawy jego sytuacji, gdyż potencjalny pasażer porównuje ją z kosztami alternatywnych form transportu – komunikacją autobusową i własnym samochodem.

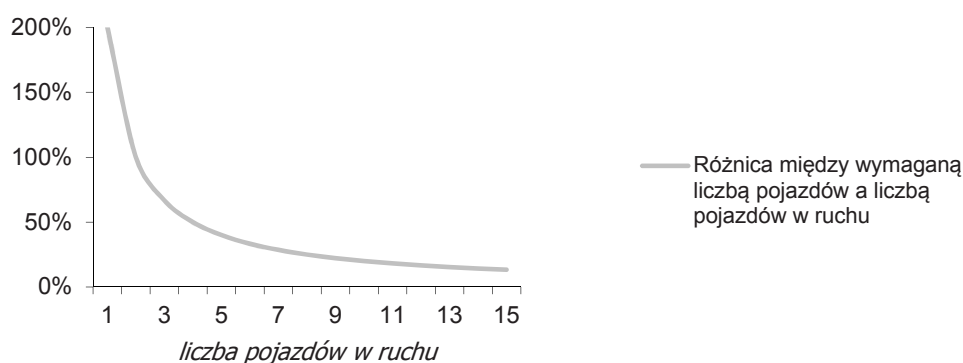
Niezbędnym w transporcie kolejowym czynnikiem produkcji jest tabor kolejowy. Ze względu na zapewnienie niezawodności ruchu kolejowego przewoźnik musi zawsze dysponować nadwyżką pojazdów kolejowych względem planowanego zakresu ruchu. Wynika to z faktu konieczności zaplanowania czasowego wyłączenia pojazdów kolejowych na przeglądy i naprawy okresowe oraz utrzymywanie pewnej ilości taboru w rezerwie na wypadek nieprzewidzianej awarii pojazdów będących w ruchu⁷. Nadmiar pojazdów, którymi przewoźnik musi dysponować względem pojazdów będących codziennie w ruchu obrazuje wykres 3. Wraz ze wzrostem ogólnej liczby uruchamianych przez danego przewoźnika pociągów maleje procentowa różnica między liczbą

⁶ 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.

⁷ Przykładowo dla planowanego uruchamiania jednego pociągu konieczne jest posiadanie 200% rezerwy taborowej, tj. 3 pojazdów trakcyjnych do jego obsługi, gdyż jeden z nich może być w danym momencie w trakcie planowej naprawy i w tym samym czasie drugi, będący w ruchu, może ulec nieplanowanej awarii.

pojazdów potrzebnych mu do ruchu a łączną liczbą, którą przewoźnik musi posiadać. W oczywisty sposób przekłada się to na spadek przeciętnych kosztów stałych, wynikających z zakupu i utrzymania niezbędnego taboru kolejowego. Tempo tego spadku, wynikającego z asymptotycznego zrównywania się łącznej liczby pojazdów z liczbą pojazdów będących w ruchu, w istotnym stopniu zależy od jego cech technicznych: awaryjności danego typu pojazdów oraz harmonogramu i czasochłonności wykonywania jego napraw okresowych. Właśnie z tych powodów eksploatacja nowoczesnego taboru kolejowego, dla którego nadwyżka liczby posiadanych pojazdów względem używanych w ruchu jest znacznie niższa, przynosi wymierne korzyści ekonomiczne, oprócz tych zazwyczaj dostrzeganych, takich jak komfort, wizerunek firmy czy energooszczędność. Niepodzielność procesu produkcji⁸ sprawia, że podczas organizacji przewozów zwiększanie łącznej liczby uruchamianych pociągów, obsługiwanych tym samym typem taboru, przynosi przewoźnikowi kolejowemu korzyści skali⁹.

Wykres 3. Liczba posiadanych pojazdów kolejowych w zależności od liczby pojazdów w ruchu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych operacyjnych przewoźników kolejowych.

Jak zostało dotychczas przedstawione, w obszarze transportu kolejowego występują znaczne korzyści skali. Choć faworyzują one duże, już funkcjonujące na tym rynku, przedsiębiorstwa, to w odniesieniu do realizacji działalności przewozowej nie wykluczają istnienia konkurencji – zarówno pojawienia się nowych przewoźników krajowych, jak i ekspansji istniejących przewoźników z innych krajów. Istotnym czynnikiem decydującym o możliwości pojawienia się konkurencji na rynku przewozów kolejowych są występujące tu koszty wejścia na rynek i bariery wejścia. Do grupy kosztów stałych, niezbędnych do rozpoczęcia działalności przez nowego przewoźnika można zaliczyć:

- koszty zakupu lub wynajmu taboru kolejowego,
- koszty zatrudnienia pracowników i przeprowadzenia niezbędnych szkoleń,
- koszty organizacji zaplecza zajmującego się bieżącym utrzymaniem i naprawami taboru lub koszty zlecenia takiej usługi,
- pozostałe koszty organizacyjne i reklamy.

⁸ Przykładowo niemożliwe jest skierowanie do naprawy połowy lokomotywy i jednoczesne wykorzystywanie w ruchu drugiej jej połowy.

⁹ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Ekonomia...*, s. 203.

Techniczna specyfika transportu kolejowego tworzy niezamierzone bariery wejścia, na które składają się opisane wcześniej korzyści skali oraz bezwzględna przewaga w wielkości kosztów¹⁰. Skutkiem tej przewagi krzywe kosztów firm znajdujących się już na rynku przebiegają niżej od firm wchodzących na rynek, a dodatkowo krótkookresową przewagą kosztową dają im korzyści wynikające z hermetyczności wiedzy o sposobie zarządzania i organizacji transportu kolejowego oraz zasad bezpieczeństwa ruchu kolejowego.

Istotne bariery wejścia wynikają z regulacji państwa, czyli koszty uzyskania wszelkich wymaganych zezwoleń, koncesji i licencji oraz wiążące się z nimi koszty spełnienia różnorodnych wymogów. Do barier wejścia wynikających z regulacji państwa należy zaliczyć również niestabilność i nieprzewidywalność warunków funkcjonowania przedsiębiorstwa w Polsce, a szczególnie na samym rynku kolejowym.

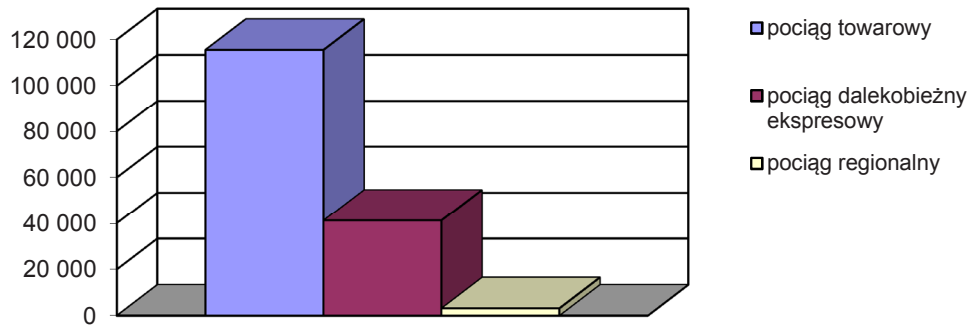
Znaczenie barier wejścia decyduje o zachowaniu się na rynku podmiotów już na nim funkcjonujących. Silny wpływ tych barier pozwala istniejącym na danym rynku podmiotom na lekceważenie groźby pojawienia się nowej konkurencji. Natomiast dążenie do ograniczenia wpływu barier wejścia może sprawić, że zasiedziałe firmy, licząc się z groźbą pojawienia się potencjalnej konkurencji, będą zachowywać się, jak na rynku o konkurencji doskonałej albo dążąc do ochrony swej pozycji, same będą starały się stworzyć dodatkowe bariery wejścia¹¹.

Wszystkie przedsiębiorstwa wchodzące na rynek transportu kolejowego łączy wspólna cecha: podejmują działalność przewozową w celu maksymalizacji zysku. Pewnym przybliżeniem jego wielkości, motywującym do wyboru określonej działalności, mogą być przychody uzyskiwane przez przewoźników już funkcjonujących na rynku o dominującej (bądź znaczącej) pozycji. Na wykresie 4. został przedstawiony przeciętny przychód z uruchomienia jednego pociągu danego segmentu przewozów przy założeniu pełnego wykorzystania jego ładowności bądź liczby miejsc siedzących i uśrednionych parametrów technicznych (długość składu, odległość przewozu). Jednoznacznie wskazuje on, że największe przychody są możliwe do osiągnięcia podczas organizacji przewozów towarowych. Ponadto w przypadku przewozów pasażerskich nie można zaplanować faktycznej liczby podróżnych w pociągu, w rzeczywistości ulega ona nieprzewidywalnym wahaniom, co utrudnia planowanie przychodów, a więc zwiększa ryzyko finansowe. Fakt ten w obszarze ruchu pasażerskiego tłumaczy zainteresowanie niezależnych przewoźników obsługą przewozów regionalnych na zlecenie samorządów, które są rozliczane według wykonanej pracy przewozowej, bez związku z liczbą podróżnych. Kolejną przewagą przewozów towarowych jest fakt, że nie wymagają one ponoszenia kosztów bieżącego utrzymania wagonów (sprzątania itp.), choć cechują się wyższymi kosztami energii zużytej przez lokomotywę i wyższymi opłatami za dostęp do infrastruktury. Widoczne na wykresie proporcje, mimo oczywistych uproszczeń problemu, jednoznacznie tłumaczą duże zainteresowanie niezależnych przewoźników jedynie masowymi (całopociągowymi) przewozami ładunków.

¹⁰ Ibidem, s. 284.

¹¹ Ibidem, s. 285.

Wykres 4. Przeciętny przychód z uruchomienia jednego pociągu (w zł)



Źródło: opracowanie własne¹².

III. Restrukturyzacja Przedsiębiorstwa Państwowego PKP

W ramach restrukturyzacji Przedsiębiorstwo Państwowe PKP zostało przekształcone w spółkę akcyjną Skarbu Państwa, a poszczególne piony zostały wydzielone jako odrębne przedsiębiorstwa tworzące strukturę holdingową. 100% udziałów wszystkich spółek Grupy posiadało PKP S.A., a więc były one nadal własnością państwa¹³. Zakres działalności utworzonych spółek przewozowych został ogólnie określony przez właściciela, tj. nadrzędną spółkę PKP S.A., bez możliwości stosowania dotowania wewnętrznego (skrośnego). Każda z nich miała przypisany inny zakres działalności i odmienny cel ekonomiczny. W ten sposób administracyjnie wyeliminowano możliwość konkurencji spółek przewozowych Grupy PKP pomiędzy sobą, określając, które z nich mają prowadzić działalność rentowną (PKP Cargo S.A., PKP Intercity), a które mają ją sztucznie ograniczoną do deficytowych regionalnych przewozów pasażerskich (PKP Przewozy Regionalne).

Zdecydowana większość taboru kolejowego byłego PKP została wniesiona jako składniki majątku ruchomego do tych trzech wymienionych spółek, jednak na skutek nacisków związków zawodowych sposób tego podziału był od początku wadliwy. Wszystkie lokomotywy, niezależnie od ich cech konstrukcyjnych i dotychczasowego przeznaczenia, przekazano spółce PKP Cargo S.A., której zakresem działalności miały być wyłącznie przewozy towarowe. Z tego powodu pozostałe spółki przewozowe Grupy PKP (Intercity i Przewozy Regionalne) były zmuszone zlecać spółce PKP Cargo S.A. obsługę trakcyjną swoich pociągów. Natomiast wszystkie wagony sypialne i z miejscami do leżenia (tzw. kuszetki) przekazano spółce PKP Intercity, pomimo iż znaczna część tych wagonów faktycznie kursowała w pociągach pospiesznych uruchamianych wówczas przez inną spółkę – PKP Przewozy Regionalne¹⁴. W efekcie, ze względu na sposób podziału majątku

¹² Opracowanie własne na podstawie założeń: Przewozy towarowe – skład 40 wagonów o ładowności 60 ton każdy, trasa przejazdu 284 km (średnia dla PKP Cargo S.A. w 2008 r.), opłata zgodnie z taryfą towarową PKP Cargo S.A. za jeden wagon 2887,20 zł z uwzględnieniem rabatu 50% za skład całopociągowy. Przewozy pasażerskie dalekobieżne – skład 7 wagonów (średnia dla PKP Intercity w 2008 r.), każdy posiada 60 miejsc siedzących, średnia odległość podróży 337 km (średnia dla PKP Intercity w 2008 r.), bilet 98 zł zgodnie z taryfą PKP Intercity. Przewozy pasażerskie regionalne – skład 2 zespoły elektryczne EN57, każdy posiada 180 miejsc siedzących, średnia odległość podróży 38 km (średnia dla Kolei Mazowieckich w 2008 r.), bilet 8,80 zł zgodnie z taryfą Kolei Mazowieckich.

¹³ Ustawa z 8.09. 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz.U. Nr 84, poz. 948).

¹⁴ Spółka PKP Cargo S.A. otrzymała 1763 lokomotyw elektrycznych, 2054 spalinowych oraz 90 185 wagonów towarowych. Spółka PKP Intercity otrzymała 1327 wagonów pasażerskich (w tym: 707 z miejscami do siedzenia, 240 z miejscami do leżenia, 243 sypialne, 80 barowe), których średni wiek wynosił ponad 18 lat. Spółka PKP Przewozy Regionalne otrzymała 4185 wagonów osobowych (w tym: 3929 z miejscami do siedzenia, 84 barowe, 73 bagażowe), których średni wiek wynosił 22 lata. Ponadto spółka otrzymała 1084 elektrycznych zespołów trakcyjnych (pociągów podmiejskich), których średni wiek wynosił ponad 21 lat, oraz 12 spalinowych wagonów silnikowych (tzw. autobusów szynowych) przeznaczonych do obsługi połączeń regionalnych. Źródło: Raport Roczny Grupy PKP za 2001 r.

ruchomego, nowe spółki przewozowe mające zgodnie z założeniami działać niezależnie od siebie, faktycznie były wzajemnie powiązane w procesie realizacji swoich zadań.

Zasadniczy wpływ na przebieg restrukturyzacji PKP miały grupy interesów, co stanowi czynnik wskazywany jako podstawowa przyczyna problemów transformacji transportu kolejowego¹⁵. Na kształt i zakres wprowadzanych zmian w sektorze transportu kolejowego bezpośredni wpływ mają następujące trzy grupy interesu:

- właściciel kolei państwowych, tj. państwo,
- zarząd przedsiębiorstwa kolejowego,
- kolejowe związki zawodowe.

Silny wpływ tych grup, charakterystyczny także dla innych sektorów będących monopolem państwowym, wynika z jednoczesnego występowania trzech wzajemnie wzmacniających się czynników:

- wielkości zatrudnienia,
- formy własności przedsiębiorstwa,
- wrażliwości gospodarki na prawidłowość funkcjonowania danego sektora.

Właściciel, tj. reprezentujący państwo rząd, deklarując chęć wprowadzenia szeroko zakrojonych zmian w sektorze transportu kolejowego, faktycznie kieruje się krótkowzrocznymi korzyściami: optymalizacją wpływów do budżetu państwa (bądź minimalizacji deficytu) i maksymalizacją korzyści politycznych. Osiągane korzyści polityczne w sposób bezpośredni zależą od wielkości zatrudnienia danego przedsiębiorstwa, gdyż przekłada się to wprost na elektorat wyborczy, oraz wynikają z obaw przed potencjalną możliwością sparaliżowania funkcjonowania gospodarki kraju na skutek strajku przedsiębiorstwa.

Zarząd kolei państwowych, będących monopolistą, z oczywistych przyczyn będzie dążyć do utrzymania dotychczasowego statusu zapewniającego brak rywalizacji ze strony konkurencji i gwarantującego czerpanie wynikających z tego ponadnormalnych korzyści. Stan ten pozwala zarazem na utrzymanie dotychczasowej wielkości przedsiębiorstwa, co przekłada się na utrzymanie gwarancji bezpieczeństwa zatrudnienia pracowników i pozycji istniejących w nim związków zawodowych. Dlatego zarząd przedsiębiorstwa może liczyć na wsparcie strony związkowej w realizacji swych celów.

W rzeczywistości motywacja postępowania każdej z wymienionych trzech grup interesu okazuje się więc zbieżna – jest nią zachowanie dotychczasowej wielkości przedsiębiorstwa kolejowego i utrzymanie jego monopolu bądź przynajmniej statusu podmiotu dominującego¹⁶. W efekcie prowadzi to do rozbieżności między deklarowanymi założeniami prowadzonych zmian (stworzenie możliwości konkurencji na rynku kolejowym i racjonalizacja dofinansowania) a faktycznie osiąganymi efektami.

Pozycję wszystkich trzech wymiennych grup interesu potwierdza powołanie w 2003 r. Trójstronnego Zespołu ds. Kolejnictwa opiniującego wszystkie ustawy i rozporządzenia definiujące kształt prowadzonej restrukturyzacji PKP. Stanowiło to wypełnienie jednego z postulatów porozumienia strajkowego zawartego pomiędzy przedstawicielami kolejowych związków zawodowych

¹⁵ K. Bobińska, *The Defense of Monopoly as a Determinant of the Process of Transformation of State-owned Infrastructure Sectors in Poland*, YARS 2008, nr 1, s. 131.

¹⁶ *Ibidem*, s. 137.

ze stroną rządową i zarządami spółek Grupy PKP. Jednym z deklarowanych zadań tego zespołu było zapewnienie ochrony interesów pracowników w trakcie restrukturyzacji Grupy PKP¹⁷.

Niewątpliwym wpływem grup interesu pozostaje trudny do weryfikacji i kwantyfikacji liczbowej, gdyż motywacja podejmowanych w ich efekcie działań nie wynika z dążenia do mierzalnej poprawy jakości czy osiągniętych wyników ekonomicznych bądź eksploatacyjnych. Występowanie wpływu grup interesu tłumaczy jednak wdrażanie w ramach transformacji transportu kolejowego takich systemowych rozwiązań, które nie prowadziły do najkorzystniejszych z ekonomicznego punktu widzenia przekształceń tego sektora.

IV. Wzmacnianie barier wejścia na rynek kolejowy przez spółki grupy PKP

Na mocy ustawy o transporcie kolejowym od 2001 r. infrastruktura kolejowa zarządzana przez PKP Polskie Linie Kolejowe została udostępniona niezależnym przewoźnikom. Zakres ich działalności był zdeterminowany dwoma czynnikami: posiadanym taborem kolejowym, co wynikało z ich historycznego pochodzenia i możliwej do osiągnięcia stopy zwrotu. Zgodnie z przedstawioną wcześniej charakterystyką przychodów (por. wykres 4.) i kosztów (por. wykres 1) ten drugi czynnik sprawiał, że nowi przewoźnicy koncentrowali swoją działalność na całopociągowych przewozach ładunków. Przewoźnicy ci w większości wyewoluowali poprzez ekspansję na ogólnopolską sieć kolejową istniejących wcześniej przedsiębiorstw zarządzających kolejami wewnętrznymi czy zespołem wewnątrzzakładowych bocznic kolejowych. Eksploatowały one tabor kolejowy tego samego typu, co PKP i od lat podlegały dozorowi kolejowemu. Dlatego po otwarciu dostępu do sieci PKP koszty wejścia na rynek były dla tych przedsiębiorstw niskie, posiadały one bowiem tabor, a spełnienie formalnych wymogów nie stanowiło dla nich bariery. Jedynym przypadkiem ekspansji przewoźnika prywatnego nieposiadającego takiego rodowodu, lecz powołanego w efekcie zaangażowania znacznego kapitału międzynarodowego i operującego w całości fabrycznie nowym parkiem taborowym, jest *Freightliner*. Pokazuje to, że brak dostępu do używanego, pochodzącego z byłego Przedsiębiorstwa Państwowego PKP taboru jest istotną barierą także w odniesieniu do najbardziej rentownych przewozów towarowych.

Obawa ze strony spółek grupy PKP przed konkurencją była tak silna, że spółki te sztucznie i znacznie zaniżały przychody z likwidacji zbędnego im taboru, przeznaczając go do fizycznej kasacji i uniemożliwiając jego wykorzystanie przez innych przewoźników. W związku z systematycznie malejącymi przewozami spółka PKP Przewozy Regionalne w latach 2001–2008 skasowała 33% swoich wagonów pasażerskich, a spółka PKP Cargo S.A. 10% lokomotyw. Przeznaczając do kasacji na złom zbędne, lecz technicznie sprawne pojazdy, celowo uniemożliwiano ich zakup przez innych przewoźników kolejowych, pomimo ich zainteresowania odkupieniem tych pojazdów. W umowach sprzedaży zastrzegano, że kluczowe elementy konstrukcyjne pojazdu kolejowego (ostoja i wózki) muszą być fizycznie skasowane w obecności sprzedającego.

Sprzedaż w cenie złomu zaniżała przychody z likwidacji zbędnego jej majątku, tworzyła jednak wysokie bariery wejścia na rynek niezależnym przewoźnikom kolejowym. Przewoźnicy ci byli zmuszeni kupować lokomotywy w Rumunii, Czechach, Niemczech, krajach bałtyckich, a nawet w Maroku, przy czym, aby uniknąć problemów z dopuszczeniem ich do ruchu przez zarządcę

¹⁷ Portal Dialog społeczny, Regulamin Zespołu Trójstronnego do spraw Kolejnictwa, pobrano z: <http://www.dialog.gov.pl/node/290>.

infrastruktury będącego spółką tej samej Grupy PKP, były to często pojazdy używane tych samych typów, co już eksploatowane przez spółki przewozowe Grupy PKP.

V. Organizacja kolejowych przewozów regionalnych i aglomeracyjnych

1. Uwagi wstępne

Wykonywanie kolejowych przewozów osób oraz ładunków na rzecz innych podmiotów jest dostarczaniem usługi transportowej będącej typowym dobrem prywatnym, podobnie jak ma to miejsce choćby w przypadku transportu drogowego czy lotniczego. Jednak można wskazać takie obszary transportu kolejowego, które wymagają szczególnej uwagi. Są to przewozy pasażerskie realizowane celem zaspokojenia lokalnych potrzeb transportowych ludności. Najlepszym ekonomicznym ich opisem wydaje się pojęcie dóbr społecznie pożądanых (*merit goods*). Dobra społecznie pożądanе to towar bądź usługa, którego podaź nie powinna być ustalana wyłącznie w zależności od indywidualnych preferencji jednostek z dwóch głównych powodów:

1. W trakcie konsumpcji dobra społecznie pożądanego wytwarzane są pozytywne efekty zewnętrzne dotyczące osób trzecich, czyli społeczeństwa. Oznacza to, że istnieje rozbieżność pomiędzy korzyściami indywidualnymi a korzyściami społecznymi wynikającymi z konsumpcji dobra społecznie pożądanego – korzyści społeczne są większe. Konsumenci podejmując swoje decyzje, biorą pod uwagę jedynie korzyści osobiste, dlatego ich wypadkowa sprawia, że dobra społecznie pożądanе byłyby produkowane i konsumowane poniżej pożądanego poziomu korzyści społecznych.

2. Jednostki są krótkowzroczne, maksymalizują korzyści krótkookresowe i nie biorą pod uwagę korzyści długoterminowych, wynikających z konsumpcji dóbr społecznie pożądanых, przez co są one produkowane i konsumowane na zbyt niskim poziomie z punktu widzenia poziomu korzyści społecznych¹⁸.

Obsługa transportu publicznego koleją przynosi korzyści ogółowi społeczeństwa ze względu na jego znacznie niższe, w porównaniu z transportem drogowym, koszty zewnętrzne, w tym głównie zanieczyszczenia środowiska, hałasu i koszty wypadków. 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 przychodami z pozostałych przewozów kolejowych.

Stworzenie takich mechanizmów organizacji i finansowania przewozów regionalnych i aglomeracyjnych, które zapewniłyby dostarczanie tych usług w optymalnym dla społeczeństwa zakresie, podwyższanie ich jakości i jednocześnie ograniczanie kosztów napotyka problemy. Dotyczą one zarówno zakresu i formy prywatyzacji, jak i uznawanego za jej alternatywę usamorządowienia kolei regionalnych. Poniżej zostały przedstawione istotne przypadki ilustrujące różne drogi, którymi próbowano go rozwiązać.

¹⁸ R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, Kogakusha 1973.

2. Pierwsze próby powołania kolei samorządowej

– przypadek Lubuska Kolej Regionalna

Lubuska Kolej Regionalna była pierwszym, pionierskim przedsięwzięciem powołania w Polsce niezależnego od PKP przewoźnika kolejowego. Na początku lat 90. w sektorze transportu kolejowego nie istniał podział na przewoźnika kolejowego i zarządcę infrastruktury, nie były określone też zasady udostępniania tej infrastruktury. Wówczas nie dysponowano dzisiejszymi doświadczeniami z tworzenia rynku kolejowego w Unii Europejskiej, a tym bardziej w Polsce. Dlatego należy podchodzić z dystansem do ocen oczywistych dziś błędów samego funkcjonowania LKR, jak również zasad finansowania i udostępniania infrastruktury temu przewoźnikowi. Przez wiele lat przypadek LKR był instrumentalnie traktowany jako argument we wszelkich dyskusjach i opracowaniach dotyczących regionalizacji, usamorządowienia czy prywatyzacji kolejowych przewozów regionalnych. Jedni, pomijając rzeczywiste przyczyny upadku LKR, wskazywali, że jego wyłączną przyczyną była zła wola monopolisty PKP. Z kolei inni uważali, że przypadek LKR świadczył o tym, że niemożliwe jest powołanie sprawnie funkcjonującej kolei samorządowej, co sankcjonowało utrzymanie monopolu PKP w transporcie kolejowym.

W 1991 r. PKP zawiesiło przewozy pasażerskie na wielu lokalnych liniach kolejowych w Polsce, na terenie województwa zielonogórskiego obejmowały one blisko 40% długości tamtejszych linii. Nie akceptując tej decyzji, lokalne władze dążyły do przywrócenia przewozów pasażerskich na zamkniętych przez PKP liniach, powołując samorządową Lubuską Kolej Regionalną. Przedsiębiorstwo to miało się samofinansować, dzięki podjęciu równoległe z przewozami pasażerskimi dochodowych przewozów towarowych na własnych liniach oraz uruchamianiu dalekobieżnych przewozów pasażerskich w regionie zielonogórskim.

LKR do obsługi przewozów regionalnych zakupiła w 1992 r. za symboliczną kwotę 9 lokomotyw spalinowych i 29 wagonów pasażerskich, wycofywanych wówczas z ruchu przez koleje duńskie DSB. Były to liczące wówczas ok. 25–30 lat dalekobieżne, komfortowo wyposażone zespoły spalinowe o maksymalnej prędkości 160 km/h. Z taboru tego zestawiono 5 sprawnych składów pasażerskich, spośród których trzy były codziennie w ruchu. LKR rozpoczęła działalność przewozową w 1993 r. na 6 lokalnych liniach o łącznej długości 174 km. Sprzedaż biletów pokrywała zaledwie 10–12% kosztów, dotacje Ministerstwa do przewozów pasażerskich (uzależnione od wielkości pracy przewozowej wyrażonej liczbą pasażero-km) pokrywały dalsze 5–8% kosztów. W efekcie deficyt funkcjonowania LKR przekraczał 80%. Jednocześnie, wbrew początkowym założeniom, spółka nie otrzymała zgody od PKP na uruchomienie przewozów towarowych. Wojewoda, nie widząc innej drogi do ograniczenia deficytu spółki, podjął decyzję o postawieniu jej w stan likwidacji – pociągi LKR przestały kursować już po roku. Można wskazać kilka kluczowych przyczyn determinujących tak szybki upadek Lubuskich Kolei Regionalnych.

1. Niedostosowanie rozkładu jazdy do potrzeb podróżnych, wynikające ze zbyt skromnego parku taborowego. Racjonalna obsługa każdej linii regionalnej w minimalnym zakresie wymaga zapewnienia dojazdu do lokalnego centrum w godzinach porannych i powrotu w godzinach popołudniowych. Tymczasem na żadnej z sześciu obsługiwanych linii ten warunek nie został spełniony¹⁹, gdyż do ich obsługi przewidziano łącznie zaledwie 3 składy. Uwzględniając fakt, że linia łącząca

¹⁹ *Sieciowy Rozkład Jazdy Pociągów 23.05.93–25.09.93*, tabele: 331 Sulechów–Wolsztyn, 331a Sieniawa–Toporów, 347 Kolsko–Ślawa Śląska, 348 Wolsztyn–Nowa Sól, 352a Nowa Sól–Kozuchów–Niegostawice, 357 Tuplice–Łęknica

dwa centra wymaga 2 składów (dwie linie LKR miały taki charakter) organizacja przewozów na ówczesnych liniach LKR wymagała uruchamiania codziennie 8 składów.

2. Niedostosowanie taboru do charakteru obsługiwanego ruchu. Do obsługi ruchu regionalnego o niewielkim potoku podróżnych wykorzystywano ciężkie zespoły spalinowe przeznaczone do obsługi ruchu dalekobieżnego. Każdy z tych pociągów składał się z lokomotywy i trzech wagonów pasażerskich o łącznej pojemności ponad 200 miejsc siedzących. Tymczasem racjonalnym taborem do obsługi ruchu regionalnego są lekkie spalinowe wagony silnikowe (autobusy szynowe).

3. Ograniczony dostęp do infrastruktury PKP umożliwiający jedynie obsługę regionalnych przewozów pasażerskich.

4. Błędne założenie stosowania dotowania skrośnego poprzez finansowanie deficytowych pasażerskich przewozów regionalnych przychodami z niepodjętych przewozów towarowych.

Zasady funkcjonowania LKR i jej współpracy z PKP stworzyły bezprecedensowy model organizacji transportu regionalnego, który będąc ciekawym doświadczeniem, posiadał jednak podstawowy, systemowy błąd. Nieodpłatne użytkowanie infrastruktury ostatecznie doprowadziłoby do technicznej degradacji linii kolejowych, na których LKR prowadziła działalność przewozową. PKP udostępniając nieodpłatnie te linie i zarazem nie wykorzystując ich do ruchu własnych pociągów, nie miały żadnej finansowej motywacji choćby do bieżącego utrzymywania tych linii. Jednocześnie LKR, nawet ustrzegając się wskazanych wcześniej przyczyn swego upadku, nie osiągałaby przychodów pozwalających na finansowanie kosztów utrzymania. Należy się spodziewać, że z powodu pogarszającego się stanu technicznego, na liniach tych byłyby wprowadzane coraz drastyczniejsze ograniczenia prędkości pociągów, prowadzące ostatecznie do ich zamknięcia dla ruchu. Jedynie szybki upadek LKR nie zdążył doprowadzić do uwypuklenia opisanej systemowej wady wypracowanego wówczas modelu funkcjonowania kolei regionalnej.

3. Obsługa przez PKP Przewozy Regionalne na zlecenie samorządów wojewódzkich

Na mocy ustawy o transporcie kolejowym od 2001 r. organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich, wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej, oraz nabywanie kolejowych pojazdów szynowych należały do zadań własnych samorządu województwa²⁰. Organizowanie przewozów obejmowało:

- ustalenie zapotrzebowania na przewozy,
- wybór przewoźników i zawarcie z nimi umów w sprawie organizowania i dotowania przewozów,
- opracowanie i wprowadzanie, przy współpracy z przewoźnikiem kolejowym, planu połączeń kolejowych.

Zgodnie z ustawą przewoźnicy kolejowi mieli być wybierani na obsługę obszaru całego województwa bądź województw sąsiadujących, na obsługę wybranych linii lub odcinków kolejowych albo na obsługę pociągów w określonej relacji. Wybór przewoźników miał być dokonywany na mocy przepisów o zamówieniach publicznych, tj. na drodze przetargu, gdzie spośród oferentów wybierany jest ten, który zapewni realizację usług po najniższej cenie (rynek aukcyjny)²¹. Wyjątek stanowiły przewozy wykonywane przez przedsiębiorstwa, w których samorząd województwa był większościowym właścicielem²². Pierwotnie założono, iż samorządy wojewódzkie docelowo rok-

²⁰ Art. 40 ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. Nr 86, poz. 789).

²¹ Art. 22 ust. 3-11 ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z 21.04.2004 r. w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (Dz.U. Nr 95, poz. 953).

rocznie będą otrzymywać z budżetu państwa łącznie 800 mln zł przeznaczone na organizowanie i dotowanie kolejowych przewozów regionalnych²³. Jednocześnie 10% tych środków samorządy były zobowiązane przeznaczyć na zakup nowoczesnego, dostosowanego do potrzeb ruchu regionalnego taboru, tj. lekkich wagonów silnikowych, tzw. autobusów szynowych²⁴. Przeprowadzona restrukturyzacja, przynajmniej formalnie, przyniosła zasadniczą zmianę, przekazując samorządom wojewódzkim odpowiedzialność za organizację kolejowych przewozów regionalnych²⁵. Jednak realizacja przedstawionych założeń zdecydowanie różniła się z ich ideą, ponieważ:

- Samorządy wojewódzkie w rzeczywistości nie miały żadnego wyboru przewoźnika, gdyż jedynym była spółka PKP Przewozy Regionalne. W takiej sytuacji brakowało 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 m.in. w braku jakichkolwiek konsultacji dotyczących kształtu rozkładu jazdy pociągów.
- Dotacje rokrocznie ograniczano o 60%²⁶, 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. Przy jednoczesnym braku instrumentów finansowych (kredyt, sprzedaż ratalna, leasing) umożliwiających rozłożenie procesu inwestycyjnego na kilka lat, samorządy wojewódzkie nie były w stanie wykorzystać przyznawanych rokrocznie środków na zakup taboru, co sprawiało ich przepadanie.

4. 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. Tymczasem w Polsce na PKP pociągi na liniach lokalnych były obsługiwane ciężkimi lokomotywami spalinowymi, ciągnącymi jeden bądź dwa wagony osobowe. Jedyną większą partię 250 szt. wagonów silnikowych PKP zakupiły w latach 1960–1975 w zakładach Ganz-Mávag na Węgrzech (seria SN61). Jednak ze względu na wyeksploatowanie ich podzespołów napędowych i kryzys

²³ Cyt. wyż. ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” z 2000 r. Środki finansowe na realizację zadań [własnych samorządu województwa], zostaną uwzględnione w ustawie budżetowej w latach 2001–2005, w następujących kwotach: 1) w roku 2001 – w kwocie 300 000 000 zł, 2) w roku 2002 – w kwocie 500 000 000 zł, 3) w roku 2003 – w kwocie 800 000 000 zł, 4) w latach 2004–2005 – w kwocie co najmniej 800 000 000 zł rocznie.

²⁴ Art. 79 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.

²⁵ Art. 22 ust. 3–11 i art. 40 ustawy o transporcie kolejowym z 2003 r.

²⁶ Ustawa z 30.10.2002 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” z 2000 r. Art. 79 ust. 1 pkt 3: „Środki finansowe na realizację zadań [własnych samorządu województwa], zostaną uwzględnione (...) w roku 2003 – w kwocie 800 000 000 zł” otrzymuje brzmienie: „w roku 2003 – w kwocie co najmniej 300 000 000 zł.”

gospodarczy, obejmujący także zaplecze warsztatowe kolei, były one masowo kasowane w latach 80., a ostatnie egzemplarze wycofano z ruchu na początku lat 90.

Mając świadomość, że PKP nie dysponowało taborom dostosowanym do obsługi regionalnego ruchu pasażerskiego, a jako zadłużona spółka nie będzie w stanie finansować jego zakupu od 2000 r., ustawowo zobligowano do takich zakupów samorządy wojewódzkie. Ofertę dostawy lekkich wagonów spalinowych (autobusów szynowych) przedstawiło trzech producentów: PESA Bydgoszcz (niegdyś ZNKT), ZNTK Poznań i Kolzam Racibórz. W ciągu dekady samorządy wojewódzkie zakupiły ogółem ok. 160 wagonów silnikowych. Wielość producentów i różnorodna oferta każdego z nich oraz jednostkowe zakupy dokonywane przez poszczególne samorządy sprawiły, że zakupione pojazdy były różnych typów, spośród których wiele miało charakter prototypowy. Z oczywistych przyczyn nie ułatwiało to późniejszej ich eksploatacji. Sytuację pogorszył jeszcze fakt, że w 2005 r. ogłosił upadłość jeden z producentów – raciborski Kolzam, a w 2007 r. także drugi producent – ZNTK Poznań. W efekcie pozbawiło to, podmioty eksploatujące pojazdy tych producentów, dostępu do serwisu i części zamiennych. Reasumując, 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 była nadal zbyt mała. Jedynie w trzech województwach (kujawsko-pomorskie wielkopolskie i pomorskie) łączna liczba zakupionych przez samorządy pojazdów umożliwiała organizację kolejowych przewozów regionalnych. W trakcie rozstrzygania przetargów na obsługę przewozów regionalnych nie wypracowano żadnej koncepcji późniejszej eksploatacji czy udostępniania ich oferentom. Dlatego pojazdy te zostały w większości przekazane w nieodpłatne użytkowanie spółce PKP Przewozy Regionalne²⁷, a w przypadku Mazowsza – Kolejom Mazowieckim.

5. Przewoźnik samorządowy stworzony w oparciu o majątek PKP – 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 samorządy do wykreowania nowej, własnej spółki przewozowej, której marszałek województwa zlecałby prowadzenie regionalnych przewozów pasażerskich na swoim obszarze. W **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 serii EN57²⁸. Tabor ten nie został wniesiony aportem do Kolei Mazowieckich, jak zakładały pierwotne uzgodnienia, gdyż nie posiadał on zdolności aportowej i przekazanie go mogłoby być uznane za próbę wyprowadzania mienia z zadłużonej spółki PKP Przewozy Regionalne²⁹.

Od chwili powstania Kolei Mazowieckich przekazana im w użytkowanie liczba taboru była niewystarczająca do prawidłowej realizacji założonego rozkładu jazdy pociągów, nie mówiąc już o poszerzaniu oferty. Dlatego też od początku prowadzenia działalności przewozowej PKP Przewozy Regionalne odpłatnie udostępniały Kolejom Mazowieckim dodatkowe składy zespołów elektrycznych

²⁷ Raport roczny Grupy PKP 2002.

²⁸ Koleje Mazowieckie km (prezentacja operatora), Rynek kolejowy 3/2005.

²⁹ Licencja dla Kolei Mazowieckich – Rynek Kolejowy (relacja z uroczystego wręczenia licencji) http://www.rynek-kolejowy.pl/news04/0412/0412_142.htm.

serii EN57 oraz starych wagonów piętrowych. 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.

Oprócz obsługi wszystkich pociągów regionalnych (podmiejskich) w województwie Koleje Mazowieckie od 2005 r. uruchamiają sezonowy pociąg „Słoneczny” do Gdańska i Gdyni, który zyskał wielką popularność wśród pasażerów i przynosi zyski przewoźnikowi. Spółka PKP Intercity, traktując ten pociąg jako realną konkurencję, dążyła do administracyjnego ograniczenia zakresu działalności Kolei Mazowieckich do obszaru województwa mazowieckiego.

Poprzez rokroczne pokrywanie deficytu działalności, finansowanie stopniowej modernizacji taboru i zakupu nowego samorząd województwa mazowieckiego systematycznie podwyższał kapitał Kolei Mazowieckich. W efekcie 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 w spółce³⁰.

Wzorując się na Kolejach Mazowieckich Urząd Marszałkowski w Poznaniu od 2004 r. dążył do powołania wspólnie ze spółką 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 spółce³¹. Ostatecznie w 2009 r. samorząd samodzielnie powołał spółkę Koleje Wielkopolskie, które w czerwcu 2011 r. rozpoczęły działalność przewozową.

Powołanie Kolei Mazowieckich pozwoliło na wyeliminowanie problemów wynikających z negocjacji ze spółką PKP Przewozy Regionalne. Przejęcie przewozów regionalnych przez Urząd Marszałkowski przyniosło szereg korzyści – samorząd, będąc właścicielem kolei, miał zdecydowanie większy wpływ na jej funkcjonowanie. Pozwalało to na bieżące dostosowywanie oferty do rzeczywistych potrzeb³², 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 na 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;

³⁰ Raport Roczny spółki Koleje Mazowieckie za rok 2008.

³¹ K. Kosińska, *Wielkopolska romansuje z prywatnymi przewoźnikami*, „Puls Biznesu” 28 lutego 2005; P. Górski, *Samorząd chce decydować*, „Rzeczpospolita” 23 marca 2004.

³² 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.

- angażowanie się państwa (na szczeblu samorządu terytorialnego) w działalność gospodarczą, co jest to mniej efektywne niż realizacja tej samej działalności przez przedsiębiorstwa prywatne.

6. Kreacja nowego przewoźnika aglomeracyjnego – przypadek SKM Warszawa

W 2004 r. Miasto Warszawa, Metro i Tramwaje Warszawskie zawiązały spółkę Szybka Kolej Miejska, której celem była organizacja przewozów pasażerów na liniach kolejowych w obszarze aglomeracji warszawskiej³³. W chwili powołania spółka nie posiadała żadnego taboru kolejowego. Dlatego rozstrzygnięto przetarg na dostarczenie w ciągu 12 miesięcy 6 elektrycznych zespołów trakcyjnych³⁴. Wykonanie fabrycznie nowych pojazdów i przeprowadzenie ich procesu homologacyjnego w tak krótkim czasie jest technicznie niemożliwe. Dlatego jedyna oferta złożona przez ZNTK Nowy Sącz obejmowała dostarczenie starych jednostek elektrycznych serii EN57 poddanych kompleksowej modernizacji. W kolejnych latach ponadto czasowo wypożyczano stare jednostki serii EN57 i EN71 od SKM Trójmiasto i ZNTK Mińsk Mazowiecki.

Przypadek spółki SKM Warszawa jednoznacznie wskazuje, że podczas kreacji nowego przewoźnika kolejowego podstawowym problemem jest bariera wejścia na rynek, wynikająca z braku dostępu do taboru kolejowego. Pomimo że głównym udziałowcem spółki było najbogatsze miasto w Polsce, waga tej bariery sprawiła, że proces zakupów fabrycznie nowego taboru trwał aż 6 lat i obejmował zakup ponad 30 jednostek, co dopiero umożliwiło wycofanie z ruchu starych, wypożyczonych składów.

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 z kursującymi na tej samej trasie pociągami 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 stołecznej aglomeracji jest ZTM Warszawa.

7. Kreacja nowego przewoźnika regionalnego – przypadek Koleje Śląskie

W 2010 r. samorząd województwa śląskiego powołał Koleje Śląskie, które w październiku 2011 r. rozpoczęły działalność przewozową na pojedynczych liniach kolejowych w województwie. Począwszy od wprowadzenia w grudniu 2012 r. nowego rozkładu jazdy pociągów, Koleje Śląskie przejęły obsługę wszystkich połączeń w województwie. Jednym z kluczowych czynników decydujących o niepowodzeniu przejścia tych przewozów było zlekceważenie wagi bariery wejścia na rynek, jaką jest dostęp do taboru kolejowego. W chwili przejścia całości przewozów Koleje

³³ Obszar wyznaczony następującymi krańcowymi stacjami: Otwock, Grodzisk Mazowiecki, Błonie, Nowy Dwór, Tłuszcz, Mińsk Mazowiecki, Zalesie Górne, oficjalna strona SKM Warszawa, pobrano z: http://www.skm.warszawa.pl/index_pliki/Page360.htm.

³⁴ Oficjalna strona SKM Warszawa, pobrano z: http://www.skm.warszawa.pl/index_pliki/Page579.htm.

Śląskie posiadały 37 sprawnych pojazdów. Tymczasem zaplanowany rozkład jazdy przewidywał uruchomienie 46 obiegów. Sytuację próbowano ratować doraźnym wynajmem lokomotyw i wagonów osobowych. Racjonalną eksploatację taboru poważnie komplikowała duża jego różnorodność – 10 typów własnych jednostek i 3 typy wypożyczonych lokomotyw. Fakt ten nie pozwalał na osiągnięcie opisanych wcześniej korzyści skali przy rosnącej liczbie eksploatowanych pojazdów, lecz generował zasadniczy wzrost kosztów ich utrzymania i eksploatacji oraz dodatkowo zwiększał udział taboru wyłączanego z ruchu. Jednocześnie zbyt krótki czas organizacji przewozów uniemożliwił przeszkolenie personelu do obsługi i utrzymania wszystkich posiadanych typów pojazdów. W efekcie, nawet gdy do obsługi danego pociągu posiadano sprawny skład, to nie dysponowano do niego obsługą. Dlatego część pociągów była przez ok. miesiąc obsługiwana zastępczą komunikacją autobusową.

8. Przetargi na obsługę kolejowych przewozów regionalnych

Podczas rozstrzygania przetargów na obsługę przewozów regionalnych w poszczególnych województwach czy na wybranych liniach kolejowych, ogłaszanych przez Urzędy Marszałkowskie w całej Polsce, oferty składała jedynie spółka PKP Przewozy Regionalne ze względu na konieczność zapewnienia przez zwycięzcę własnego taboru kolejowego. Szybkie rozpoczęcie obsługi, krótki, zazwyczaj 3-letni, czas obowiązywania kontraktu i brak możliwości użyczenia zwycięzcy przetargu własnego taboru kolejowego praktycznie uniemożliwiał uczestnictwo innych przewoźników, pomimo ich potencjalnego zainteresowania³⁵.

Wyjątek stanowi Urząd Marszałkowski Województwa kujawsko-pomorskiego, który w 2007 r. rozstrzygnął przetarg na obsługę przewozów regionalnych przez okres 3 lat. Jeden z pakietów obejmował przewozy trakcją spalinową i jednocześnie użyczenie oferentowi 13 autobusów szynowych będących własnością samorządu. To pozwoliło na rzeczywistą konkurencję ofert, a złożona przez konsorcjum spółek PCC Rail i Arriva Polska była o ponad 30 % niższa od oferty PKP Przewozy Regionalne³⁶. 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.

9. Przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne

W 2008 r. samorzady wszystkich województw przejęły od PKP SA wszystkie udziały spółki PKP Przewozy Regionalne³⁷. Wbrew powszechnym oczekiwaniom przekazanie samorządom tej spółki nie rozwiązało problemu, lecz przyniosło pogorszenie sytuacji i znaczne zwiększenie obciążenia finansowego samorządów. Wynikało to z następujących faktów:

- przed przekazaniem samorządom ze spółki PKP Przewozy Regionalne wyłączono obsługę pociągów dalekobieżnych pospiesznych wraz z przeznaczonym do tego taborem i przekazano ją spółce PKP Intercity;

³⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, Ogłoszenie o zamówieniu usługi: Pasażerski transport kolejowy 2007/S 83-102178, pobrano z: http://ted.europa.eu/Execjsessionid=B6751C4F0E7554989465F53F5CE5376F.instance_2?DataFlow=ShowPage.dfl&Template=TED/N_one_result_detail_curr.htm&docnumber=102178-2007&docId=102178-2007&StatLang=PL.

³⁶ Oficjalny komunikat Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Biuletyn Informacji Publicznej, pobrano z: http://bip.kujawsko-morskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2530&Itemid=125.

³⁷ Ministerstwo Infrastruktury, Komunikat Nr 128 (148) z 22.12.2008 r. Samorzady województw udziałowcami spółki PKP Przewozy Regionalne.

- samorządy 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 nieuwzględniającymi wyłączenia z działalności spółki PKP Przewozy Regionalne obsługi pociągów dalekobieżnych pospiesznych, co podważało wiarygodność spodziewanego poziomu deficytu funkcjonowania spółki i oznaczało wprowadzanie w tej kwestii samorządów w błąd;
- 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 S.A.

Jeszcze przed przekazaniem spółki PKP Przewozy Regionalne w większości przypadków samorządy nie były w stanie ustalić rzeczywistego zapotrzebowania na przewozy regionalne ani rozliczyć przewoźnika z przekazywanej dotacji³⁸. Dlatego samorządy, po przejęciu spółki, nadal nie były w stanie realizować tych zadań, co praktycznie oznaczało podejmowanie związanych z nimi decyzji przez dotychczasową kadre kierowniczą spółki PKP Przewozy Regionalne. Żaden z udziałowców samorządowych nie miał praktycznie wpływu na jej postępowanie, a więc na przemyślane kształtowanie oferty przewozów kolejowych w swoim regionie. Potwierdzały to doniesienia prasowe, informujące o odwoływaniu przez spółkę pociągów bez uzgodnienia z kimkolwiek, także samorządami będącymi jej współwłaścicielami³⁹.

Przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne, oprócz zasadniczych wad analogicznych, jak w przypadku Kolei Mazowieckich, utrwaliło jej status monopolisty w tym segmencie. Zmiana właściciela przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej struktury jednej, ogólnopolskiej spółki przewozowej sprawiła, że dotychczasowe rokroczne negocjacje dotyczące wielkości dotacji zastąpiło oczekiwanie pełnego pokrycia deficytu spółki przez jej współwłaścicieli. W efekcie coraz więcej samorządów dąży do uniezależnienia się od tej ogólnopolskiej spółki, kreując własnego przewoźnika. Najstarszym przykładem stanowiącym wzór dla pozostałych samorządów są utworzone w 2005 r. Koleje Mazowieckie, gdzie widoczna poprawa oferty znajduje odzwierciedlenie w osiągniętych wynikach przewozowych.

W związku z systematycznie ograniczaniem przewozami spółka Przewozy Regionalne w latach 2001–2008 skasowała 33% swoich wagonów pasażerskich, a w latach 2004–2013 – 30% elektrycznych zespołów trakcyjnych. Obawa tej spółki przed konkurencją jest tak silna, że sztucznie i znacznie zaniża ona przychody z likwidacji zbędnego jej taboru kolejowego, przeznaczając go do fizycznej kasacji i uniemożliwiając jego wykorzystanie przez innych przewoźników. W umowach

³⁸ Informacja o wynikach kontroli organizowania i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, NIK, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Warszawa, styczeń 2008 r.

³⁹ T. Głogowski, *Oszczędzanie według PKP*, „Gazeta Wyborcza Katowice” 1 marca 2009.

sprzedaży zastrzegano, że kluczowe elementy konstrukcyjne pojazdu kolejowego (ostoja i wózki) muszą być fizycznie skasowane w obecności sprzedającego⁴⁰.

VI. Doświadczenia wdrażania zmian w innych obszarach transportu zbiorowego

Przykłady korzystnego rozwiązania problemu bariery wejścia na rynek, jaką stanowi brak taboru, dostarcza organizacja transportu zbiorowego w miastach, których ekonomiczna charakterystyka jest zbliżona do kolejowych przewozów regionalnych. Przykładowo, 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 (żywoćność 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, poprzez zmianę układu linii komunikacyjnych i częstotliwości ich kursowania, zależnie od rozwoju aglomeracji i wynikających z tego zmian jej potrzeb komunikacyjnych. Ważnym czynnikiem dającym dostęp do rynku różnym mniejszym oferentom oraz 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. Pierwszym skutecznym, choć nie pozbawionym błędnych założeń, przykładem takiego przetargu w Polsce jest przedstawiona wcześniej inicjatywa samorządu województwa kujawsko-pomorskiego z 2007 r. Kluczowym warunkiem niezbędnym dla skutecznego wyłonienia najlepszego przewoźnika są przemyślane szczegóły specyfikacji ofert przetargowych, uwzględniające zarówno okres i zakres wykonywania usług, jak i warunki techniczne. Obecnie, jak wcześniej przedstawiono, dla przewoźników podstawową barierą jest brak własnego taboru kolejowego. Ze względu na znaczne koszty jego zakupu i długi czas eksploatacji (co najmniej 30 lat) zazwyczaj niemożliwy, a z pewnością ekonomicznie nieracjonalny, byłby jego samodzielny zakup przez potencjalnego oferenta w przypadku relatywnie krótkiego czasu obowiązywania umowy.

⁴⁰ Ogłoszenie na sprzedaż złomu stalowego klasy N-7 w postaci 5 sztuk EN57, 10.09.2012, pobrano z: http://old.przewozyregionalne.pl/img_in//0000%20ZAMOWIENIA%20PUBLICZNE%202012/OLSZTYN/10.09.2012%20Sprzedaz%20złomu/Regulamin.pdf (dostęp 07.06.2013).

VII. Podsumowanie

Koleje samorządowe są lepszym rozwiązaniem niż ogólnopolskie Przewozy Regionalne, jednak nie można uznać takiej drogi przekształceń za optymalną i docelową. Powoływanie własnego przewoźnika jest de facto tworzeniem lokalnego monopolu i angażowaniem się państwa w prowadzenie działalności gospodarczej. Ponadto wydaje się nieracjonalne tworzenie 16 kolei samorządowych.

Najlepszym wzorem jest tu województwo kujawsko-pomorskie, które już od sześciu lat z powodzeniem organizuje przetargi na obsługę przewozów kolejowych i gdzie ma miejsce rzeczywista konkurencja ofert. Największą barierą w rozwoju takiej konkurencji ofert jest jednak wspomniany brak taboru kolejowego. Samorzady posiadają go zbyt mało, nie funkcjonuje rynek umożliwiający czasowe wypożyczanie używanego taboru (jak np. ROSCO w Wielkiej Brytanii), a zbyt krótki czas obowiązywania umów na obsługę przewozów nie pozwala na zakup nowego. Ponadto możliwa do osiągnięcia w segmencie przewozów pasażerskich stopa zwrotu jest zbyt niska w porównaniu z przewozami ładunków, aby mogła pokryć koszty zakupu nowego taboru. Większość taboru byłych PKP przeznaczonego do obsługi przewozów regionalnych posiada spółka Przewozy Regionalne, a pozostałego taboru pasażerskiego spółka PKP Intercity. Przewozy Regionalne ograniczają wykonywane przewozy, argumentując to nieadekwatnymi do kosztów dotacjami samorządowymi, a zbędny tabor kolejowy złomuje w sposób uniemożliwiający jego odkupienie przez innych przewoźników.

Każde przedsiębiorstwo stara się zdobyć przewagę konkurencyjną nad konkurencją bądź potencjalną konkurencją. Dlatego z punktu widzenia przedsiębiorstw posiadających tabor byłych PKP (tj. spółek Przewozy Regionalne, PKP Intercity, PKP Cargo S.A.) blokowanie dostępu do tego taboru jest zachowaniem całkowicie racjonalnym. Jednak przedmiotowy majątek nie jest efektem działalności gospodarczej tych podmiotów, nie został przez nie zakupiony, lecz został im nieodpłatnie przekazany przez państwo. W związku z tym państwo ma prawo oczekiwać jego wykorzystania racjonalnego dla społeczeństwa i gospodarki, a nie – dla przedsiębiorstw dominujących na rynku.

Mając to na uwadze można wskazać możliwe rozwiązania eliminujące wzmocnienie przez podmioty dominujące bariery wejścia na rynek, jaką jest dostęp do taboru kolejowego.

1. Przekazanie całości taboru Przewozów Regionalnych do dyspozycji właścicieli tej spółki, a więc samorządom. Samorząd, posiadając nawet stare pojazdy udostępniane zwycięzcy przetargów na obsługę połączeń regionalnych, będzie miał większą, niż obecnie, szansę na wybór optymalnego przewoźnika.

2. Powołanie przez Ministerstwo Transportu (zapowiedziane w styczniu 2013 r.) spółki udostępniającej różnym przewoźnikom tabor pasażerski, zarówno nowy, kupowany z wykorzystaniem środków unijnych, jak i używany, poddawany modernizacji. Spółce tej winien być nieodpłatnie przekazywany tabor kolejowy zbędny spółkom PKP Cargo i PKP Intercity. Prosty kryterium wskazującym ten 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.