
Michał ZAJFERT*

Ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce¹

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza ekonomicznych uwarunkowań funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce na tle przedstawionej charakterystyki zmian zachodzących od początku XXI wieku. Zmiany te obejmują zarówno stronę popytową, jak i podażową, a także zmiany organizacyjne zwłaszcza dotyczące transportu kolejowego. Można postawić tezę, że istnieje wiele przyczyn mających wymiar ekonomiczny, które sankcjonują większe w porównaniu z transportem drogowym zaangażowanie państwa w regionalny transport kolejowy. Dla wykazania tej tezy posługuję się danymi empirycznymi, obejmującymi segmenty sektora transportowego sporządzanymi przez GUS i UTK oraz rocznymi sprawozdaniami poszczególnych przewoźników kolejowych.

Mający miejsce w ostatnich latach spadek przewozów realizowanych przez transport publiczny na obszarach peryferyjnych intuicyjnie wydaje się oczywisty. Znajduje to potwierdzenie w przedstawionych danych statystycznych GUS. Ten negatywny trend potęguje nadal nierozwiązany problem organizacji kolejowych przewozów regionalnych, mimo istnienia opisanych prób wdrażania dobrych praktyk. Ocena przedstawionego problemu na podstawie prostej relacji bezpośrednich kosztów i możliwych do uzyskania przychodów na wstępie określiłaby ekonomicznie uzasadnione rozwiązanie, tj. zaniechanie deficytowych przewozów. Jednak sprawny transport publiczny, realizując ważne społecznie zadania, przynosi ogółowi społeczeństwa wymierne korzyści. Przedstawiona w artykule analiza wskazuje, że możliwa jest kwantyfikacja kosztów zewnętrznych transportu mogących opisać korzyści osiągnięte przez społeczeństwo. Pozwala to na określenie racjonalnego poziomu dotacji do funkcjonowania transportu publicznego maksymalizującego korzyści ekonomiczne osiągnięte dzięki temu przez użytkowników i ogół społeczeństwa.

Słowa kluczowe: transport publiczny, transport regionalny, transport kolejowy, usługi użyteczności publicznej

Kody klasyfikacji JEL: O18, R41, R42

* Polska Akademia Nauk, Instytut Nauk Ekonomicznych; e-mail: mzajfert@inepan.waw.pl

¹ Artykuł został napisany w ramach badań statutowych.

Artykuł nadesłany 11 maja 2015 r., zaakceptowany 18 listopada 2015 r.

Publiczny transport zbiorowy

Przewóz o charakterze użyteczności publicznej jest to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego. Jest ona wykonywana przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Publiczny transport zbiorowy jest to powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu i po określonych liniach komunikacyjnych tworzących zazwyczaj sieci komunikacyjne².

Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze. Do ich zadań należy planowanie rozwoju transportu, organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie nim. Jednostki samorządu terytorialnego oraz minister właściwy do spraw transportu, w związku z wykonywaniem zadań organizatora transportu zbiorowego, zobowiązani są do opracowania, przyjęcia i aktualizacji planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, zwanego planem transportowym mającego rangę aktu prawa miejscowego. Plany transportowe w przypadku organizowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej przygotowują:

- gminy liczące co najmniej 50 tys. mieszkańców,
- powiaty liczące co najmniej 80 tys. mieszkańców,
- związki i porozumienia międzygminne zrzeszające 80 tys. mieszkańców,
- związki i porozumienia powiatów obejmujące 120 tys. mieszkańców,
- województwa,
- minister właściwy ds. transportu.

Przy opracowywaniu planu transportu zbiorowego organizator publicznego transportu zbiorowego jest zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji społecznych (tj. zasięgnięcia opinii mieszkańców). Plan transportowy określa w szczególności:

- sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej,
- ocenę i prognozy potrzeb przewozowych,
- przewidywane finansowanie usług przewozowych,
- preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu,
- zasady organizacji rynku przewozów,

² Zasady organizacji rynku transportu publicznego, zarządzania usługami przewozowymi na tym rynku oraz kwestie związane z finansowaniem transportu publicznego w zakresie przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz w strefie transgranicznej reguluje ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (DzU 2011, nr 5, poz. 13 oraz DzU 2011, nr 228, poz. 1368).

- pożądaný standard usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej,
- przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadza także pojęcie operatora publicznego transportu zbiorowego. Jest nim samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na liniach komunikacyjnych określonych w umowie.

Organizator przewozów dokonuje wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego w trybie ustawy z dn. 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, ustawy z dn. 9.01.2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi albo poprzez bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

Umowa o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego to umowa między organizatorem publicznego transportu zbiorowego, a operatorem publicznego transportu zbiorowego, która przyznaje temu operatorowi prawo i zobowiązuje go do wykonywania określonych usług związanych z wykonywaniem przewozu o charakterze użyteczności publicznej.

Zmiany popytu na regionalne przewozy pasażerskie

Ogólnodostępne dane statystyczne obejmują całość przewozów pasażerskich, zarówno przewozy aglomeracyjne, regionalne, jak i dalekobieżne. Te ostatnie w większości nie mieszczą się w kategorii usług o charakterze użyteczności publicznej, na których koncentruje swoją uwagę niniejszy artykuł, lecz są dostarczaniem usługi transportowej będącej typowym dobrem prywatnym. Z kolei przewozy aglomeracyjne i regionalne funkcjonując na różnych obszarach cechują się inną charakterystyką i w efekcie odmienną siłą oddziaływania czynników popytowych i podaźowych. Przewozy aglomeracyjne obejmują intensywny transport na obszarze aglomeracji, w tym głównie zapewniające dojazd do ich centrów. Aglomeracje te 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. Można przyjąć, że przewozy aglomeracyjne dotyczą miast wojewódzkich w promieniu ok. 10 km wokół ich granic. Przewozy regionalne są realizowane transportem autobusowym i kolejowym na obszarach peryferyjnych i zapewniają lokalną komunikację między mniejszymi miejscowościami, dojazd ze wsi do lokalnych centrów (miasteczek powiatowych) i większych miast. Obejmują one przejazdy realizowane w obrębie jednego województwa bądź między sąsiednimi województwami.

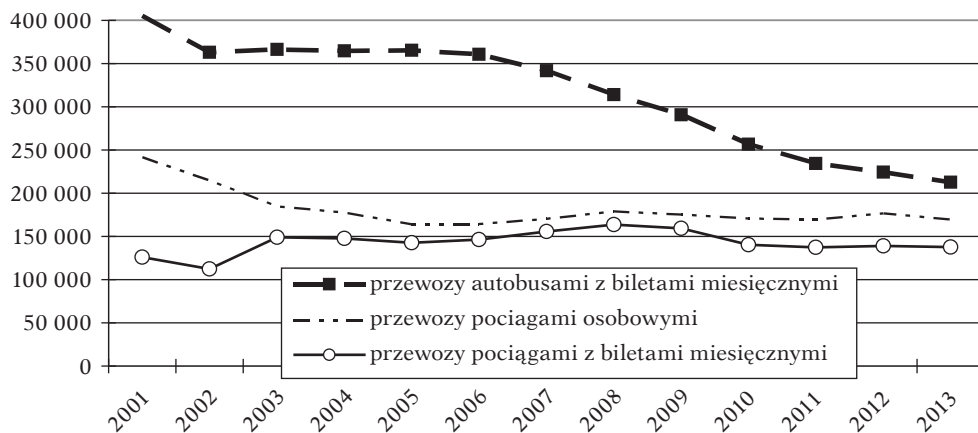
Możliwość wyodrębnienia wielkości przewozów o charakterze regionalnym, na których uwagę koncentruje niniejszy artykuł, jest ograniczona układem

danych statystycznych. Dlatego, mając na uwadze dostępność danych, w dalszej części przyjęto założenie, że autobusowe przewozy regionalne obejmują tylko przejazdy komunikacją regularną realizowane na podstawie biletów okresowych, co eliminuje z danych obsługiwany przez nią dalekobieżny transport międzymiastowy. W odniesieniu do transportu kolejowego wyodrębnienie przewozów regionalnych można uczynić przyjmując dwa różne założenia:

- analogicznie do komunikacji autobusowej, przewozy kolejowe realizowane na podstawie biletów okresowych;
- przewozy realizowane przez pociągi osobowe z wyłączeniem tych przewoźników kolejowych, których obszar działalności jest ograniczony do aglomeracji miejskich (SKM Trójmiasto, SKM Warszawa, WKD³).

W 2013 r. średnia odległość przejazdów o charakterze regionalnym zrealizowanych komunikacją autobusową na podstawie biletów okresowych wyniosła 26 km. W odniesieniu do transportu kolejowego odległość takich przejazdów realizowana na podstawie biletów okresowych wyniosła 42 km, natomiast pociągami osobowymi 40 km, co wskazywałoby na koherencję przyjętej metodyki wyodrębniania kolejowych przewozów regionalnych z ogólnopolskich danych.

Wykres 1. Przewozy pasażerów w obszarach peryferyjnych (w tys. pas./rok)



Źródło: *Transport – wyniki działalności*, GUS, Warszawa 2002–2014.

Zmiany przewozów lokalnych na obszarach peryferyjnych w ciągu ostatnich 13 lat (2001–2013) zostały przedstawione na wykresie 1. W ujęciu ilościowym popyt na przewozy realizowane komunikacją autobusową zmalał aż o 47,5%. W odniesieniu do transportu kolejowego widoczna jest wyraźna dysproporcja trendu zmiany popytu w zależności od przyjętego założenia sposobu

³ WKD – Warszawska Kolej Dojazdowa (linia Warszawa – Grodzisk/Milanówek dł. 35 km); SKM Warszawa – Szybka Kolej Miejska (linie S1, S2, S3 i S9 w obszarze aglomeracji); SKM Trójmiasto – Szybka Kolej Miejska (gł. linia Gdańsk – Gdynia dł. 22 km).

wyodrębnienia przewozów regionalnych z dostępnych danych. W ostatnich 13 latach liczba przewozów pociągami osobowymi spadła o 30%, ale w tym samym okresie liczba przejazdów na podstawie biletów okresowych wzrosła o 9%. Wynik wskazuje na istotną zmianę struktury kolejowych przewozów regionalnych, która zaszła w tym okresie. Realizowane incydentalnie dojazdy do lokalnych centrów administracyjno-społecznych znacznie zmalały a jednocześnie wzrosły przejazdy regularne tj. codzienne dojazdy do pracy, uczelni czy szkoły. Należy mieć na uwadze, że w ramach wprowadzonej w 1998 r. reformy systemu edukacyjnego został zorganizowany niezależny od komunikacji publicznej transport autobusowy o charakterze zamkniętym (tzw. *gimbusy*). W efekcie z transportu publicznego nie korzystają uczniowie gimnazjów, korzysta natomiast młodzież szkolna uczęszczająca do liceów i techników oraz studenci.

Perspektywa ostatnich 13 lat (2001–2013) pozwala wskazać czynniki przyczyniające się do zachodzących w Polsce zmian popytu na usługi pasażerskiego transportu publicznego. Przyczyny tych zmian można upatrywać w trzech grupach czynników:

- konkurencja indywidualnego transportu samochodowego;
- systemowe zmiany w społeczeństwie i gospodarce będące konsekwencją postępu technicznego, przeobrażeń polskiej gospodarki i rozwoju gospodarczego kraju;
- spadek podaży usług będący efektem malejącego popytu (sprzężenie zwrotne).

Kluczowym czynnikiem wpływającym na spadek zainteresowania transportem publicznym wydaje się dynamiczny rozwój motoryzacji indywidualnej. Na skutek postępu technicznego i innych czynników, w tym wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, maleje cena zakupu i eksploatacji samochodu osobowego. W efekcie poziom motoryzacji rośnie znacznie szybciej niż dochody ludności. W ciągu ostatnich 13 lat liczba zarejestrowanych samochodów osobowych w przeliczeniu na 1 mieszkańca wzrosła aż o 85%.

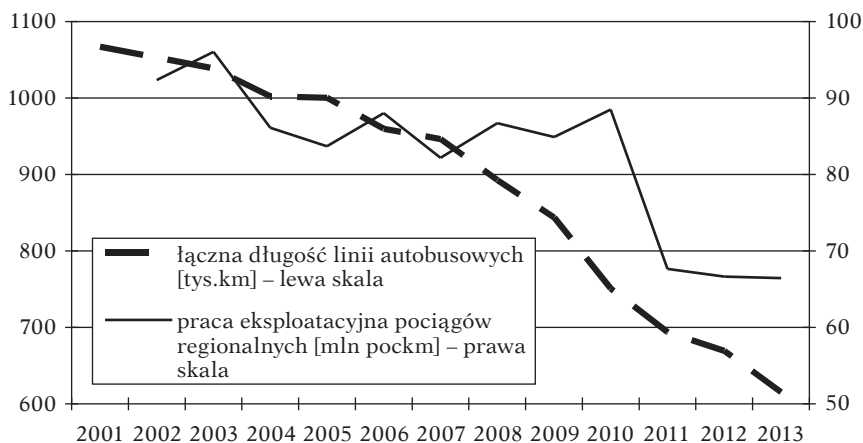
Zmiany podaży

W odniesieniu do transportu publicznego kluczową kategorią ekonomiczną opisującą podaż rynku usług transportowych jest dostępność transportowa. Jest ona funkcją gęstości rozmieszczenia punktów i węzłów transportowych (dostępność przestrzenna), częstotliwości połączeń pomiędzy nimi i czasu realizacji usług transportowych (dostępność czasowa) oraz cen usług transportowych (dostępność ekonomiczna) [Kwarciański, 2012, s. 170].

Określenie zmian podaży usług transportu publicznego (dostępności transportowej) zachodzących na obszarach peryferyjnych jest trudne ze względu na układ danych statystycznych. W obszarze transportu autobusowego jako ich miarę przyjęto łączną długość linii krajowych regionalnych i podmiejskich. Nie jest to miara doskonała, gdyż obejmuje tylko dostępność przestrzenną

a nie uwzględnia ona dostępności czasowej – zmiany liczby kursów (odjazdów) uruchamianych na danej trasie. W obszarze transportu kolejowego określenie podaży na podstawie danych GUS jest w ogóle niemożliwe, dlatego posłużono się Raportami rocznymi przedsiębiorstwa Polskie Linie Kolejowe zarządzającego ogólnopolską siecią kolejową. Precyzyjną miarą podaży przestrzennej i czasowej jest wielkość wykonanej pracy eksploatacyjnej przez pociągi regionalne i autobusy szynowe, tj. iloczyn liczby uruchomionych pociągów i długości pokonywanej przez nie trasy. Wielkość ta nie obejmuje kilku peryferyjnych linii kolejowych wyłączonych z zarządzania przez wspomniane PLK będących własnością samorządów terytorialnych, jednak wpływ wielkości ruchu kolejowego na tych liniach na prezentowaną podaż jest na tyle mały, że pomija się go w badaniach.

Wykres 2. Podaż usług przewozów regionalnych



Źródło: *Transport – wyniki działalności*, GUS, Warszawa 2002–2014, Raporty roczne spółki PKP Polskie Linie Kolejowe.

Przedstawiona na wykresie 2 podaż usług transportu publicznego na obszarach peryferyjnych w ciągu ostatnich 13 lat wyraźnie spadła. W przypadku transportu autobusowego spadek ten wyniósł 42% a kolejowego 28%. W przypadku transportu autobusowego wielkość ta wyraźnie koreluje się z jednoczesnym, wynoszącym 47%, spadkiem przewozów. Niewątpliwie wielkości te pozostają w sprzężeniu zwrotnym i trudno wskazać, która z nich jest przyczyną, a która skutkiem zachodzących zmian. Stopniowy ogólny spadek popytu (liczby pasażerów) skłaniał przewoźników do ograniczania podaży w zakresie dostępności czasowej poprzez odwoływanie kursów o najniższej frekwencji, a więc przynoszących największe straty, czy ograniczania podaży w zakresie dostępności przestrzennej poprzez całkowite wycofywanie się z obsługi peryferyjnych połączeń. W efekcie wyraźnie obniżała się podaż usług transportu publicznego, co jeszcze bardziej motywowało mieszkańców do uniezależnienia

się od niego zazwyczaj poprzez zakup samochodu. Ograniczanie podaży regionalnego transportu publicznego wywołuje także negatywne konsekwencje społeczne. Dla ludzi o najniższych dochodach zamieszkałych na obszarach peryferyjnych zmiany te prowadzą do ograniczenia ich mobilności, co pogarsza możliwość poprawy ich sytuacji materialnej a w konsekwencji może prowadzić do wykluczenia społecznego.

Jak wspomniano, bezpośrednią przyczyną zachodzących zmian podaży jest wzrost liczby samochodów osobowych przy jednoczesnej rezygnacji przez ich posiadaczy z usług transportu publicznego. Znaczne rozproszenie zaludnienia na obszarach wiejskich sprawia, że zarówno dostępność przestrzenna transportu publicznego (odległość do najbliższego punktu transportowego), jak i jego dostępność czasowa (częstotliwość kursowania) zazwyczaj nie stanowią atrakcyjnej alternatywy.

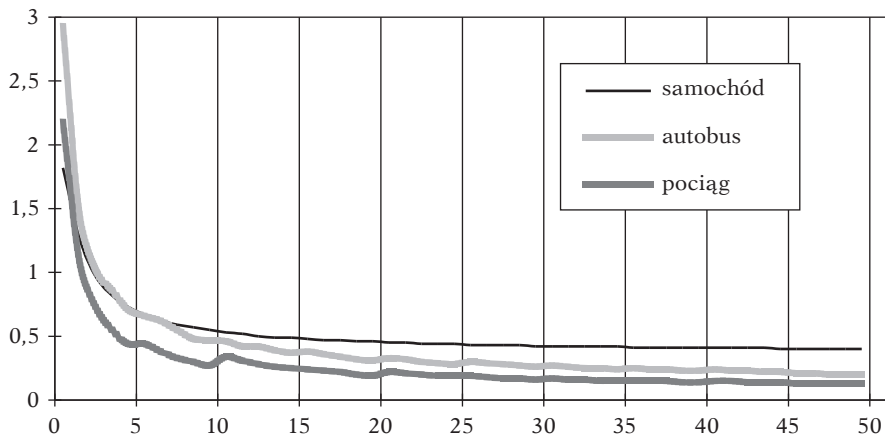
Na obszarach aglomeracyjnych, oprócz większej podaży usług, decydującym czynnikiem skłaniającym do rezygnacji z użytkowania własnego samochodu na rzecz transportu publicznego stanowią negatywne konsekwencje kongestii ruchu drogowego. Z powodu ich występowania czas przejazdu transportem publicznym (podaż w zakresie dostępności czasowej) może być krótszy od czasu przejazdu samochodem wraz z czasem poszukiwania miejsca parkingowego. Tymczasem na obszarach wiejskich i małych miasteczkach osiągnięcie przez użytkowników wynikających z tego korzyści jest ograniczone bądź niemożliwe.

Na zmiany popytu wpływ mogą mieć zmiany podaży w zakresie dostępności ekonomicznej – poziomu cen biletów w porównaniu z kosztem użytkowania własnego samochodu. Wyznaczenie rzeczywistego jednostkowego kosztu przejazdu różnymi środkami transportu wymaga przyjęcia wielu założeń. Przyjęto, że przejazdy transportem publicznym są realizowane na podstawie biletu miesięcznego a w okresie jego ważności podróżny dokonuje 40 przejazdów, tj. dojazd i powrót w każdym z 20 dni roboczych. W odniesieniu do wykorzystania samochodu przyjęto średnie zużycie paliwa na poziomie 7 litrów/100 km oraz dodatkowo 5-krotnie większe zużycie paliwa podczas przejazdu pierwszego kilometra drogi (rozruch zimnego silnika).

Jednostkowe koszty przejazdu różnymi środkami transportu w zależności od długości drogi przebytej w czasie podróży zostały przedstawione na wykresie 3. Zarówno system taryfowy przewoźników, jak i koszty użytkowania samochodu mają charakter progresywny, tj. jednostkowy koszt przejazdu w przeliczeniu na 1 km przebytej drogi maleje wraz ze wzrostem odległości. Porównanie poziomu tego kosztu dla poszczególnych gałęzi transportu jednoznacznie wskazuje, że najniższym wyróżnia się transport kolejowy. W przypadku transportu autobusowego jest on korzystniejszy względem samochodu osobowego przy podróżach powyżej 3 km, ale różnica kosztów między nimi jest nieznaczna. Porównanie to wypada znacznie mniej korzystnie dla transportu publicznego, gdy samochodem podróżuje więcej niż jedna osoba. Ponadto należy mieć na uwadze, że o ostatecznym wyborze środka transportu przez

potencjalnego pasażera decydują także inne czynniki. Powyższe porównanie nie uwzględnia istotnych z punktu widzenia użytkownika negatywnych cech transportu publicznego, tj. ograniczenia jego podaży w zakresie dostępności przestrzennej (konieczność dostania się do przystanku) i czasowej (możliwość korzystania ograniczona rozkładem jazdy). Na niekorzyść transportu autobusowego wpływa ponadto fakt, że w takim samym stopniu, jak samochód, ulega on negatywnym skutkom kongestii ruchu. W efekcie nie stanowi on atrakcyjnej oferty względem podróży własnym samochodem. Ten ostatni czynnik oraz wspomniana wcześniej różnica kosztów jednostkowych zdają się tłumaczyć widoczną dysproporcję spadku przewozów transportem autobusowym względem kolejowego.

Wykres 3. Jednostkowy koszt przejazdu w zależności od środka transportu (w zł/1 km)



Źródło: opracowanie własne⁴.

Uwzględniając obserwowaną zmianę struktury zatrudnienia, w efekcie której przybywa miejsc pracy w zurbanizowanych obszarach miejskich a ubywa na peryferiach, można wskazać trwającą ewolucję trybu życia i sposobów dojazdu optymalizującą jego czas i koszty. W jej efekcie relatywnie dużo osób przemieszcza się własnym samochodem z domu do stacji kolejowej a dalszą drogę do regionalnego centrum kontynuuje koleją. Natomiast bardzo mało osób rezygnuje z użytkowania samochodu na rzecz komunikacji autobusowej, trudno także znaleźć przypadki dojazdu własnym samochodem do najbliższego przystanku komunikacji autobusowej. Można zatem wskazać, iż na obszarach peryferyjnych w przyszłości popyt na usługi transportu

⁴ Opracowano na podstawie taryf przewozowych na bilety miesięczne: Przewozy Regionalne, Koleje Mazowieckie, PKS Konin, Gdynia, Bytów, Częstochowa, Gryfice, Zielona Góra, Poznań, Gorzów, Słupsk, Veolia Transport Podkarpacie. Przyjęto cenę 1 litra paliwa równą 5,20 zł, pozostałe założenia w tekście.

autobusowego będzie się stopniowo ograniczał do tych podróżnych, którzy nie mogą samodzielnie prowadzić pojazdów mechanicznych ze względów zdrowotnych (np. osoby starsze) bądź ekonomicznych (zbyt wysoki koszt zakupu i użytkowania samochodu).

Transport publiczny jako dobro społecznie pożądane

Wykonywanie przewozów osób na obszarach peryferyjnych można traktować jak dostarczanie usługi transportowej będącej typowym dobrem prywatnym, podobnie jak ma to miejsce choćby w przypadku międzymiastowego transportu dalekobieżnego czy lotniczego. Jednak przewozy pasażerskie realizowane w celu zaspokojenia lokalnych potrzeb transportowych ludności są dostarczaniem usług o charakterze użyteczności publicznej. Traktowanie takich przewozów jako dobra prywatnego sprawiłoby, że przewozy takie byłyby dostarczane przez rynek w niewystarczającej ilości bądź wcale, a więc z punktu widzenia społeczeństwa dobro to nie byłoby efektywnie dostarczane. Poszukiwanie racjonalnego opisu problemu efektywnego ekonomicznie regionalnego transportu pasażerskiego może skłaniać do postrzegania tej usługi jako dobra publicznego. Dobra takie wyróżniają dwie podstawowe cechy [Stiglitz, 2004, s. 150]:

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

W przypadku przewozów pasażerskich występowanie obu tych cech wydaje się mocno dyskusyjne. Konieczność zakupu biletu na przejazd jest prostym mechanizmem wykluczającym z konsumpcji. Natomiast w przypadku wystąpienia przepełnienia, czyli w sytuacji, gdy liczba podróżnych przekracza pojemność danego pojazdu, wejście do niego kolejnego pasażera ogranicza możliwości korzystania z niego przez pozostałych pasażerów. Powyższe spostrzeżenia skłaniają do wniosku, że regionalne przewozy pasażerskie nie są ani dobrem publicznym, ani prywatnym. Najlepszym ekonomicznym ich opisem wydaje się pojęcie dóbr społecznie pożądanych (*merit goods*)⁵. Dobra społecznie pożądane to towar bądź usługa, którego podaż nie powinna być ustalana wyłącznie w zależności od indywidualnych preferencji jednostek z dwóch głównych powodów [Musgrave, Musgrave, 1973, s. 72]:

1. W trakcie konsumpcji dobra społecznie pożądane wytwarzane są pozytywne efekty zewnętrzne dotyczące osób trzecich czyli społeczeństwa. Oznacza to, że istnieje rozbieżność między korzyściami indywidualnymi

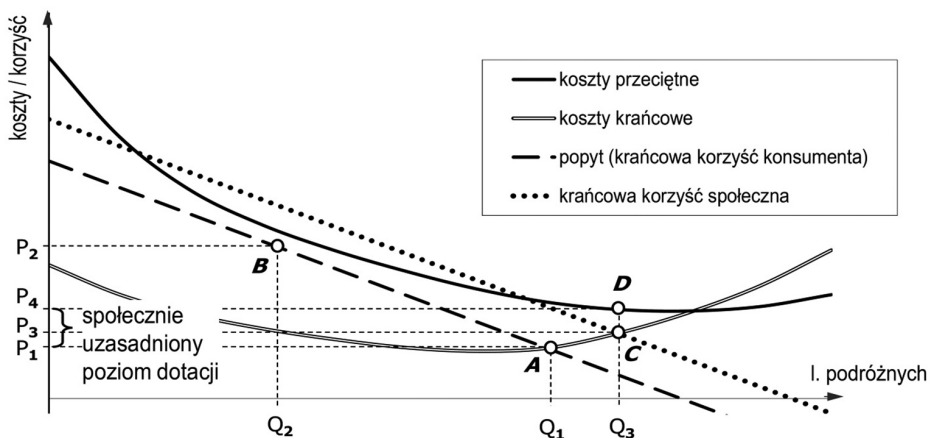
⁵ Sformułowanie *merit goods* tłumaczy się w polskiej literaturze w różny sposób, m.in. dobra o szczególnym znaczeniu, dobra merytoryczne. Sformułowanie „dobra społecznie pożądane” – również spotykane w polskiej literaturze – wydaje się najlepiej oddawać charakter tych dóbr, dlatego to właśnie sformułowanie będzie używane w artykule.

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 pożądanego byłyby produkowane i konsumowane poniżej pożądanego poziomu korzyści społecznych.

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

Zapewnienie transportu publicznego do szkół bądź większych miejscowości gminnych i powiatowych stanowiących lokalne centra administracyjne (a więc np. do przychodni lekarskiej, placówek administracji państwowej itp.) można zaliczyć do dóbr, których konsumpcja jest przez konsumentów pożądana i od której nie chcą się oni uchylać, a jej brak wywołałby dotkliwie poczucie niesprawiedliwości u potencjalnych konsumentów. Zdaniem wielu autorów, istnieje bowiem zbiór dóbr podstawowych, które powinny być dostępne dla wszystkich, niezależnie od ich stanu posiadania. Pojawiającą się w przypadku dóbr społecznie pożytecznych różnicę między korzyściami indywidualnymi a społecznymi ilustruje wykres 4.

Wykres 4. Koszty, korzyści indywidualne i społeczne przewozów regionalnych



Źródło: M. Zajfert [2013b, s. 462].

Z punktu widzenia jednostki (czyli w sytuacji, gdy dane dobro ma charakter prywatny) optymalny poziom konsumpcji wyznacza przecięcie w punkcie A krzywej kosztów krańcowych i krańcowej korzyści konsumenta będącej zarazem krzywą popytu. W tym punkcie optymalna liczba pasażerów wynosi Q_1 i są oni skłonni zapłacić za przejazd cenę P_1 . Jednak w przypadku regionalnych przewozów pasażerskich taka cena zazwyczaj nie pokrywa kosztów

przeciętnych – krzywa je opisująca leży zdecydowanie powyżej krzywej popytu. Ponadto w przypadku tych przewozów często krzywe opisujące koszty przeciętne i popyt w ogóle się nie przecinają. Oznacza to, że nie ma takiej liczby podróży i poziomu cen, dla których osiągnięte przychody pokryłyby koszty. W takiej sytuacji prywatne przedsiębiorstwo będzie dążyć do likwidacji przewozów. Gdy na skutek decyzji administracyjnych zostanie ono zmuszone do dostarczania takich deficytowych usług to będzie dążyło do punktu *B*, czyli ograniczenia podaży przewozów do Q_2 i realizowanie ich po cenie P_2 , gdyż wówczas różnica między kosztami przeciętnymi a ceną będzie najmniejsza. Jednak takie zachowanie przedsiębiorstwa trudno uznać za efektywne z punktu widzenia społeczeństwa.

Przewozy regionalne stanowią dobro społecznie pożądane, czego opisem jest krzywa społecznych korzyści krańcowych, położona ponad krzywą indywidualnych korzyści krańcowych. Różnica między tymi krzywymi jest właśnie miarą osiągniętych przez społeczeństwo dodatnich efektów zewnętrznych. Wówczas najbardziej efektywny dla społeczeństwa poziom konsumpcji tego dobra wyznacza przecięcie w punkcie *C* krzywych społecznych korzyści krańcowych i kosztu krańcowego. Zatem z punktu widzenia społeczeństwa dobro to powinno być dostarczane w ilości Q_3 , co wymagałoby pokrycia przez państwo bądź samorząd różnicy ceny ($P_3 - P_1$) między poziomem ceny P_1 akceptowanym przez konsumenta a poziomem ceny P_3 uwzględniającym dodatkowe korzyści wynikające z efektów zewnętrznych tego dobra. Często okazuje się jednak, że tak ustalony poziom rekompensat dla przewoźnika dostarczającego dobra społecznie pożądane nadal nie pozwala pokryć swoich kosztów przeciętnych wpływami na poziomie P_3 , gdyż dla przewozów Q_3 jego krzywa kosztów przeciętnych jest na poziomie punktu *D*, co odpowiada wyższemu kosztowi P_4 . Dlatego, mimo występowania istotnych korzyści społecznych związanych z dostarczaniem tego dobra, zachowujący się rynkowo przewoźnik w ogóle zrezygnuje z jego dostarczenia. Takie zachowanie jednak nie jest efektywne z punktu widzenia społeczeństwa. Występowanie cech dobra społecznie pożądanego sankcjonuje wspieranie przez państwo bądź samorząd przewozów regionalnych zapewniające uzyskanie przez przewoźnika przychodów na poziomie P_4 odpowiadających jego przeciętnemu kosztowi produkcji. Akceptowany przez konsumentów poziom ceny za te przewozy wynosi P_1 za te przewozy. Różnica między tymi cenami $\Delta P = (P_4 - P_1)$ określa uzasadniony społecznie poziom dotacji ze strony państwa bądź samorządu [Zajfert, 2013b, s. 463].

Organizacja przewozów regionalnych

Nie podlegająca regulacji konkurencja między działającymi niezależnie od siebie przewoźnikami nie przyniosłaby optymalnego rozwiązania z racji występowania zawodności rynku charakterystycznych dla dóbr społecznie pożądanych. Rywalizujący przewoźnicy dążyliby do uruchamiania swoich

kursów tylko w godzinach szczytu tuż przed odjazdem konkurenta. W obszarze transportu drogowego samorząd terytorialny może zapobiegać takim niekorzystnym zjawiskom na etapie zatwierdzania rozkładów jazdy przewoźników autobusowych. Unikanie niekorzystnego ograniczania podaży poprzez całkowitą likwidację relacji peryferyjnych może wymagać ze strony samorządu udzielania dotacji przewoźnikowi bądź stosowania przez przewoźnika dotowania skrośnego, co wymaga wprowadzania koncesjonowania obsługi pakietów relacji o różnym natężeniu przewozów.

Organizacja przewozów regionalnych w obszarze transportu kolejowego wymaga od samorządu zdecydowanie większego zaangażowania. Z jednej strony wynika to ze specyfiki funkcjonowania tej gałęzi transportu – wysokich kosztów stałych i kosztów wejścia na rynek oraz osiągania znacznych korzyści skali. Waga tych barier, wzmacnianych jeszcze przez grupy interesu, sprawia, że po przeszło dwóch dekadach od zmiany systemu gospodarczego przekształcenia Polskich Kolei Państwowych nie zostały pomyślnie zakończone, w odróżnieniu od Państwowej Komunikacji Samochodowej [Zajfert, 2013a, s. 97]. Z drugiej strony obsługa transportu publicznego koleją przynosi najwyższe korzyści ogółowi społeczeństwa ze względu na jego znacznie niższe, w porównaniu z transportem drogowym, koszty zewnętrzne [Bentkowska-Senator i in., 2013; Burnewicz, Szałucki, 2003, s. 112]. W wielu przypadkach, choćby ze względów technicznych (np. przepustowości systemów drogowych), nie jest możliwe zastąpienie przewozów kolejowych autobusowymi, nie mówiąc już o transporcie indywidualnym. Na wagę osiągniętych przez użytkowników korzyści wynikających z niskich kosztów zewnętrznych transportu kolejowego pośrednio wskazują przedstawione wcześniej zachodzące zmiany popytu – zdecydowanie mniejszy jego spadek w porównaniu z transportem autobusowym. Dlatego w dalszej części artykułu uwaga została skoncentrowana na tej gałęzi transportu. W artykule pominięto wymieniane wcześniej koleje WKD, SKM Warszawa i SKM Trójmiasto, gdyż obsługują one przewozy aglomeracyjne, a nie regionalne. Cechują się one innym charakterem działalności, wynikającym z funkcjonowania w obszarze silnie zurbanizowanym. Wyróżnia je duży potok podróżnych przy relatywnie krótkich odległościach przewozu. W przedstawionej w dalszej części artykułu analizie jednostkowych kosztów uruchomienia pociągu wymienione koleje aglomeracyjne zostały uwzględnione, gdyż koszty te w niewielkim stopniu zależą od charakteru przewozów obsługiwanych przez dany pociąg.

Zawodność rynku sankcjonuje fakt, że organizacja kolejowych przewozów regionalnych wymaga regulacji ze strony państwa. Jego najlepszym reprezentantem w odniesieniu do tego typu zadań wydają się być jednostki samorządu terytorialnego. Usankcjonowanie argumentów o społecznym znaczeniu kolejowych przewozów regionalnych oznacza zgodę na ich dofinansowanie ze środków publicznych, lecz nie na publiczne dostarczanie tych przewozów. Ponadto dotowanie deficytowych przewozów nie może zwalniać przewoźnika z dążenia do zrównoważenia kosztów z wpływami. Dlatego rolę płatnika

dotacji pozostaje stworzenie takiego systemu dotacji i organizacji przewozów, aby przewoźnik był motywowany do ograniczania kosztów, czyli takiego kształtowania swej działalności, aby jego krzywa kosztów przeciętnych była położona możliwie blisko krzywej popytu.

Obsługa przez PKP Przewozy Regionalne na zlecenie samorządów wojewódzkich

Od 2001 r. organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich należy do zadań własnych samorządu województwa. Organizowanie tych przewozów obejmuje [Ustawa, 2003; Rozporządzenie, 2004]:

- ustalenie zapotrzebowania na przewozy;
- wybór przewoźnika na drodze przetargu, gdzie spośród oferentów wybierany jest ten, który zapewni realizację usług po najniższej cenie (rynek aukcyjny);
- opracowanie i wprowadzanie planu połączeń kolejowych przy współpracy z przewoźnikiem kolejowym.

Rzeczywista realizacja tych zadań zdecydowanie różniła się z ich ideą, gdyż samorządy wojewódzkie w rzeczywistości nie miały żadnego wyboru przewoźnika. Jedynym, który dysponował taborem pasażerskim, była spółka PKP Przewozy Regionalne wchodząca wówczas w skład grupy PKP SA. W takiej sytuacji nie było możliwości obiektywnej oceny kosztów oferowanych przez tego przewoźnika a samorządy były zmuszone godzić się na realizację przewozów zgodnie z jego wymaganiami finansowymi. Rzetelne określenie rzeczywistych potrzeb przewozowych wymaga profesjonalnych i kompleksowych, a więc kosztownych badań w lokalnych społecznościach oraz znajomości specyfiki organizacji ruchu kolejowego. Dlatego samorządy zazwyczaj powierzały to zadanie samemu przewoźnikowi, tj. spółce PKP Przewozy Regionalne, która, jeśli optymalizowała osiągnęte korzyści, to swoje a nie samorządu. W efekcie w większości przypadków samorządy nie były w stanie ustalić rzeczywistego zapotrzebowania na przewozy regionalne ani rozliczyć przewoźnika z przekazywanej dotacji [NIK, 2008, s. 7].

W 2008 r. samorządy wszystkich województw przejęły od PKP SA wszystkie udziały spółki PKP Przewozy Regionalne [Niebieska Księga, 2008]. Wbrew oczekiwaniom, przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne nie rozwiązało problemu, lecz przyniosło pogorszenie sytuacji i znaczne zwiększenie obciążenia finansowego samorządów. Przed przekazaniem ze spółki PKP Przewozy Regionalne wyłączono obsługę rentownych pociągów dalekobieżnych pospiesznych wraz z przeznaczonym do jego obsługi taborem i przekazano je spółce PKP Inter City. Jednocześnie samorządy zostały zobowiązane do utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia i zapewnienia pracownikom wszelkich kolejowych gwarancji pracowniczych i pakietów socjalnych, co zasadniczo ograniczyło możliwość redukcji kosztów i dostosowania zatrudnienia do potrzeb. Ponadto wbrew pierwotnym założeniom,

spółka PKP Przewozy Regionalne w chwili przekazywania udziałów samorządom została obciążona częścią „starych” zobowiązań finansowych, których pokrycie obciążało nowych udziałowców.

Rozproszona forma własności przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej struktury jednej, ogólnopolskiej spółki przewozowej sprawiła, że samorzady po przejęciu spółki nadal nie były w stanie realizować zadań wynikających z organizacji przewozów regionalnych. W praktyce oznaczało to podejmowanie związanych z nimi decyzji przez dotychczasową kadre kierowniczą spółki PKP Przewozy Regionalne a dotychczasowe rokroczne negocjacje z samorządami dotyczące wielkości dotacji zastąpiło oczekiwanie pełnego pokrycia deficytu spółki przez jej współwłaścicieli. Potwierdzały to doniesienia prasowe informujące o odwoływaniu przez spółkę pociągów bez uzgodnienia z kimkolwiek, także samorządami będącymi jej współwłaścicielami [Głogowski, 2009].

Wybór regionalnych przewoźników kolejowych w trybie przetargu jest praktyką powszechnie stosowaną w Europie (m.in. Niemcy [Jaster, 2004, s. 23], Szwecja [Schöller, Borcharding, 2004, s. 188], Dania [Sengelov, 2004, s. 855]). W Polsce taki tryb wyboru praktycznie obowiązuje od 2007 r., jednak w większości województw od początku był on traktowany jedynie jako formalność, a nie narzędzie wyboru lepszej oferty. Wskazuje na to stawiany wymóg zapewnienia przez zwycięzcę własnego taboru kolejowego w krótkim czasie po rozstrzygnięciu przetargu, wymóg jednoczesnego dysponowania taborami spalinowymi i elektrycznymi, zapewnienie obsługi wszystkich połączeń w województwie (brak podziału na pakiety) i jednocześnie krótki, najwyżej trzyletni czas obowiązywania kontraktu. Faworyzowało to spółkę PKP Przewozy Regionalne i praktycznie uniemożliwiało uczestnictwo innych przewoźników, pomimo ich potencjalnego zainteresowania [Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, 2007; Rydyński, 2014].

W 2000 r., z uwagi na brak nowoczesnego taboru do obsługi przewozów regionalnych, ustawowo zobligowano samorzady wojewódzkie do jego zakupu. Jednak brak środków finansowych a z drugiej strony spójnej koncepcji późniejszego jego wykorzystania sprawiły, że w większości samorzady ograniczały wydatki na ten cel i faktyczna wielkość zakupów nowych autobusów szynowych w skali całego kraju była niewielka. Wielość producentów i różnorodna oferta każdego z nich, oraz jednostkowe zakupy dokonywane przez poszczególne samorzady, sprawiły, że zakupione pojazdy były różnych typów, spośród których wiele miało charakter prototypowy. Z oczywistych przyczyn nie ułatwiało to ich późniejszej eksploatacji. Nie wypracowano żadnej koncepcji ich wykorzystania w celu stymulacji konkurencji ofert wśród przewoźników kolejowych, lecz niemal wszystkie przekazano w nieodpłatne użytkowanie spółce PKP Przewozy Regionalne [Raporty roczne PR, 2004–2013]. Jednocześnie w tym samym czasie, tj. w latach 2001–2008, w związku z systematycznie malejącymi przewozami, spółka PKP Przewozy Regionalne skasowała 33% swoich wagonów pasażerskich, a spółka PKP Cargo – 10% lokomotyw

spalinowych [Raporty roczne PKP, 2002–2008]. Zabezpieczając swoją dotychczasową pozycję monopolisty, spółki te celowo uniemożliwiały zakup wycofywanego taboru przez innych przewoźników kolejowych, mimo ich zainteresowania odkupieniem tych pojazdów. W umowach sprzedaży na złom zbędnego, lecz technicznie sprawnego taboru zastrzegano, że kluczowe elementy konstrukcyjne pojazdu kolejowego (ostoja i wózki) muszą być fizycznie skasowane w obecności sprzedającego. Sprzedaż w cenie złomu zaniżała wpływy z likwidacji zbędnego jej majątku, a jednocześnie sztucznie tworzyła wysokie bariery wejścia na rynek niezależnym przewoźnikom kolejowym.

Na tle pozostałych województw pozytywnie wyróżnił się Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Ogłaszając w 2007 r. przetarg na obsługę przewozów regionalnych przez okres trzech lat podzielił go na 3 pakiety i zapewnił użyczenie zwycięskiemu oferentowi 13 autobusów szynowych będących jego własnością. Umożliwiło to złożenie konkurencyjnej oferty przez konsorcjum spółek PCC Rail i Arriva Polska na pakiet obejmujący przewozy trakcją spalinową, która okazała się o ponad 30% niższa od tej złożonej przez PKP Przewozy Regionalne [Biuletyn Informacji Publicznej, 2008]. 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. Niezależny przewoźnik Arriva wygrał także w tym województwie przetargi na obsługę linii trakcją spalinową ogłaszane w kolejnych okresach (w latach 2010 i 2013). Ponadto dzięki możliwości użyczenia przez samorząd nowego oraz zmodernizowanego taboru elektrycznego, w ostatnim z tych przetargów przewoźnik ten przejął także obsługę linii zelektryfikowanych [Arriva wygrała..., 2013].

Koleje samorządowe

Zawierane od 2001 r. umowy na obsługę regionalnych przewozów pasażerskich pomiędzy urzędami marszałkowskimi a spółką Przewozy Regionalne nie zadowalały żadnej ze stron. Brak wyboru innych przewoźników skłaniał samorządy do podejmowania prób kreacji nowej, własnej spółki przewozowej, której marszałek województwa zlecałby prowadzenie regionalnych przewozów pasażerskich na swoim obszarze. Jednak kluczową barierą był brak dostępu do używanego taboru kolejowego i bardzo wysoki koszt zakupu nowego u producentów, przy jednocześnie dużej skali regionalnych przewozów kolejowych realizowanych w poszczególnych województwach.

W 2004 r. Samorząd Województwa Mazowieckiego powołał spółkę Koleje Mazowieckie, w której objął 51% udziałów. Pozostałe 49% objęła spółka PKP Przewozy Regionalne a jednym z warunków jej zgody na powstanie nowej kolei samorządowej było przejęcie byłych pracowników PKP Przewozy Regionalne. Nowa kolej samorządowa początkowo nie posiadała żadnego taboru, otrzymała jedynie w nieodpłatną dzierżawę 184 szt. elektrycznych zespołów

trakcyjnych wykorzystywanych dotychczas w Warszawskim Węźle Kolejowym do obsługi pociągów regionalnych. Tabor ten nie wystarczał do prawidłowej realizacji założonego rozkładu jazdy pociągów, nie mówiąc już o poszerzeniu oferty. Dlatego też Koleje Mazowieckie odpłatnie wypożyczały dodatkowe składy od spółki PKP Przewozy Regionalne [*Koleje Mazowieckie*, 2005].

Poprzez rokroczne pokrywanie deficytu działalności, finansowanie stopniowej modernizacji taboru i zakupu nowego samorząd województwa mazowieckiego systematycznie podwyższał swój udział w spółce Koleje Mazowieckie. W efekcie tego w 2007 r. udział spółki PKP Przewozy Regionalne zmalał do 5%, a w 2008 r. samorząd w całości spłacił zobowiązania wobec drugiego udziałowca, przejmując tym samym 100% udziałów, w tym tabor nieodpłatnie dzierżawiony dotychczas od PKP Przewozy Regionalne [*Koleje Mazowieckie*, 2005]. Prowadzona polityka taborowa obejmująca jego modernizację i wymianę na nowoczesny współfinansowany ze środków UE i rozwój oferty przewozowej zasadniczo zmieniły postrzeganie wizerunku firmy przez pasażerów. Przez cały 10-letni okres działalności roczne przewozy Kolejami Mazowieckimi wzrosły o ponad 56% a ich udział w ogólnopolskim rynku stał się niewiele niższy od udziału Przewozów Regionalnych obsługujących w tym samym czasie przewozy w 13 województwach.

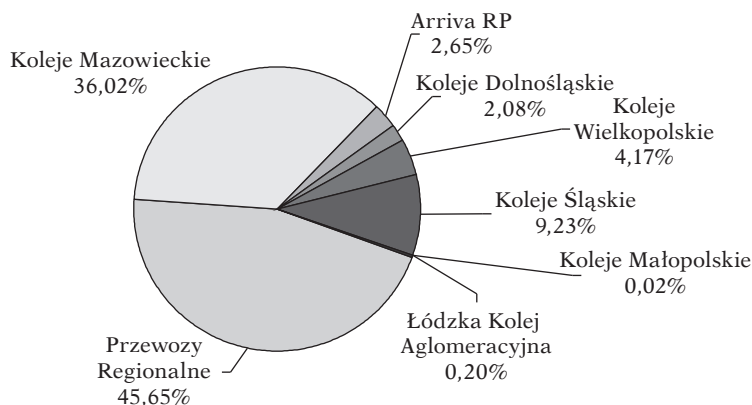
Koleje Mazowieckie stały się wzorem dla innych województw dążących do uniezależnienia się od monopolu Przewozów Regionalnych i powołania własnej kolei samorządowej. Pomimo podejmowanych różnych prób i rozmów, przez wiele lat podobne koleje nie powstały. Kluczową przyczyną był spór z mającą być udziałowcem spółką Przewozy Regionalne, dotyczący finansowania deficytu i kwestii wniesienia majątku, tj. wykorzystywanego dotychczas do obsługi pociągów regionalnych na obszarze danego województwa taboru kolejowego. Ostatecznie w latach 2009–2013 samorządy 5 województw (śląskie, dolnośląskie, wielkopolskie, małopolskie, łódzkie) powołały własne koleje samorządowe opierając się tylko na własnym taborze. W ostatnich latach realna perspektywa powołania własnych kolei samorządowych i jednocześnie istotne wsparcie UE motywowały wszystkie samorządy do zdecydowanego zwiększenia inwestycji obejmujących zarówno zakup nowych autobusów szynowych, jak i składów elektrycznych. W efekcie do końca 2013 r. samorządy wojewódzkie zakupiły ogółem 173 autobusów szynowych i 236 składów elektrycznych oraz kompleksowo zmodernizowały 63 stare składy elektryczne⁶. Wymienione 5 samorządów przekazywało zadania transportowe swoim kolejom stopniowo, co jednak nie zawsze pozwoliło na skutecznie pokonanie wszystkich barier wejścia na rynek. Przykładem są tu Koleje Śląskie, które w 2012 r. przejęły całość obsługi przewozów regionalnych w województwie. Towarzyszące temu początkowo znaczne zakłócenia jednoznacznie wskazały na trudności wynikające ze złożoności problemu organizacji przewozów kolejowych.

⁶ Dla porównania w tym samym okresie liczba składów elektrycznych posiadanych przez spółkę Przewozy Regionalne zmalała z 1059 do 716 szt.

Jako główne przyczyny zaistniałych zakłóceń należy wskazać zbyt skromny park taborowy (Koleje Śląskie w ostatniej chwili ratowały się doraźnym wypożyczeniem brakującego taboru od innych przewoźników) i niedostateczna liczba maszynistów [Zajfert, 2013a, s. 106]. Ten drugi fakt jest najlepszą odpowiedzią na podnoszony przez związkowców sprzeciw wobec jakichkolwiek przekształceń spółki Przewozy Regionalne, które jakoby miałyby doprowadzić do utraty miejsc pracy. Tymczasem powołanie własnej kolei samorządowej w rzeczywistości zazwyczaj zwiększa liczbę połączeń kolejowych, a więc i potrzebnego do ich obsługi personelu, choć niekoniecznie związkowców.

Spółka Przewozy Regionalne, niegdyś monopolista obsługujący całość kolejowych przewozów regionalnych (tj. z wyłączeniem przewozów aglomeracyjnych i dalekobieżnych), w efekcie zachodzących zmian obsługuje mniej niż połowę przewozów tego segmentu. W 2014 r. udział tego przewoźnika w wielkości przewozów zrealizowanych w całej Polsce wyniósł blisko 46%.

Wykres 5. Udział regionalnych przewoźników kolejowych wg liczby przewiezionych pasażerów w 2014 r.



Źródło: Urząd Transportu Kolejowego, http://utk.gov.pl/pl/analizy-i-monitoring/statystyka-miesieczna/przewozy-pasazerskie/2637_dok.html (2.02.2015).

Powołanie Kolei Mazowieckich i pozostałych kolei samorządowych pozwoliło na wyeliminowanie problemów wynikających z dotychczasowych negocjacji samorządów ze spółką PKP Przewozy Regionalne. Przejęcie przewozów regionalnych przez Urząd Marszałkowski przyniosło wiele korzyści. Samorząd, będąc właścicielem kolei, miał zdecydowanie większy wpływ na jej funkcjonowanie, co pozwalało m.in. na bieżące dostosowywanie oferty do rzeczywistych potrzeb⁷, znaczne inwestycje w modernizację własnego majątku i pozyskiwanie środków zewnętrznych na jego wymianę, w tym szczególnie

⁷ Na przykład wprowadzenie przez spółkę Koleje Mazowieckie od grudnia 2005 r. nowego rozkładu jazdy spowodowało liczne protesty pasażerów, w tym także krytyczne artykuły w prasie, czego efektem była niemal natychmiastowa korekta rozkładu.

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. Jednak rola samorządu powinna się ograniczać do określenia potrzeb komunikacyjnych mieszkańców i wyboru na drodze przetargu prywatnego przewoźnika zaspokajającego te potrzeby. Jak pokazuje praktyka, powoływanie kolei samorządowych jest z pewnością rozwiązaniem lepszym niż zlecenie usług monopolistom, jednak nie jest pozbawione wad, gdyż faktycznie oznacza:

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

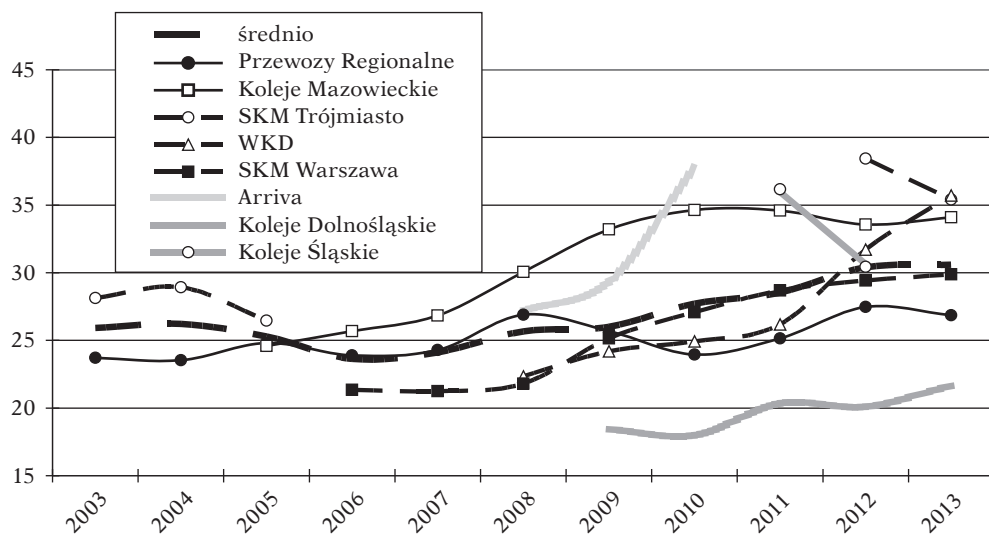
Koszty jednostkowe funkcjonowania transportu kolejowego

Najbardziej oczywistą oceną ekonomicznej efektywności realizacji przewozów kolejowych przez poszczególnych przewoźników jest analiza przeciętnych kosztów uruchamianych przez nich pociągów. Wyznaczenie tych kosztów napotyka jednak na znaczne problemy wynikające z niekompletności i niespójności publikowanych danych. Oprócz oficjalnych sprawozdań finansowych i raportów rocznych spółek wykorzystano dane prezentowane w opracowaniach Urzędu Transportu Kolejowego, ale także fragmentaryczne informacje prezentowane w różnych opracowaniach i notatkach prasowych. Autor dołożył wszelkich starań, aby zweryfikować te dane, jednak mimo to mogło się zdarzyć, że niektóre mogą odbiegać od faktycznych wielkości. Należy mieć na uwadze, że wartości poszczególnych wskaźników za pierwszy rok działalności przewozowej zazwyczaj nie są miarodajne z racji ponoszenia kosztów związanych z rozpoczęciem działalności, a z drugiej strony wykonywaniem relatywnie niewielkich przewozów.

Podczas obliczeń tego wskaźnika od wielkości kosztów działalności operacyjnej odjęto amortyzację, gdyż zniekształca ona ocenę bieżących kosztów eksploatacji będąc pochodną zakupów nowego taboru finansowanego nie przez przewoźnika, lecz przez samorządy terytorialne, Krajowy Fundusz Kolejowy, zazwyczaj przy wsparciu środków unijnych.

Przedstawiony na wykresie 6 przeciętny koszt uruchomienia 1 pociągu regionalnego przypadającego na 1 km jego trasy w ciągu ostatnich 10 lat nie uległ większym zmianom. Wzrost jego wartości jest niższy od inflacji w tym okresie, co oznacza jego realny spadek. Jak się okazuje, wartość tego kosztu jest zbliżona dla poszczególnych spółek przewozowych i wbrew oczekiwaniom, nie jest ona najwyższa dla spółki Przewozy Regionalne. Może to wskazywać na osiągnięcie przez tę spółkę korzyści skali kompensującej jej nieefektywność.

Wykres 6. Przeciętne koszty uruchomienia pociągu (w zł/1 pockm)

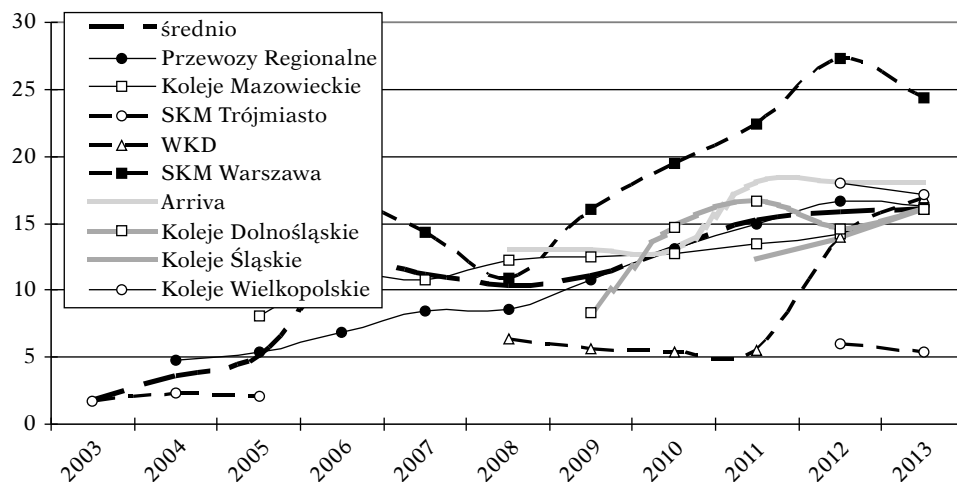


Źródło: obliczenia własne na podst. raportów finansowych spółek kolejowych 2002–2013.

Możliwość pokrycia kosztów uruchomienia pociągu przychodami w oczywisty sposób zależy od liczby podróżnych. Jednak niezależnie od podaży (jakości oferty przewozowej) potencjalny popyt jest skończony, ponadto jest on różny dla obszaru aglomeracyjnego i peryferyjnego, co szczególnie w tym drugim przypadku stanowi istotny problem. Dlatego wielkość racjonalnej dotacji pokrywającej rzeczywiste koszty uruchomienia pociągu jest zależna od specyfiki zamawianej usługi. Jej poziom będzie inny dla linii lokalnej, gdzie z jednego pociągu korzysta przeciętnie 20–30 pasażerów, a zasadniczo inny w przypadku ruchu aglomeracyjnego, gdzie przeciętnie z pociągu korzysta 200 pasażerów. Pytaniem otwartym pozostaje granica racjonalnego poziomu dotacji, a więc minimalnej liczby podróżnych, dla której dotowanie pociągu jest nadal uzasadnione. Należy tu pamiętać, że proste odwoływanie pociągów o najniższej frekwencji doprowadza do efektu odwrotnego, gdyż ograniczanie podaży w obszarze dostępności czasowej motywuje pasażera do całkowitej rezygnacji z usług kolei. W efekcie takie postępowanie w krótkim czasie doprowadziłoby do obniżenia frekwencji w pociągach cieszącym się dotychczas zainteresowaniem podróżnych.

Ważnym czynnikiem jest duża wrażliwość klientów i będąca tego efektem asymetria tempa dostosowywania się popytu do podaży. Reakcja popytu na skutek redukcji podaży (pogorszenia oferty) będzie natychmiastowa – pasażerowie zrezygnują z usług kolei. Natomiast po zwiększeniu podaży (poprawie oferty), zwiększenie popytu (powrót pasażerów) następuje ze znaczną zwłoką, często jest to minimum 1 rok, gdyż, oprócz dotarcia informacji o nowej ofercie do potencjalnych klientów, równie istotne jest poczucie stabilności tej oferty.

Wykres 7. Przeciętna wysokość dotacji (w zł/1 pockm)



Źródło: obliczenia własne na podst. raportów finansowych spółek kolejowych 2002–2013.

Przedstawiony na wykresie 7 przeciętny poziom dotacji do przewoźników kolejowych w latach 2003–2006 systematycznie rósł. Tymczasem w tym samym okresie poziom kosztów uruchamiania pociągów regionalnych był dość stabilny. Jak przedstawiono wcześniej, w tym czasie podaź (łączna oferta przewozowa – praca eksploatacyjna wyrażona w pockm) zmalała, ale nie towarzyszył temu tak znaczny spadek popytu (przewozów), co oznacza, że przeciętna frekwencja podróżnych wzrosła. Należałoby więc oczekiwać, że poziom koniecznej dotacji powinien w tej sytuacji spadać a nie rosnąć. Jednak w rzeczywistości do 2007 r. dominującą pozycję na rynku miały Przewozy Regionalne, które otrzymując poziom dotacji nieadekwatny do kosztów funkcjonowania rokrocznie powiększały swoje zadłużenie. Do tego czasu pozostali przewoźnicy regionalni, z wyjątkiem Kolei Mazowieckich, jeszcze nie funkcjonowali. W późniejszych latach poziom dotacji udzielanej poszczególnym przewoźnikom był na porównywalnym poziomie, co wskazywałoby na osiągnięcie przez nią wielkości adekwatnej do rzeczywistej różnicy między kosztami a przychodami uzyskiwanymi ze sprzedaży biletów⁸.

Racjonalny poziom dotacji do organizacji kolejowego transportu publicznego

Oszacowanie racjonalnego poziomu dotacji do organizacji kolejowego transportu publicznego na obszarach peryferyjnych wymaga przyjęcia wielu

⁸ Wyraźnie wyższy poziom dotacji udzielanej SKM Warszawa wynika z faktu, że przewoźnik ten jako jedyny nie prowadzi sprzedaży biletów a przejazdy odbywają się na podstawie biletów komunikacji miejskiej ZTM Warszawa.

założeń. Oczywistym warunkiem funkcjonowania transportu jest zrównoważenie jego kosztów przychodami. Na przychody składają się wpływy ze sprzedaży biletów równe iloczynowi liczby podróżnych i ceny biletu oraz dotacja samorządowa, której poziom zależy od długości trasy pokonywanej przez pociąg (zrealizowanej pracy eksploatacyjnej – pockm). Należy zwrócić uwagę, że długość trasy jazdy pociągu regionalnego jest średnio dwukrotnie większa od przeciętnej odległości przejazdu korzystających z tego pociągu podróżnych. Dlatego zarówno koszty uruchomienia pociągu, jak i kwotowa wielość dotacji zależą od długości jego trasy, natomiast przeciętne przychody ze sprzedaży biletów od odległości przejazdu podróżnych. Zatem wielkość koniecznej dotacji do uruchamianego pociągu regionalnego wynosi:

$$\text{Dotacja} = \text{Koszt jednostkowy [zł/pockm]} * \text{Trasa pociągu [km]} - \\ - \text{Liczba podróżnych} * \text{Cena biletu}.$$

Przedstawione wcześniej empiryczne dane wskazują, że koszt uruchomienia pociągu regionalnego przypadający na 1 km jego trasy (tj. wykonującego pracę eksploatacyjną równą 1 pockm) jest wartością zbliżoną dla poszczególnych przewoźników i nie ulegającą większym zmianom w czasie. Dlatego charakterystyczne parametry związane z samym pociągiem (koszt jednostkowy i długość trasy pociągu) przyjęto za stałe a podczas obliczeń empirycznych przyjęto wartość średnią z 2013 r. Można wówczas wskazać zmienne wpływające na konieczny poziom dotacji:

$$\text{Dotacja} = f(\text{Liczba podróżnych}, \text{Cena biletu}).$$

Powyższe dwie zmienne pozostają ze sobą w związku opisanym elastycznością popytu:

$$\text{Liczba podróżnych} = f(\text{Cena biletu}, \text{Elastyczność popytu}).$$

Można wyznaczyć krzywą elastyczności popytu obrazującą powyższą funkcję przyjmując pewne założenia. Jej przybliżeniem dla wartości średnich (tj. oprócz ekstremalnych) jest prosta o nachyleniu równym przeciętnemu poziomowi elastyczności popytu względem ceny biletu. W krajach UE transport publiczny realizowany na krótkie odległości cechuje się przeciętną elastycznością popytu względem ceny biletu średnio na poziomie $(-0,4)$ [Holmgren, 2013, s. 105; Paulley i in., 2006, s. 295]. Wyniki przeprowadzonej analizy danych empirycznych dla tej wartości okazały się jednak odbiegać od intuicyjnych oczekiwań. Wy tłumaczeniem tej rozbieżności wydaje się niższa, w porównaniu z innymi krajami UE, zamożność społeczeństwa, a zwłaszcza tej jego części, która korzysta z transportu publicznego. Autorowi nie udało się znaleźć miarodajnych danych dotyczących elastyczności dla warunków polskich, jednak jest możliwa próba jej oszacowania na podstawie zmian popytu w efekcie zmiany taryfy przewozowej transportu publicznego w Warszawie⁹.

⁹ W okresie pierwszych 8 miesięcy lat 2012 i 2013 przychody ze sprzedaży biletów wzrosły z 486 mln zł do 500 mln zł a liczba sprzedanych biletów zmalała z 60 082 939 szt. do 51 622 111 szt., <http://>

W latach 2012 i 2013 średnia cena biletu ZTM Warszawa sprzedawanego w ciągu pierwszych 8 miesięcy wzrosła o 19,7% a liczba sprzedanych w tych okresach biletów zmalała średnio o 14,1% niezależnie od długości okresu ważności sprzedanych biletów. W tym czasie nie nastąpiły żadne inne istotne zmiany w ofercie transportu publicznego, podobnie nie uległy zmianie warunki korzystania z transportu indywidualnego, dlatego można na tej podstawie oszacować elastyczność popytu dla Polski, która dla powyższych założeń wynosi $(-0,7)$.

Można wskazać położenie jednego punktu krzywej elastyczności popytu względem ceny. Wyznacza go przeciętna liczba podróżnych w pociągach regionalnych w Polsce w 2013 r. i ponoszony przez nich przeciętny koszt jednego przejazdu. Przyjęto, że jest on równy ilorazowi ceny biletu miesięcznego na średnią odległość przejazdu i 40 podróży dokonywanych w miesiącu, co odpowiada dwóm podróżom każdego dnia roboczego w miesiącu. To pozwala wyznaczyć krzywą opisującą poziom dotacji. Dla wartości skrajnych – tj. gdy z pociągu nikt nie korzysta z powodu zbyt wysokiej ceny biletów, jak i w sytuacji, gdy przejazd jest bezpłatny a pociągiem podróżuje maksymalny potok występujący w danej relacji, poziom koniecznej dotacji będzie równy poziomowi kosztu uruchomienia pociągu. Na wykresie 8 funkcję tę obrazuje linia gruba ciągła. Minimum tej funkcji wyznacza cenę biletu i liczbę pasażerów zapewniające optymalny, najniższy poziom dotacji. Dla przedstawionych wcześniej założeń racjonalny poziom dotacji powinien wynosić 18,83 zł/1 pockm, wówczas przy średniej cenie za przejazd wynoszącej 9,60 zł z pociągu regionalnego skorzysta średnio 84 pasażerów, co wraz z tą dotacją pokryje koszty uruchomienia tego pociągu. Na wykresie 8 ten poziom dotacji wskazuje punkt A.

Dotychczas uwzględnione założenia nie uwzględniają jednak kosztów zewnętrznych. Jak wcześniej przedstawiono, korzystanie z transportu publicznego przyczynia się do ograniczenia kosztów czasu użytkowników infrastruktury drogowej, kosztów zanieczyszczeń środowiska i wypadków. Jeden pasażer rezygnując z podróży własnym samochodem na rzecz pociągu przyczynia się o ograniczenia poniesionych przez społeczeństwo kosztów zewnętrznych, które wynoszą:

$$\text{Koszty zewnętrzne} = f(\text{Czas, Zanieczyszczenie środowiska, Wypadki}).$$

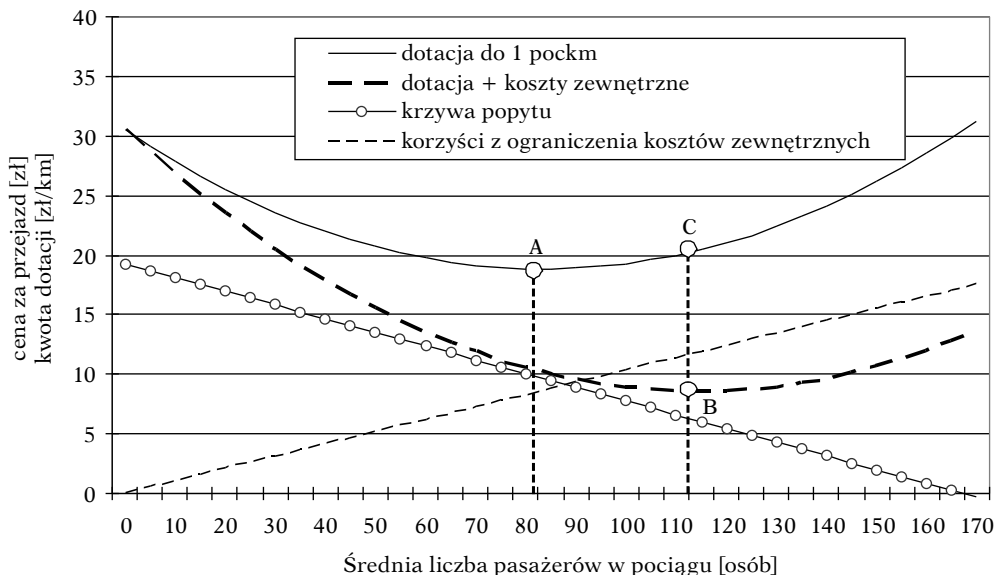
Można je wyznaczyć dla następujących założeń: podróż pociągiem regionalnym pozwala zaoszczędzić każdemu podróżnemu 10 min. czasu i eliminuje jego podróż samochodem na dystansie równym średniej odległości przejazdu tym pociągiem. Połowa tej podróży odbywała się w terenie zamiejskim w prędkością 70 km/h i druga połowa w terenie miejskim w prędkością 30 km/h. Jednostkowe koszty przyjęto zgodnie z tzw. *Niebieską Księgą*¹⁰ a liczba

www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/warszawa-utrzymuje-sie-spadek-sprzedazy-liczby-biletow-747.html (14.04.2014).

¹⁰ Jednostkowe koszty czasu użytkowników infrastruktury drogowej podczas dojazdu do pracy wynoszą 30,66 zł/h; jednostkowe koszty zanieczyszczeń środowiska wynoszą: teren zamiejski

wypadków została określona w przeliczeniu na wielkość ruchu drogowego w Polsce (tj. wozokilometry) na podstawie danych statystycznych publikowanych przez GUS [Transport, 2014].

Wykres 8. Racjonalny poziom dotacji i ceny biletu w zależności od liczby pasażerów (w zł/km)



Źródło: obliczenia własne na podstawie wart. średnich w 2013r.

Oszczędność kosztów zewnętrznych, do której przyczyni się jeden pociąg, zależy od liczby pasażerów, którzy zdecydują się na podróż nim rezygnując z wykorzystania samochodu:

$$\text{Korzyść społeczna} = -(\text{Koszty zewnętrzne} * \text{Liczba pasażerów}).$$

Minus w powyższym równaniu odzwierciedla wartościowanie liczbowej wielkości kosztów zewnętrznych. Korzyścią społeczną jest pomniejszenie ponoszonych przez społeczeństwo kosztów zewnętrznych. Istnienie korzyści społecznych, będące charakterystyczną cechą dobra społecznie pożądanego, jakim jest kolejowy transport regionalny, sankcjonuje powiększenie dotacji ponad wcześniej wyznaczone optimum:

$$\begin{aligned} \text{Dotacja z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych} &= \\ &= \text{Dotacja} + \text{Korzyść społeczna}. \end{aligned}$$

70 km/h – 0,031 zł/pojkm, teren miejski 30 km/h – 0,057 zł/pojkm; jednostkowe koszty wypadków – 21 566 zł/zdarzenie, ofiar śmiertelnych – 1 927 781 zł/zdarzenie, rannych 281 553 zł/zdarzenie [Niebieska Księga, 2008].

Po uwzględnieniu przedstawionego wcześniej założenia dotyczącego możliwości określania korzyści społecznej tak rozpatrywana dotacja wynosi:

$$\begin{aligned} \text{Dotacja z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych} &= \\ &= \text{Dotacja} - \text{Koszty zewnętrzne} * \text{Liczba pasażerów}. \end{aligned}$$

Funkcja ta ma ten sam kształt, jak przedstawiona wcześniej funkcja dotacji, jest jednak względem niej obrócona względem punktu początkowego. Jej przebieg został przedstawiony na wykresie 8 linią grubą przerywaną. Stopniowe oddalanie się jej przebiegu od krzywej funkcji dotacji odzwierciedla ograniczanie ponoszonych przez społeczeństwo kosztów zewnętrznych w efekcie rosnącej liczby pasażerów. Dla przyjętych, przedstawionych wcześniej założeń przebieg funkcji dotacji z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych jest zależny od jednej zmiennej, tj. liczby pasażerów. Minimum tej funkcji wyznacza optymalny poziom dotacji względem liczby podróżnych, na wykresie 8 znajduje się on w punkcie B. Pozwala to wskazać na zapewniającą te optimum liczbę podróżnych a uwzględnienie elastyczności popytu pozwala wskazać na średnią cenę biletu zapewniającą taką frekwencję w pociągu.

W rzeczywistych przepływach finansowych między organizatorem transportu zbiorowego i przewoźnikiem koszty zewnętrzne, ze swej definicji, nie są uwzględniane. Dlatego optymalny poziom rzeczywistej dotacji minimalizującej koszty wewnętrzne transportu jest położony na wykresie 8. na krzywej dotacji (linia gruba ciągła) w punkcie C, co odpowiada wyznaczonemu w punkcie B minimum funkcji dotacji z uwzględnieniem kosztów zewnętrznych.

Odnosząc to do przeciętnych wartości empirycznych z 2013 r. dla powyższych założeń racjonalny poziom dotacji powinien wzrosnąć z punktu A do C o 1,63 zł (tj. o ok. 9%) i w efekcie wynosić 20,46 zł/1 pockm. Wówczas przy cenie za przejazd obniżonej do 6,03 zł z pociągu regionalnego skorzysta średnio 115 pasażerów, co wraz z tą dotacją pokryje koszty uruchomienia tego pociągu. A więc relatywnie niski wzrost dotacji o ok. 9% może pozwolić na znaczne, bo aż 4-krotnie większe (o 37%), obniżenie ceny za przejazd. W efekcie zachęci to do korzystania z transportu kolejowego znacznie większą liczbę mieszkańców, przeciętna liczba podróżnych wzrośnie z 85 do 115 osób, tj. o 35%. W konsekwencji obniży to ponoszone przez społeczeństwo zewnętrzne koszty transportu o wielkość równą wzrostowi dotacji.

Uzyskane wyniki warto odnieść do danych empirycznych z 2013 r. – przy cenie za przejazd na podstawie biletu miesięcznego wynoszącej średnio 7,93 zł/podróż z pociągu regionalnego skorzystało średnio 98 pasażerów a poziom udzielanej dotacji wyniósł 15,88 zł/1 pockm. Jest on znacznie niższy od wyznaczanego teoretycznie racjonalnego jej poziomu z dwóch przyczyn: faktyczny przychód ze sprzedaży biletów jest wyższy, gdyż ok. 40% przejazdów pociągami regionalnymi odbywa się na podstawie biletów jednorazowych, których cena jest znacznie wyższa od przyjętej do obliczeń ceny przejazdu na podstawie biletów miesięcznych. Dla średniej odległości przejazdu wynosi ona 10,45 zł. Ponadto często faktyczny poziom dotacji ze strony samorządów

będących właścicielami przewoźników kolejowych jest wyższy, gdyż, oprócz udzielania bezpośredniej dotacji w ramach zamówienia przewozów o charakterze służby publicznej, często dotują ich w inny sposób np. podwyższając swoje udziały.

Uzyskane wyniki wydają się poprawne dla stałej podaży w zakresie dostępności czasowej (rozkładzie jazdy), tymczasem popyt jest elastyczny także względem podaży. Zwiększenie liczby kursów, zwiększy popyt, ale zarazem spowoduje jego rozbitcie na większą liczbę kursów. Wydaje się niemożliwe proste matematyczne określenie finalnego efektu takich zmian ze względu na bardzo dużą wrażliwość popytu na oferowaną podaż, gdyż zainteresowanie podróżnych silnie zależy od trudnej do skwantyfikowania jakości i użyteczności oferowanego rozkładu jazdy. Na przykład uruchomienie w danej relacji pociągów regionalnych nie przyniesie oczekiwanego efektu, jeśli żaden z nich nie będzie zapewniał dojazdu do lokalnego centrum w godzinach porannych czy powrotu w godzinach popołudniowych.

Podsumowanie

Podstawowym powodem trwającego spadku zainteresowania transportem publicznym jest popularyzacja transportu indywidualnego. Jednak z drugiej strony przyczynia się to do dynamicznego wzrostu kongestii ruchu, co w efekcie może zachęcać do korzystania z transportu publicznego. Użytkownicy podejmując decyzję o wyborze środka transportu oczywiście nie uwzględniają wszystkich kosztów zewnętrznych, jednak biorą pod uwagę jeden z nich: koszt czasu utraconego na skutek kongestii ruchu na drogach. Empiryczne wyniki wskazują, że dla wielu osób tylko ten składnik kosztów zewnętrznych jest już wystarczającym argumentem skłaniającym do wyboru transportu kolejowego. Wskazuje to, że uwzględnienie w rachunku ekonomicznym wszystkich kosztów zewnętrznych sankcjonuje jego dotowanie.

Transport publiczny, stanowiąc dobro społecznie pożądane (*merit goods*), może stać się atrakcyjną ofertą tylko wtedy, gdy przynosi korzyści we wszystkich kluczowych dla użytkownika aspektach, co stawia coraz wyższe wymagania jego organizatorom. Transport publiczny musi przynosić pasażerom korzyści zarówno czysto ekonomiczne (w porównaniu z kosztami użytkowania samochodu, kosztami parkowania itp.), jak i użytkowe, tj. wynikające z czasu podróży i jej jakości (komfort postrzegany poprzez zatłoczenie w pojazdach transportu publicznego czy nowoczesność taboru).

Regionalny transport autobusowy obsługujący obszary peryferyjne w relatywnie niskim stopniu obniża koszty zewnętrzne i jest podatny na negatywne konsekwencje wzrostu kongestii ruchu drogowego w takim samym stopniu jak transport indywidualny. Sankcjonuje to koncentrowanie uwagi samorządów głównie na tej gałęzi transportu, która przy uwzględnieniu kosztów zewnętrznych przynosi najwyższe korzyści społeczne, a więc transporcie szynowym. Korzyści te nie zostałyby osiągnięte bez ich zaangażowania, gdyż

nie wpływają one na bezpośredni rachunek ekonomiczny przedsiębiorstwa transportowego. Drugim czynnikiem sankcjonującym zaangażowanie samorządów jest specyfika transportu kolejowego. Wyróżnia się ona znacznie wyższymi, w porównaniu z transportem autobusowym, kosztami stałymi i wejścia na rynek (np. zakup taboru, budowa bądź modernizacja infrastruktury), których pokrycie w warunkach konkurencji między poszczególnymi gałęziami transportu wydaje się niemożliwe.

Przeprowadzona w artykule analiza wskazuje, że relatywnie niski wzrost dotacji może pozwolić na znaczną redukcję cen za przejazd transportem kolejowym. Zwiększa to atrakcyjność oferty i zachęca do korzystania tej gałęzi transportu większą liczbę osób, co w efekcie obniża obciążające społeczeństwo koszty zewnętrzne transportu. Analiza danych empirycznych wskazuje ponadto, że samorządy decydując się na powoływanie własnych przewoźników kolejowych nie osiągają korzyści ekonomicznych. Natomiast zmienia się zasadniczo ich stosunek do przewoźnika, na co istotny wpływ ma także możliwość uzyskania wsparcia inwestycji ze środków UE. Wzrasta skłonność samorządu, jako jedynego właściciela, do finansowego zaangażowania w kolej samorządową, co przynosi poprawę oferty zarówno w wymiarze ilościowym (zwiększenie liczby połączeń), jak i jakościowym (zakup nowoczesnego taboru, lepsze dopasowanie rozkładu jazdy do potrzeb podróżnych), a to z kolei zwiększa postrzeganą przez podróżnych atrakcyjność transportu publicznego.

Dotychczasowe różne formy przekształceń kolejowych przewozów regionalnych w Polsce pozwalają na próbę sformułowania rekomendacji w tym obszarze. Rzeczywista konkurencja ma miejsce tylko na etapie wyboru przewoźnika, dlatego zapewnienie niedyskryminacyjnego i możliwie szerokiego dostępu do rynku na tym jego etapie jest kluczowe dla rozwoju samych przewozów. W tym świetle zdecydowanie negatywnie należy ocenić wdrażaną obecnie, kolejną reformę spółki Przewozy Regionalne zakładającą jej oddłużenie ze środków publicznych i zagwarantowanie jej monopolu przez najbliższe 5 lat. Trwające obecnie bezprzetargowe zawieranie umów na obsługę przewozów regionalnych oznacza faktyczną rezygnację z tego mechanizmu konkurencji i utrzymuje kluczową obecnie barierę wejścia na rynek, jaką jest dostęp do taboru kolejowego. Jednoznacznie wskazują na to dotychczasowe wieloletnie doświadczenia wyboru przewoźników w poszczególnych województwach. Rosnące koszty i brak wyboru w ofertach przewozowych powodują w efekcie ciągle ograniczanie oferty przewozowej. Środkiem zaradczym byłoby obniżenie kosztów wejścia na rynek poprzez zapewnienie właścicielom spółki Przewozy Regionalne tj. Urzędowi Marszałkowskiemu możliwości swobodnego dysponowania całością taboru kolejowego stanowiącego własność tej spółki. W szczególności pozwoliłoby to na użyczenie tego taboru przewoźnikowi wybranemu na drodze otwartego przetargu. Jednocześnie konieczna jest zmiana dotychczasowej praktyki zamawiania wykonania przez przewoźnika określonej przez zamawiającego pracy eksploatacyjnej (wskazanej liczby pociągów

na poszczególnych trasach) na motywowanie przewoźnika do samodzielnego kształtowania oferty w sposób maksymalizujący potoki pasażerskie.

Bibliografia

- Arriva wygrała w Krajowej Izbie Odwoławczej [2013], „Rynek Kolejowy”, http://www.rynek-kolejowy.pl/39835/Arriva_wygrała_w_KIO.htm (10.05.2013).
- Bentkowska-Senator K., Gis W., Kordel Z., Waśkiewicz J. [2013], *Koszty zewnętrzne transportu samochodowego. Stan – sprawcy – skutki*, Wydawnictwo ITS, Warszawa.
- Biuletyn Informacji Publicznej [2008], Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Oficjalny komunikat, http://bip.kujawsko-morskie.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=2530&Itemid=125 (22.05.2010).
- Burnewicz J., Szałucki K. [2003], *Wpływ członkostwa w unii Europejskiej na transport w Polsce*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
- Głogowski T. [2009], *Oszczędzanie według PKP*, „Gazeta Wyborcza Katowice”, 1.03.2009.
- Holmgren J. [2013], *An Analysis of the Determinants of Local Public Transport Demand Focusing the Effects of Income Changes*, “European Transport Research Review”, no. 5.
- Informacja o wynikach kontroli organizowania i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich [2008], NIK, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Warszawa.
- Jaster G. [2004], *Konkurencja w przewozach kolejowych – doświadczenia na rynku niemieckim*, Konferencja nt. „Konkurencja na torach – szanse i zagrożenia”, Forum Kolejowe Railway Business Forum, Warszawa.
- Koleje Mazowieckie KM [2005], prezentacja operatora, „Rynek Kolejowy”, nr 3.
- Kwarciński T. [2012], *Dostępność transportowa jako paradygmat kształtujący wielkość przewozów w publicznym transporcie pasażerskim*, „Logistyka”, nr 2.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. [1973], *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, Kogakusha.
- Niebieska Księga [2008] *Sektor transportu publicznego*, Ministerstwo Infrastruktury, Departament Funduszy UE 2007–2013, Warszawa.
- Paulley N., Balcombe R., Mackett R., Titheridge H., Preston J.M., Wardman M.R., Shires J.D., White P. [2006], *The Demand for Public Transport: The Effects of Fares, Quality of Service, Income and Car Ownership*, “Transport Policy”, no. 13(4).
- Raporty roczne Grupy PKP [2002–2008].
- Raporty roczne spółki Przewozy Regionalne [2004–2013].
- Rozporządzenie [2004], Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia w sprawie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (DzU 2004, nr 95, poz. 953).
- Rydziński P. [2014], *Warmińsko-mazurskie: Konkurencja utracona?*, „Rynek Kolejowy” http://www.rynek-kolejowy.pl/52989/warmińsko_mazurskie_konkurencja_utracona.htm (8.01.2015).
- Schöller O., Borchering A. [2004], *Elchtest. Die Reform des staatlichen Eisenbahnsystems in Schweden*, “Internationales Verkehrswesen”, no. 5.
- Sengelov K. [2004], *DSB Wants to Become Europe`s Preferred Passenger Train Operator*, “Railway Gazette International”, no. 12.

- Stiglitz J.E. [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szałucki K. [2012], *Ekonomiczna efektywność przedsiębiorstw publicznego transportu zbiorowego w świetle powierzeniowej formuły wykonywania zadań przewozowych*, „Zeszyty Naukowe. Problemy Transportu i Logistyki, Uniwersytet Szczeciński”, nr 19 s. 205–214.
- Transport [2014], *Wyniki działalności w 2013 r.*, GUS, Warszawa.
- Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego [2007], Ogłoszenie o zamówieniu usługi: Pasażerski transport kolejowy 2007/S 83–102178 http://ted.europa.eu/Exec:jsessionid=B6751C-4F0E7554989465F53F5CE5376F.instance_2?DataFlow=ShowPage.dfl&Template=TED/N_one_result_detail_curr.htm&docnumber=102178-2007&docId=102178-2007&StatLang=PL (22.05.2008).
- Ustawa [2003] z dnia 28 marca o transporcie kolejowym. Rozdział 7 Finansowanie transportu kolejowego, art. 22 (DzU 2003, nr 86, poz. 789).
- Zajfert M. [2013a], *Dostęp do taboru kolejowego barierą rozwoju rynku przewozów pasażerskich w Polsce*, internetowy „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, t. 2, nr 4.
- Zajfert M. [2013b], *Kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użytku publicznego – doświadczenia ostatnich 20 lat transformacji kolei w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, nr 3.

ECONOMIC CONDITIONS FOR THE FUNCTIONING OF REGIONAL PASSENGER TRANSPORT IN POLAND

Summary

The article examines the economic determinants of the functioning of regional passenger transport in Poland against the background of changes that have taken place in this sector since the beginning of the previous decade. These changes have covered both demand and supply, and they also include organizational changes in railway transport. The author argues that there are several economic reasons that the government is more involved in regional railway transport than in road transport. This thesis is supported by empirical data on selected segments of Poland's transport sector collected by government's Central Statistical Office (GUS) as well as by data from annual reports released by railway operators. Data by the Central Statistical Office shows that the number of public transport passengers in outlying areas has decreased in recent years, the author says. This negative trend adds to the still unresolved problem of how regional railway transport should be organized. A look at this problem in terms of a simple relationship between direct costs and possible income suggests that the only economically viable solution would be to abandon unprofitable services, the author adds; however, mass transit meets socially important tasks and is expected to benefit the public. The author's analysis shows that it is possible to quantify the external costs of transport and determine the benefits to society. This makes it possible to define a reasonable level of subsidies for the operation of public transport so that the economic benefits for users and the general public could be maximized.

Keywords: public transport, railway transport, regional transport, public services

JEL classification codes: O18, R41, R42
