

# Usamorządowienie kolejowych przewozów regionalnych 2008 – 2015. Co dalej ... ?

## The transfer of ownership of Regional Railway to governments provinces 2008-2015. What's next ... ?



**Juliusz Engelhardt**

Prof. zw. dr hab.

Uniwersytet Szczeciński, Wydział  
Zarządzania i Ekonomiki Usług

juliusz.engelhardt@wzieu.pl

**Streszczenie:** W referacie nawiązano do historii przekazania Samorządom Województw odpowiedzialności za organizowanie i finansowanie kolejowych przewozów regionalnych wraz z przekazaniem w 2008 roku przez Skarb Państwa tym samorządom własności spółki Przewozy Regionalne. Było to związane z prowadzoną polityką decentralizacji zadań publicznych i przekazywania ich na niższe szczeble władz publicznych. W 2016 roku reforma ta nie została jeszcze w pełni zakończona, jakkolwiek sam proces usamorządowienia skutkowało wieloma pozytywnymi zjawiskami w całym polskim transporcie kolejowym. W szczególności nie rozwiązano problemu docelowego usytuowania spółki Przewozy Regionalne na rynku kolejowych przewozów pasażerskich, chociaż w latach 2014 – 2015 można było odnotować znaczną poprawę kondycji ekonomiczno – finansowej tej spółki. W końcowej części referatu wskazano, że obecna struktura podmiotowa i właścicielska na polskim rynku kolejowych przewozów pasażerskich może i powinna ulegać dalszym zmianom i przekształceniom. Docelowym rozwiązaniem jest prywatyzacja spółek w całym kolejowym sektorze pasażerskim, jakkolwiek nie nastąpi ona szybko, ponieważ znacząca część polskiej klasy politycznej nie jest przygotowana na takie rozwiązanie.

**Słowa kluczowe:** Decentralizacja państwa; Kolejowe przewozy regionalne; Prywatyzacja kolejowych spółek pasażerskich

**Abstract:** The paper refers to the history of the transfer voivodship self-government the responsibility for organizing and funding regional railway with the submission in 2008 by the Treasury that local governments ownership of the company's Regional Transport. In 2016, the reform has not yet been fully completed, however the process of transfer the ownership resulted in many positive phenomena in the whole Polish railway transport. In particular, it solved the problem of the location of the target company's Regional Transport on rail passenger market, although in the years 2014 - 2015 could be observed significant improvements in financial and economic situation - this financial company. In the final part of the paper indicated that the current structure of economic and ownership on the Polish rail passenger market can and should undergo further changes and transformations. The target solution is the privatization of companies in the whole rail passenger sector, although it is not will happen quickly, because a significant part of the Polish political class is not prepared for such a solution.

**Keywords:** Decentralization of State; Regional Railway Transportation; The privatization of the Passenger Railway Companies

### Geneza, założenia i realizacja procesu usamorządowienia kolei regionalnych

Już od końca lat dziewięćdziesiątych kolejne rządy realizowały politykę decentralizacji państwa, polegającą na reformie funkcjonowania samorządów (utworzenie w 1998 roku Samorządów Województw, Starostw Powiatowych, stałe wzmacnianie samorządów miast i gmin) i na przekazywaniu zadań, dotychczas będącymi zadaniami rządu, na możliwie najniższy szczebel funkcjonowania. Zręby koncepcji usamorządowienia kolei regionalnych w Polsce przyniosła ustawa komercjalizacyjna z 2000 roku uchwalona przez

koalicję rządową AWS – UW. Na mocy jej przepisów utworzono w 2001 roku spółkę PKP Przewozy Regionalne, zapisano w przepisach przejściowych, jakimi kwotami spółka ta ma być dofinansowana, przy czym kwoty dotacji centralnej były dzielone na Województwa Samorządowe, i ..... zaraz po wejściu w życie wskazanej ustawy i po przejęciu rządów przez koalicję SLD – UP rozpoczął się **wielki kryzys kolejowych przewozów regionalnych** w Polsce. Spółka PKP Przewozy Regionalne nie otrzymała dofinansowania budżetowego na określonym w ustawie poziomie. Przez kilka lat spółka balansowała na granicy wypłacalności, systematycznie rosło jej zadłuże-

nie wobec innych spółek grupy PKP S.A., aż do kryzysowego apogeum w 2003 roku, kiedy to ogłosiła, że zamierza wdrożyć program redukcji ponad 1000 pociągów regionalnych. Wywołało to powszechne protesty i zdecydowany opór związków zawodowych. W rezultacie zamiar ten wycofano a spółki grupy PKP zmuszono do zawarcia ze spółką PKP Przewozy Regionalne ugody restrukturyzacyjnej, z 45% redukcją zadłużenia. „Nowe otwarcie” miało miejsce w 2004 roku, kiedy to dotacja centralna na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych została zlikwidowana i od tego momentu Samorządy Województw zaczęły dofinansowywać te przewozy z

dochodów własnych, jako tzw. zadanie własne. Zmiana ta nie przyczyniła się jednak do istotnego zredukowania deficytu spółki PKP Przewozy Regionalne. Na fali problemów z finansowaniem kolejowych przewozów regionalnych, największe polskie Województwo Samorządowe, czyli Województwo Mazowieckie, postanowiło utworzyć własną spółkę do realizacji przewozów kolejowych. Koleje Mazowieckie rozpoczęły działalność przewozową 1 stycznia 2005 roku.

W sytuacji ponownego wysokiego zadłużenia się spółki PKP Przewozy Regionalne rząd zaczął poszukiwać nowych rozwiązań a w środowisku związanym z koleją i w mediach rozgorzała na nowo dyskusja. Dyskutowano długo, aż trzy lata, a głównymi wątkami były takie problemy jak: konieczność kolejnego oddłużenia spółki PKP Przewozy Regionalne, propozycje podziału spółki na 5 a nawet 15 mniejszych spółek operujących województwach, docelowe umiejscowienie przewozów międzywojewódzkich a także sprawa własności spółki Przewozy Regionalne. W toku dyskusji nad usamorządowaniem w latach 2005 – 2007 niektóre Województwa (np. wielkopolskie, dolnośląskie, śląskie) zgłaszały gotowość utworzenia – wzorem Mazowsza – własnych spółek do wykonywania kolejowych przewozów regionalnych, przy czym wzorcem postępowania miały być Koleje Mazowieckie (tworzenie nowych spółek na bazie majątku i zatrudnienia spółki PKP Przewozy Regionalne). Wszystkie te wątki zostały omówione w przywołanej wcześniej publikacji. W 2006 roku Ministerstwo Infrastruktury forsowało wariant oddłużeniowo - podziałowy spółki PKP Przewozy Regionalne, ale w 2007 roku zmieniło stanowisko i ostatecznie zgodziło się z wariantem zapisanym w wersji dokumentu „Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013” przyjętej przez Radę Ministrów. Ogólnie biorąc, do realizacji przyjęto koncepcję polegającą na: oddłużeniu spółki PKP Przewozy Regionalne kwotą 2160 mln zł z budżetu państwa i spłacie z tej kwoty głównych wierzycieli spółki i przekazaniu przez Skarb Państwa udziałów uzyskanych od PKP S.A. w spółce PKP Przewozy

Regionalne do Samorządów Województw, po uprzednim przesunięciu do PKP Intercity Oddziału Przewozów Międzywojewódzkich. Przebieg całego procesu usamorządowania został uregulowany ustawowo. Podkreślić jednak trzeba, że stworzenie odpowiednich przepisów ustawowych było tylko wstępnym krokiem rzeczywistego usamorządowania kolejowych przewozów regionalnych. Marszałkowie Województw na licznych konwentach oraz za pośrednictwem mediów zgłaszali wiele uwag, zastrzeżeń, postulatów i żądań odnośnie tego procesu. Mówiąc najogólniej samorządy województw nie były zadowolone z zapisów ustawowych gwarantujących 2160 mln zł jedynie na oddłużenie spółki PKP Przewozy Regionalne i – co oczywiste – żądały znacznie większych pieniędzy na usamorządowanie kolejowych przewozów regionalnych oraz dodatkowo przekazania z PKP SA wielu nieruchomości pod siedziby zakładów spółki PR i zaplecza utrzymaniowe taboru. Negocjacje strony rządowej z Marszałkami Województw zakończyły się ostatecznie w końcu listopada 2008 roku a 2 grudnia 2008 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich upoważniając Ministra Infrastruktury do zawarcia z samorządami województw odpowiedniego porozumienia wykonawczego i w ślad za nią 9 grudnia 2008 roku Marszałkowie Województw podpisali w Ministrem Infrastruktury porozumienie, będące w istocie powtórzeniem treści uchwały Rady Ministrów. Porozumieniem objęto dwa okresy: lata 2009 – 2015 oraz lata 2016 – 2020, przy czym w drugim okresie przewidziano łączną kwotę dofinansowania 3,85 mld zł z budżetu państwa i programów unijnych na sfinansowanie programu inwestycyjnego w zakresie modernizacji i zakupu taboru kolejowego, natomiast na lata 2009 – 2015 Porozumienie przewidywało dofinansowanie na poziomie 2,25 mld zł, z tym że, dodatkowo rząd zobowiązał się do zwiększenia od 2010 roku dochodów własnych województw poprzez podwyższenie ich udziału w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) z 14% do 14,75%, czyli o

0,75% (skutek finansowy: dodatkowe około 200 mln zł dochodów rocznie po stronie Samorządów Województw na pokrycie strat operacyjnych spółki PKP Przewozy Regionalne) oraz do wniesienia do spółki aportem zapleczy technicznych do obsługi taboru oraz innych nieruchomości, natomiast Samorządy Województw zobowiązały się do wniesienia aportem do tejże spółki taboru zakupionego (przez Marszałków Województw) ze środków budżetu państwa (z Funduszu Kolejowego i rezerwy budżetowej). Aporty te miały służyć pokryciu straty bilansowej spółki PKP Przewozy Regionalne z lat ubiegłych w kwocie 1188 mln zł. Ogólnie biorąc, Porozumienie z 9 grudnia 2008 roku było bardzo korzystne dla samorządów województw oraz z punktu widzenia zapewnienia środków finansowych dla całego procesu usamorządowania.

Należy w tym miejscu podkreślić, że usamorządowanie kolejowych przewozów regionalnych w wersji rządowej przeprowadzone w 2008 roku ma swoich zagorzałych krytyków, którzy swoje argumenty eksponują po dzień dzisiejszy – szczegóły zawarte są w przywołanej publikacji autora.

Od 2009 roku rząd konsekwentnie realizował swoje zobowiązania wobec Marszałków Województw – podwyższono udział samorządów w podatku CIT o 0,75%, z Funduszu Kolejowego uruchomione zostały środki na inwestycje taborowe, wniesiono do spółki Przewozy Regionalne aport obejmujący 26 nieruchomości o wartości rynkowej 268,2 mln zł, w 2012 roku przeznaczono dodatkowe 150 mln zł na współfinansowanie zadań własnych województw w zakresie organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych.

Zdaniem autora, usamorządowanie kolejowych przewozów regionalnych przyniosło szereg pozytywnych efektów, które wystąpiły w skali całego polskiego systemu kolejowego oraz bezpośrednio w segmencie przewozów pasażerskich koleją w regionach, a można do nich zaliczyć między innymi:

- dokończenie podziału majątko-

- wego w grupie PKP w zakresie docelowego wyposażenia przewoźników w lokomotywy i zaplecza warsztatowe,
- dokończenie podziału grupy zawodowej maszynistów pomiędzy przewoźników kolejowych,
  - zapewnienie spółce PKP Cargo SA środków finansowych z oddłużenia spółki PKP Przewozy Regionalne (600 mln zł), które pozwoliły tej spółce przetrwać kryzysowy rok 2009 i sfinansować z własnych środków szeroki program dobrowolnych odejść pracowników a następnie przeprowadzić głęboką restrukturyzację wewnętrzną,
  - pełne otwarcie możliwości przeprowadzenia prywatyzacji spółki PKP Cargo SA oraz spółki PKP Intercity – prywatyzacja PKP Cargo SA poprzez giełdę miała miejsce w końcu 2013 roku, ale umożliwił ją przeprowadzony w 2008 roku podział traktacji, zaplecza warsztatowego i maszynistów oraz proces restrukturyzacyjny z lat 2009 – 2010, pozytywny rozwój segmentu kolejowych przewozów międzywojewódzkich dzięki umiejscowieniu go w spółce PKP Intercity – przesunięcie tego segmentu z PKP Przewozy Regionalne do spółki PKP Intercity było (wbrew twierdzeniu krytyków) decyzją o strategicznym znaczeniu dla całego rynku kolejowego w Polsce. Segment ten obecnie rozwija się bardzo dynamicznie a pozostawienie go w spółce PKP Przewozy Regionalne było związane z ryzykiem jego całkowitego regresu,
  - realizację przez marszałków województw szerokiego programu inwestycyjnego w zakresie zakupów nowego taboru do realizacji kolejowych przewozów regionalnych, którego ogólna wartość w 2015 roku przekroczyła znacznie 5 mld zł,
  - realizację przez marszałków województw programu modernizacji starego taboru poprzez kupowanie go od spółki Przewozy Regionalne i oddawanie go modernizacji na własny koszt,
  - możliwość prowadzenia przez marszałków województw własnej

- polityki w zakresie struktury podmiotowej w kolejowych przewoźach regionalnych – tworzenie własnych przewoźników kolejowych na bazie zakupionego dzięki wsparciu rządowemu taboru lub alternatywnie ogłaszanie otwartych przetargów na wykonywanie przewozów regionalnych, z powierzeniem wybranemu przewoźnikowi własnego taboru,
- zauważalna poprawa oferty przewozowej na poziomie niektórych regionów (np. Województwa zachodniopomorskie, pomorskie, lubuskie, wielkopolskie, dolnośląskie, małopolskie i kilka innych) pomimo ogólnych problemów z funkcjonowaniem spółki PR, która możliwa była dzięki zakupom nowoczesnego taboru i udostępnieniu go spółce,
  - pełny sukces Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) z perspektywy budżetowej 2007 – 2013 w zakresie inwestycji taborowych, który pozwolił zwiększyć środki województw na zakupy nowego taboru kolejowego, co jest obecnie umiejętnie dyskontowane przez marszałków propagandowo i politycznie,
  - pełny sukces RPO z perspektywy budżetowej 2007 – 2013 w zakresie inwestycji w regionalną infrastrukturę kolejową, przy zapewnieniu przez rząd środków z Funduszu Kolejowego na tzw. „wkład własny” beneficjenta. Infrastrukturalne projekty RPO są pokłosiem procesu usamorządowienia, ponieważ sprawy infrastruktury kolejowej były ważnym wątkiem negocjacji rządu z marszałkami województw w 2008 roku,
  - ogólna poprawa wizerunku kolei w regionach w oczach społeczeństwa – pomimo wszystkich trudności ze spółką PR – możliwa dzięki przywróceniu wielu połączeń kolejowych z inicjatywy marszałków województw (na zmodernizowanej infrastrukturze) oraz wykorzystywaniu w tych przewozach nowoczesnego taboru a także dzięki realizacji rządowego programu modernizacji dworców kolejowych, który objął również

mniej dworce regionalne (ten ostatni element był również silnie artykułowany przez marszałków w negocjacjach z 2008 roku).

Wyliczone powyżej pozytywne efekty zrealizowanego przez koalicję rządową PO – PSL usamorządowienia kolejowych przewozów regionalnych są na ogół niedostrzegane przez zagorzałych przeciwników tegoż procesu, albo przemilczane. Nie chce się im prawdopodobnie spojrzeć obiektywnie na zmiany jakościowe, jakie zaszły po 2008 roku w segmencie kolejowych przewozów regionalnych w całej Polsce. Nie widzą tego, że są Województwa Samorządowe, jak np. Województwo Zachodniopomorskie, gdzie już 100% taboru zaangażowanego do obsługi kolejowych przewozów regionalnych to tabor nowy lub gruntownie zmodernizowany, że społeczeństwo polskie z wielką aprobatą przyjęło te zmiany jakościowe na kolei, że Województwa Samorządowe we własnych kampaniach promocyjnych wykorzystują już powszechnie ten nowy wizerunek polskich kolei regionalnych. I wreszcie, że dzięki usamorządowieniu i przeznaczaniu na ten proces wielkich środków budżetowych i unijnych, polski przemysł taboru kolejowego uzyskał, dzięki zleceniom na tabor regionalny, wielki impuls rozwojowy i stał się już konkurencyjny niemalże w całej Europie.

## **Spółka Przewozy Regionalne po usamorządowieniu – lata 2009 - 2013**

Wydaje się, że wspomniany brak obiektywizmu krytyków usamorządowienia, pomimo upływu prawie ośmiu lat od rozpoczęcia tego procesu i wystąpienia dzięki niemu ewidentnych korzyści systemowych w całym polskim transporcie kolejowym, wynika z licznych problemów, jakie wystąpiły od 2009 roku związanych z funkcjonowaniem spółki Przewozy Regionalne. Można się, bowiem zgodzić z poglądem, że gdyby całą ocenę wieloletniego procesu usamorządowienia kolejowych przewozów regionalnych w Polsce sprowadzić jedynie do niepowodzeń rynkowych tej spółki i recydywy zadłużenia się – po raz trzeci w jej 15 – letniej historii – to rzeczywiście reforma ta do 2015 roku nie przyniosła pożądanych

skutków. Za jedną z istotnych przyczyn rozlicznych problemów z funkcjonowaniem spółki Przewozy Regionalne można niewątpliwie uznać pewną winę po stronie ówczesnego rządu, że niedoszacował ryzyka związanego z tym, iż Marszałkowie Województw, jako częstkowi współwłaściciele spółki, nie byli, – chociaż, jako politycy wysokiego szczebla powinni być – zdolni „in gremio” do zapewnienia efektywnej kontroli właścicielskiej nad nią, zbudowania własnej strategii ogólnopolskiej spółki samorządowej i skutecznego przeprowadzenia procesu jej dalszej restrukturyzacji i przekształceń. Woleli pójść inną drogą. „Zainstalowali” w spółce wojowniczy Zarząd, którego celem nie była jakkolwiek dalsza reforma spółki, lecz walka z rządem i ze spółką PKP Intercity oraz ogólnie „wyrwanie” dalszych pieniędzy od rządu. Działalność spółki Przewozy Regionalne w latach 2009 – 2013 można charakteryzować poprzez pryzmat kilku takich jej działań, jak: nieuczciwa konkurencja o segment kolejowych przewozów międzywojewódzkich w latach 2009 – 2010, walka z rządem o dodatkowe środki finansowe, recydywa zadłużenia, brak restrukturyzacji wewnętrznej i stopniowa utrata rynku. Zarząd spółki deklarował wprawdzie w tych latach konieczność przeprowadzenia jej dalszej i głębokiej restrukturyzacji, ale praktycznie takiej restrukturyzacji nie przeprowadził gdyż koncentrował się na otoczeniu zewnętrznym. Tworzył legendy o wielkich pieniądzach należnych spółce od rządu (proces z rządem o wyimaginowane wielkie kwoty jakoby należne spółce), o leasingu zwrotnym (ktoś miał wykupić cały zdezelowany tabor, wyremontować go i następnie leasingować spółce) oraz aktywnie zwalczał rządowy projekt wprowadzenia przepisów o wyłączeniu spółek utworzonych na bazie byłego PKP spod prawa upadłościowego, co jest wymogiem prawa unijnego. To mamienie Marszałków Województw oraz całego otoczenia nierealnymi wizjami, przy nie podejmowaniu reform wewnętrznych w spółce miało swoją cenę – spółka Przewozy Regionalne sukcesywnie traciła rynek, będący jej core – biznesem, czyli właśnie kolejowe przewozy regionalne, a Marszał-

kowie dysponując w tym okresie wielkimi środkami na nowy tabor jeszcze bardziej zaczęli się koncentrować na tworzeniu i dalszym rozwoju własnych spółek do wykonywania przewozów regionalnych.

Pewne „opamiętanie” Marszałków – współwłaścicieli spółki miało miejsce w końcu 2012 roku, kiedy to powołano nowy zespół samorządowy, który miał w 2013 roku wypracować i przedstawić koncepcję dalszej restrukturyzacji spółki Przewozy Regionalne. Jednocześnie rząd wstępnie zadeklarował, że po raz kolejny oddłuży spółkę Przewozy Regionalne, czego wyrazem było umieszczenie w projekcie ustawy budżetowej kwoty 1,2 mld zł z rezerwy budżetowej na ten cel. Zespół samorządowy nie przedstawił jednak w końcu 2013 roku zapowiadanej koncepcji restrukturyzacji spółki Przewozy Regionalne, co potwierdzało – niestety – niezdolność tego gremium do zgodnego zdecydowania o dalszych losach spółki i rząd ostatecznie wycofał się z deklarowanego wsparcia finansowego na kolejne jej oddłużenie. W 2013 roku zadłużenie spółki Przewozy Regionalne wobec zarządcy infrastruktury kolejowej (PLK SA) za usługi dostępne stało się na tyle wysokie, że w gremiach politycznych pojawiło się i utrwaliło hasło, że spółka Przewozy Regionalne to nie tylko sprawa jej właścicieli, czyli Samorządów Województw, lecz również sprawa rządu. Pierwszy efekt realizacji tego hasła to wspomniana chęć rządu do kolejnego wielkiego oddłużenia spółki, ale też wymuszenie na PLK SA na początku 2013 roku, zawarcia ze spółką Przewozy Regionalne ugody przewidującej rozłożenie kwoty głównej zobowiązań 384 mln zł za lata 2009 – 2011 na miesięczne raty płatne do 1 lipca 2017 roku oraz umorzenie odsetek należnych PLK SA od kwoty głównej w wysokości 138 mln zł. Zabezpieczeniem zobowiązań był zastaw 350 sztuk elektrycznych zespołów trakcyjnych i lokomotyw należących do Przewozów Regionalnych oraz na wybranych nieruchomościach należących do przewoźnika, w tym na siedzibie centrali spółki przy ulicy Wileńskiej w Warszawie. Nawiasem mówiąc, bardzo szybko okazało się, zobowiązania spółki Przewozy Regionalne

sygnowane przez ówczesny jej Zarząd nie miały charakteru wiarygodnego – nie pierwszy raz zresztą – i już w sierpniu 2013 roku spółka zawiesiła spłaty.

O ile od 2012 roku można było mówić o pewnym „opamiętaniu” właścicieli spółki Przewozy Regionalne i o próbach „wydobycia” z rządu kolejnych wielkich kwot na jej oddłużenie, o tyle pełne „otrzeźwienie” Marszałków Województw w sprawie jej dalszych losów miało miejsce dopiero z początkiem 2014 roku, kiedy to po raz kolejny wymieniono Zarząd, który przez długie lata uprawiał ekwilibrystkę finansową i powołano nowego Prezesa Zarządu. Od tego momentu można dopiero mówić o rzeczywistych a nie markowanych tylko staraniach i działaniach spółki Przewozy Regionalne na rzecz wewnętrznej restrukturyzacji, poszerzenia własnego rynku i ustabilizowania wyników finansowych. Szkoda, że tak późno, ale jak mówi mądrość ludowa, „lepiej późno niż wcale”.

## Rynek kolejowych przewozów pasażerskich w latach 2011 - 2015

Rynek kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce w latach 2011 – 2015 wzrósł o około 16 mln pasażerów (ok. 6%) jakkolwiek praca przewoźnika wykonywana przez przewoźników kolejowych zmniejszyła się w tych latach o 0,8 mld pasażerokilometrów (o 4,4%), co sygnalizuje spadek średniej odległości przejazdu 1 pasażera – zob. tabela 1. W tabelach 2 i 3 zestawiono udziały rynkowe poszczególnych przewoźników kolejowych operujących w latach 2011 – 2015 w segmencie kolejowych przewozów regionalnych mierzone liczbą przewiezionych pasażerów (tabela 2) i pracą przewoźnika w pasażerokilometrach (tabela 3). Analizując te dane pod kątem udziałów rynkowych spółki Przewozy Regionalne, nie sposób nie zauważyć, że spółka ta w latach 2011 – 2015 utraciła znaczącą część obsługiwanego rynku. O ile w 2011 udział spółki mierzony liczbą przewiezionych pasażerów wynosił prawie 41,5%, o tyle w 2015 roku spadł on do 27,4%, czyli o 14,1%. W tym samym okresie inni przewoźnicy z segmentu przewozów regionalnych zwiększali (Koleje Mazowieckie, Kole-



je Wielkopolskie, Koleje Śląskie, Koleje Dolnośląskie, Arriva) bądź stabilizowały swoje udziały rynkowe (PKP SKM). Łącznie w latach 2011 – 2015 kolejowi przewoźnicy regionalni, bez spółki Przewozy Regionalne, zwiększyli swoje udziały w rynku o 12,3%. Niemalże analogicznie kształtowały się udziały rynkowe spółki Przewozy Regionalne mierzone pracą przewozową. W 2011 roku jej udział w rynku wynosił 36,5% a w 2015 roku spadł do 25,2, czyli o 11,4%. W tych latach pozostali przewoźnicy regionalni zwiększyli swój udział w rynku z 16,4% w 2011 roku do 27,4% w 2015 roku, czyli o 11,0%.

Na rysunku 1 przedstawiono dane dotyczące sytuacji finansowej w segmencie kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, w latach 2011 – 2015. Dane świadczą o tym, że w latach 2011 – 2015 zarysowała się tendencja do zbilansowania w skali całego podsektora przychodów i kosztów z działalności operacyjnej, jakkolwiek pełnej równowagi jeszcze nie osiągnięto. Jednakże już w 2014 roku nadwyżka kosztów operacyjnych nad przychodami osiągnęła poziom 100 mln zł i zwiększyła się w 2015 roku do 200 mln zł deficytu. Warto jednak zauważyć, a potwierdzają to dane z rysunku 2, że w latach 2014 – 2015 spółka Przewozy Regionalne nie była już głównym „producentem” tego deficytu, ponieważ w 2014 roku odnotowała stratę na poziomie jedynie 6 mln zł, a w 2015 roku zrealizowała zysk netto (poziom planowany, jeszcze oficjalnie niepotwierdzony) na poziomie 39 mln zł, przyczyniając się tym samym do ograniczenia deficytu całego podsektora kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce. Te fakty należy odnotować, jako szczególnie pozytywne.

## Spółka Przewozy Regionalne – lata 2014 - 2015

Nowy Zarząd spółki powołany w lutym 2014 roku podjął starania i działania na rzecz jej dalszej restrukturyzacji, zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej jak i zewnętrznej. W szczególności, w zakresie zmian wewnętrznych, podjął decyzję o redukcji a następnie wycofaniu się z oferty pociągów InterRegio i RegioExpress, które nie będąc ob-

**Tab. 1.** Kolejowe przewozy pasażerskie w Polsce w latach 2011 – 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Liczba pasażerów, w mln	264,5	273,9	270,4	269,1	280,3
Praca przewozowa, w mld paskm	18,2	17,9	16,8	16,1	17,4

Źródło: [www.utk.gov.pl](http://www.utk.gov.pl)

**Tab. 2.** Udziały rynkowe przewoźników pasażerskich wykonujących kolejowe przewozy regionalne w latach 2011 – 2015, według liczby przewiezionych pasażerów

	2011	2012	2013	2014	2015
Przewozy Regionalne	41,48%	36,88%	31,39%	29,48%	27,41%
PKP SKM	14,51%	13,44%	13,02%	13,28%	14,03%
Koleje Mazowieckie	20,57%	21,58%	23,09%	23,26%	22,56%
Arriva RP	0,92%	0,91%	0,92%	1,71%	1,53%
Koleje Dolnośląskie	0,34%	0,67%	0,90%	1,34%	1,86%
Koleje Wielkopolskie	0,21%	1,22%	2,00%	2,69%	2,63%
Koleje Śląskie	0,68%	3,33%	6,04%	5,96%	5,67%
Koleje Małopolskie				0,01%	0,64%
Łódzka Kolej Aglomeracyjna				0,13%	0,58%
Razem przewoźnicy regionalni bez PR	37,23%	41,15%	45,97%	48,38%	49,50%
Pozostali przewoźnicy	21,29%	21,97%	22,65%	22,14%	23,09%

Źródło: [www.utk.gov.pl](http://www.utk.gov.pl)

**Tab. 3.** Udziały rynkowe przewoźników pasażerskich wykonujących kolejowe przewozy regionalne w latach 2011 – 2015, według wykonanej pracy przewozowej

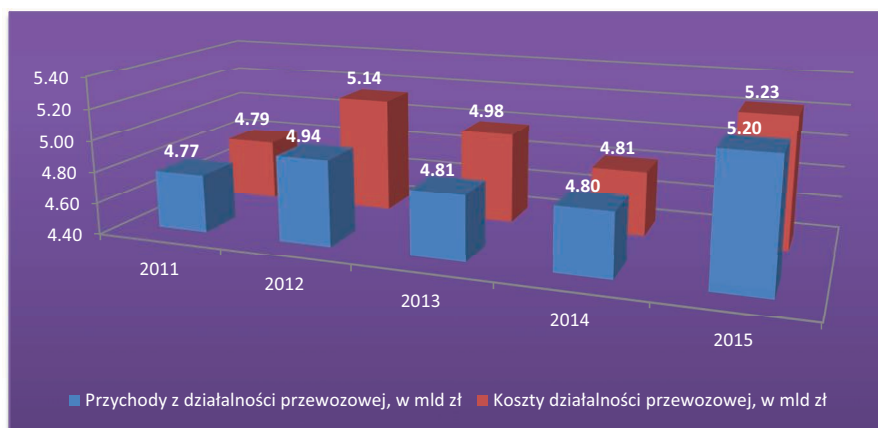
	2011	2012	2013	2014	2015
Przewozy Regionalne	36,53%	34,22%	30,56%	30,01%	25,17%
PKP SKM	4,97%	4,70%	4,77%	5,35%	5,62%
Koleje Mazowieckie	10,34%	11,89%	13,24%	13,78%	12,77%
Arriva RP	0,48%	0,51%	0,54%	1,21%	0,99%
Koleje Dolnośląskie	0,17%	0,49%	0,69%	1,27%	1,82%
Koleje Wielkopolskie	0,09%	0,59%	1,45%	2,17%	2,01%
Koleje Śląskie	0,30%	1,63%	3,85%	4,02%	3,59%
Koleje Małopolskie				0,00%	0,16%
Łódzka Kolej Aglomeracyjna				0,10%	0,42%
Razem przewoźnicy regionalni bez PR	16,35%	19,81%	24,54%	27,90%	27,38%
Pozostali przewoźnicy	47,12%	45,97%	44,90%	42,09%	47,45%

Źródło: [www.utk.gov.pl](http://www.utk.gov.pl)

jętymi dofinansowaniem w ramach umów o świadczenie usług publicznych, ewidentnie pogarszały wyniki finansowe spółki Przewozy Regionalne, pozostawiając jedynie 6 par pociągów InterRegio w relacji Warszawa – Łódź (objętych dofinansowaniem).

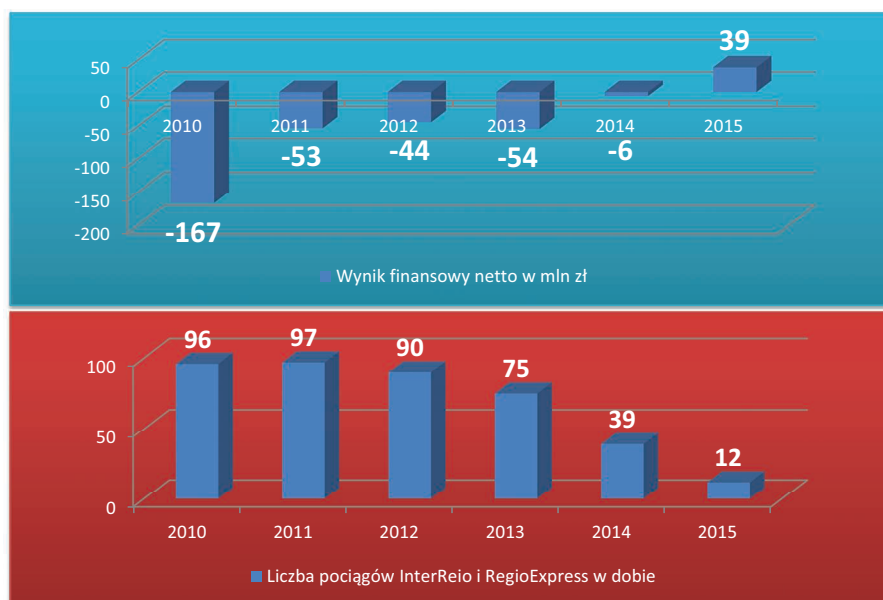
Istnieje, zatem niewątpliwie pewien związek pomiędzy redukcją oferty pociągów InterRegio i RegioExpress a poprawą wyników finansowych spółki, jakkolwiek zawsze trzeba mieć na uwadze to, że głównym czynnikiem kształtującym wyniki finansowe spółki były i nadal pozostają koszty oferty pociągów regionalnych i poziom ich dofinansowania w ramach umów

o świadczenie usług publicznych z Marszałkami Województw. Rysunek 2 przedstawia wyniki finansowe spółki Przewozy Regionalne w latach 2010 – 2015 na tle liczby uruchamianych dobowo pociągów InerRegio i Regio-Express. W samej spółce utworzono 14 oddziałów, które zastąpiły funkcjonujące wcześniej Zakłady Przewozów Regionalnych oraz wydzielono w strukturze organizacyjnej Zakład Napraw Taboru w Kruszewcu. Ta reforma „oddziałowa” nie była jednak do końca konsekwentna, ponieważ utworzone oddziały spółki pozostają w istocie nową kopią dawnych jej zakładów, nie są to tzw. „kodeksowe oddziały” utwo-



1. Przychody z działalności przewozowej i koszty działalności operacyjnej kolejowych przewoźników pasażerskich w latach 2011 – 2015

Źródło: Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i stanu bezpieczeństwa ruchu kolejowego w 2015 roku, s. 33 – [www.utk.gov.pl](http://www.utk.gov.pl)



2. Wyniki finansowe spółki Przewozy Regionalne i liczba uruchamianych dobowo pociągów InerRegio i RegioExpres w latach 2010 – 2015.

Źródło: Raporty Roczne spółki Przewozy Regionalne z lat 2010 – 2014 – [www.przewozyregionalne.pl](http://www.przewozyregionalne.pl) oraz J. Madryas, Przewozy Regionalne po raz pierwszy na plusie? – [www.rynek-kolejowy.pl](http://www.rynek-kolejowy.pl) 21.09.2016.

rzony w oparciu i przepisy Kodeksu Cywilnego (a nie Kodeksu Handlowego), jako jednostki samobilansujące, z wyodrębnionym własnym majątkiem i realizujące własne przychody – finanse w spółce pozostają nadal scentralizowane. Niemniej utworzenie oddziałów było – zdaniem autora – krokiem pożądanym.

Równolegle Zarząd spółki podjął działania na rzecz nowego programu restrukturyzacyjnego, obejmujące również kolejne oddłużenie. Rząd PO – PSL w lutym 2014 roku zadeklarował wsparcie procesu restrukturyzacji i oddłużenia spółki Przewozy Regionalne, a do negocjacji zaangażowano nie

tylko stronę rządową i właściciele spółki, lecz również licznych ekspertów oraz stronę społeczną. Ponadto rząd uznał, że w procesie restrukturyzacji finansowej spółki konieczny jest udział Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP), która posiada know-how związane z restrukturyzacją przedsiębiorstw. W ten sposób ustanowiono nowego lidera projektu restrukturyzacyjnego spółki Przewozy Regionalne, reprezentującego jednak stronę rządową. W toku negocjacji rozważano dwa warianty dalszej restrukturyzacji spółki. Pierwszy, forsowany przez związki zawodowe - przewidujący oddłużenie Przewozów Regionalnych w opar-

ciu o środki publiczne oraz nacjonalizację PR (czyli powrót do modelu sprzed grudnia 2008 roku) oraz drugi, przygotowany przez Samorządy Województw, zakładający regionalizację, czyli powołanie przez samorządy województw spółek regionalnych do wykonywania kolejowych przewozów regionalnych i wniesienie do nich aportu w postaci składników majątku spółki Przewozy Regionalne i zasobów kadrowych. Proces ten miał być połączony z oddłużeniem spółki w oparciu o środki publiczne. Warunkiem przyjęcia każdego z tych wariantów oraz wyasygnowania odpowiednich środków finansowych na oddłużenie spółki Przewozy Regionalne, było przedstawienie przez spółkę planu naprawczego dającego gwarancje trwałej rentowności systemu przewozów regionalnych w Polsce, ponieważ problemy Przewozów Regionalnych wpływają na komfort pasażerów i kondycję całego rynku kolejowego w Polsce. W rezultacie negocjacji z partnerami i prac przygotowawczych przyjęto wariant re-nacjonalizacji spółki Przewozy Regionalne i we wrześniu 2015 roku Agencja Rozwoju Przemysłu SA i Przewozy Regionalne podpisały umowę jej dokapitalizowania. W praktyce oznaczało to, że ARP objęła 1 540 607 udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki Przewozy Regionalne (50% + 1 udział), pokrywając je gotówką w kwocie 770,3 mln zł. Decyzję o dokapitalizowaniu Przewozów Regionalnych poprzedziło przygotowanie przez spółkę planu restrukturyzacji na lata 2015 - 2018, który zakłada odzyskanie przez Przewozy Regionalne długoterminowej rentowności. Na realizację tego projektu ARP otrzymała środki publiczne i dlatego jednym z warunków dokapitalizowania była notyfikacja pomocy publicznej w Komisji Europejskiej. Uzyskane środki z dokapitalizowania umożliwiły Przewozom Regionalnym wdrożenie działań przewidzianych w planie restrukturyzacji, a przede wszystkim na spłatę zadłużenia głównie wobec spółek z Grupy PKP. Ponowne przejście przez rząd kontroli właścicielskiej nad spółką Przewozy Regionalne a także kolejne, czwarte już duże oddłużenie tej spółki, w powiązaniu z wyraźną poprawą jej

kondycji finansowej w latach 2014 – 2015 nie oznacza bynajmniej, że cała reforma kolejowych przewozów regionalnych w Polsce została już zakończona. Tytułowym pytaniem jest, bowiem kolejny akapit niniejszego tekstu.

## Co dalej z Przewozami Regionalnymi ?

Rynek, na którym funkcjonuje spółka Przewozy Regionalne uległ od 2009 roku fundamentalnym przeobrażeniom. Nowy Zarząd spółki powołany w marcu 2016 roku kontynuuje program restrukturyzacyjny – naprawczy przygotowany wspólnie z ARP i przedłożony Komisji Europejskiej do notyfikacji. Aktualnie, w końcu 2016 roku istnieją, więc przesłanki do przyjęcia, że w kolejnych latach sytuacja ekonomiczno – finansowa spółki ustabilizuje się już w sposób trwały i nie będzie zagrożenia recydywy zadłużenia wobec spółek Grupy PKP. Co więcej, o już stabilnej sytuacji spółki świadczy fakt, że we wrześniu 2016 roku konsorcjum banków komercyjnych i BGK przyznało Przewozom Regionalnym 629 mln złotych kredytu na sfinansowanie programu modernizacji taboru spółki. Z tych środków spółka zmodernizuje 36 elektrycznych zespołów trakcyjnych, kupi 7 nowych oraz trzy autobusy szynowe. Jest to największy program modernizacji taboru w 15-letniej historii Przewozów Regionalnych, przy czym należy szczególnie podkreślić, że jego wdrożenie było możliwe dzięki uprzedniemu oddłużeniu spółki kwotą 770 mln zł z budżetu państwa. W przyszłości spółka planuje dodatkowo zmodernizować 200 zespołów trakcyjnych, a także modernizować oraz budować nowe zaplecza techniczne do obsługi taboru (Kruszewiec, Skarżysko – Kamienna). Tego rodzaju przedsięwzięcia ulepszające funkcjonowanie spółki są godne najwyższej uwagi. Jednakże z drugiej strony, wielu obserwatorów rynku kolejowego nadal nurtuje pytanie o docelowy model funkcjonowania spółki Przewozy Regionalne na polskim rynku kolejowym. Autor niniejszego tekstu nie ukrywa przy tym, że w przeszłości negocjując z Marszałkami Województw Porozumienie z 9 grudnia 2008 roku w spr-

wie tzw. usamorządowania, a także później, był zwolennikiem opcji podziałowej spółki, tej, którą Marszałkowie Województw forsowali we wspomnianych negocjacjach z rządem na początku 2014 roku. Ostatecznie jednak w 2015 roku zwyciężyła opcja „re-nacjonalizacyjna”, która na bieżąco pozwoliła ustabilizować sytuację spółki i pozwala jej teraz na obronę swojego udziału w rynku, ale też – zdaniem autora – nie jest to opcja optymalna i to z kilku powodów. Po pierwsze państwo nigdy nie będzie dobrym właścicielem przewoźników kolejowych, po drugie rolą ARP jest, zgodnie z nazwą tej agencji, restrukturyzacja przedsiębiorstw a nie utrzymywanie długofalowo kontroli właścicielskiej nad nimi, i wreszcie po trzecie, nadchodzą regulacje unijne tzw. czwartego pakietu kolejowego i kiedyś należało będzie je w Polsce wdrożyć.

Ten ostatni problem wymaga pewnego naświetlenia. Komisja Europejska przedłożyła następujące propozycje odnośnie funkcjonowania krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich:

- otwarcie – poprzez zmianę dyrektywy ustanawiającej jednolity europejski obszar kolejowy 2012/34 – krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich przy zachowaniu możliwości ograniczenia dostępu w przypadku zagrożenia równowagi ekonomicznej zamówienia publicznego na usługi,
- wprowadzenie obowiązku organizowania przetargu na zamówienia publiczne na usługi poprzez zmianę rozporządzenia 1370/2007 dotyczącego świadczenia usług publicznych w zakresie drogowego i kolejowego transportu publicznego,
- wprowadzenie minimalnego progu, poniżej którego zamówienia mogą być udzielane bezpośrednio, co umożliwi właściwym organom rezygnację z organizowania procedury przetargowej w przypadkach, gdy spodziewane oszczędności środków publicznych byłyby niższe od kosztów przetargu,
- wprowadzenie obowiązku opra-

cowania planów transportu publicznego ustanawiających cele polityki w zakresie publicznego transportu pasażerskiego, w tym ogólne modele świadczenia i realizacji usług w tym obszarze transportu,

- wprowadzenie zachęt dla Państw Członkowskich, właściwych organów oraz przedsiębiorstw kolejowych do uruchamiania zintegrowanych systemów sprzedaży biletów na szczeblu krajowym z uwzględnieniem wymogów dotyczących niedyskryminacji,
- zobowiązanie Państw Członkowskich, w których nie istnieją dobrze funkcjonujące rynki leasingu taboru kolejowego, do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego, aby ułatwić osiągnięcie wysokiego poziomu konkurencji na rynku zamówień publicznych na usługi.

Wychodząc z powyższych założeń ogólnych, w projekcie zmian rozporządzenia 1370/2007 Komisja zaproponowała między innymi:

- procedurę określania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i geograficznego zasięgu umów o świadczenie usług publicznych, jeżeli właściwe organy uznają, że interwencja publiczna jest konieczna do zapewnienia pożądanego z politycznego punktu widzenia poziomu mobilności na terytorium, za które odpowiadają – wymagane będzie, aby właściwe organy opracowały plany transportu publicznego określające cele polityki w zakresie pasażerskiego transportu publicznego oraz modele podaży i wydajności pasażerskiego transportu publicznego,
- wprowadzenie progu maksymalnej wielkości kolejowego transportu pasażerskiego w ramach każdej umowy o świadczenie usług publicznych w celu zapewnienia skutecznej konkurencji – maksymalna roczna wielkość zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych wyrażona w pociągokilometrach



mogłaby wynosić 10 mln pociągokilometrów lub jedną trzecią całkowitej wielkości krajowego pasażerskiego transportu publicznego w ramach umów o świadczenie usług publicznych, w zależności o tego, która z tych wartości byłaby większa,

- wprowadzenie górnych limitów w przypadku bezpośredniego udzielania niewielkich zamówień i bezpośredniego udzielania zamówień małym lub średnim przedsiębiorstwom – właściwe organy mogłyby podjąć decyzję o bezpośrednim udzieleniu zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych: a) których średnia wartość roczna szacowana jest na ... mniej niż 5 mln EUR w przypadku umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi w zakresie transportu kolejowego, lub b) które dotyczą świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż ... 150 tys. kilometrów w przypadku umowy o świadczenie usług publicznych obejmującej usługi w zakresie transportu kolejowego,
- zniesienie możliwości podejmowania przez właściwe organy decyzji, czy udzielić zamówienia prowadzącego do zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie przewozów kolejowych bezpośrednio, czy w drodze przetargu,
- wprowadzenie możliwości udzielania różnym przedsiębiorstwom kolejowym zamówień prowadzących do zawarcia umów o świadczenie usług w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego, obejmujących części tej samej sieci lub pakietu tras,
- wprowadzenie obowiązku zapewnienia przez Państwa Członkowskie skutecznego i niedyskryminacyjnego dostępu do odpowiedniego taboru kolejowego podmiotom, które chcą świadczyć usługi publiczne w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego.

W kontekście planowanej reformy sys-

temowej w ramach czwartego pakietu kolejowego należy zauważyć, że Polska, co do niektórych jej elementów, jest już przygotowana na wdrożenie. W szczególności dzięki regulacjom ustawy o publicznym transporcie zbiorowym z 2010 roku, która weszła w życie w 2011 roku, istnieje już w Polsce system zintegrowanych planów transportowych. Po drugie, znacząca część nowoczesnego taboru kolejowego służącego do wykonywania kolejowych przewozów regionalnych jest własnością Marszałków Województw. Tabor ten jest obecnie używany bądź dzierżawiony spółce Przewozy Regionalne, która jeszcze nie posiada własnego nowoczesnego taboru, a w przyszłości ta forma własności taboru będzie sprzyjać tworzeniu tzw. poolu taborowego, o którym mowa w czwartym pakiecie kolejowym. I po trzecie, czwarty pakiet zaleca dzielenie zadań przewozowych na danych obszarach w ten sposób, ażeby obejmować nimi części tej samej sieci lub pakiety tras, co w Polsce jest już często stosowaną praktyką.

Elementem najbardziej trudnym w ramach czwartego pakietu kolejowego będzie niewątpliwie wymóg odejścia od tzw. bezpośredniego udzielania zamówień na przewozy kolejowe w regionach, na rzecz organizowania otwartych przetargów i to o charakterze międzynarodowym. W tej sprawie nadal trwa dyskusja w Unii Europejskiej i wiele krajów robi wszystko, by tego rodzaju regulację odsunąć jak najdalej w czasie. Otwarty przetarg oznacza bowiem, że np. w Polsce spółki kolejowe będące własnością Samorządów Województw, niekoniecznie byłyby beneficjentami umów o świadczenie usług publicznych na obszarze działalności „swojego” samorządu, a ponadto niektórym politykom nie mieści się w ogóle w głowie to, że np. w pewnym polskim województwie otwarty przetarg na kolejowe przewozy regionalne wygrywa spółka np. holenderska, niemiecka czy włoska. Z drugiej strony nietrudno zauważyć, że przy obecnej strukturze podmiotowej i właścicielskiej na polskim rynku kolejowych przewozów regionalnych duże szanse miałaby spółka Przewozy Regionalne, która przecież dysponuje odpowied-

nią kadrą kolejarzy i know how, tyle, że nie ma dobrego taboru. Jednakże czwarty pakiet zakłada, że tabor może oferować władza publiczna w ramach otwartego przetargu, który właśnie wykorzystuje ta spółka. Co więcej, można przeidywać, że w krótkim okresie czasu spółka Przewozy Regionalne może zdobyć inną przewagę konkurencyjną w postaci oferowania usług utrzymania i napraw taboru pasażerskiego we własnych zapleczech taborowych. Zaplecza te nie wymagają jeszcze wprowadzenia certyfikacji unijnej, tak jak zaplecza utrzymania wagonów towarowych, ale można się spodziewać, że w średniej perspektywie czasowej Unii Europejskiej wprowadzi obligatoryjną certyfikację zapleczy technicznych utrzymania kolejowego taboru pasażerskiego.

Powyższe uwagi mogą, chociaż nie muszą, prowadzić do wniosku że obecna struktura podmiotowa i właścicielska na polskim rynku kolejowych przewozów pasażerskich może ulegać dalszym zmianom i przekształceniom. Autor niniejszego tekstu widzi tu właściwie jedno rozwiązanie docelowe, przy czym wymaga ono użycia obrzydliwego dla wielu polskich polityków i związkowców słowa „prywatyzacja” spółek w całym sektorze pasażerskim. Oczywiście nie teraz i nie tak szybko, ponieważ część klasy politycznej nie jest przygotowana na takie rozwiązanie. Jednakże - zdaniem autora - kiedyś Marszałkowie Województw albo z własnej inicjatywy albo zostaną zmuszeni do wycofania się z inwestycji we własność przewoźników kolejowych i przeprowadzić ich prywatyzację, czyli prywatyzację kolejowych spółek samorządowych. Natomiast Agencja Rozwoju Przemysłu również kiedyś wycofa się ze swojej, a raczej budżetowej, inwestycji w kapitał spółki Przewozy Regionalne, skoro nie zdecydowała się na lepszą, aczkolwiek trudniejszą do realizacji, opcję podziałową – oddłużeniową tej spółki. W tej sprawie autor nadal podtrzymuje swoją opinię, że utrzymanie w długim okresie, jako państwowej własności, centralnej spółki służącej wykonywaniu przewozów kolejowych w regionach, nie jest racjonalne. ◀