Przeregulowanie przyczyną upadku kolei lokalnej

1 maja 2015

Tani i efektywny transport kolejowy stracił swoją dawną pozycję. Powodem stopniowego zmniejszenia jego roli są w znacznej mierze krępujące kolej regulacje, które nie pozwalają wykorzystać potencjału zapomnianych już dziś tras i zwiększają koszty operacji na szeregu linii. W efekcie pociągi uruchamiane przez publiczne przedsiębiorstwa są nierentowne i mimo nieustannych reform – albo w pewnej mierze z ich przyczyny – sytuacja ta od lat nie ulega zmianie.

Komunikacja kolejowa to jedna z najsilniej regulowanych prawem gałęzi transportu. Obok innego niż w przypadku dróg, mniej korzystnego dla spółek przewozowych, sposobu finansowania infrastruktury[1] i zmian społecznych po 1989 r.[2] to właśnie bardziej szczegółowe, wciąż zmieniające się i idące coraz dalej regulacje tak rynku kolejowego, jak i samego funkcjonowania kolei, są najpoważniejszym powodem znaczącego spadku roli transportu szynowego. W takim otoczeniu prawnym na działalność w tym trudnym segmencie decydują się tylko bardzo nieliczni, a o przesadzie przepisów nałożonych przez państwo najlepiej świadczy to, że z ich realizacją nie radzą sobie publiczne podmioty branży kolejowej, niejednokrotnie dość ściśle powiązane z urzędami kontrolującymi wdrożenie kolejnych regulacji (np. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju kontraktuje z państwową spółką PKP Intercity dotowane kursy w relacjach międzywojewódzkich, a jednocześnie to właśnie ministrowi odpowiedniemu ds. transportu podlega Urząd Transportu Kolejowego – UTK, najważniejsza i największa instytucja kontrolna branży).

Powodem znakomitej większości zmian w prawodawstwie różnego szczebla jest troska ustawodawcy, ministra, prezesa UTK itd. o bezpieczeństwo. Efekty tej troski bywają jednak często bolesne

dla pasażerów. Wystarczy tu przywołać ostatni dość jaskrawy przykład odwołania szeregu kursów na Pomorzu. W styczniu minister infrastruktury i rozwoju zmieniła rozporządzenie dotyczące eksploatacji pojazdów kolejowych[3]. Nowe przepisy wymusiły na przewoźnikach przedkładanie do zatwierdzenia prezesowi UTK dokumentacji systemu utrzymania (DSU, dokument mówiący o sposobie serwisowania pojazdu wyznaczający także regularność napraw i przeglądów). Na wdrożenie przepisów w życie, a więc na przygotowanie, przedłożenie gotowej dokumentacji i uzyskanie aprobaty urzędu, eksploatujący tabor otrzymali… dwa tygodnie.

Bardzo krótki termin wejścia w życie rozporządzenia uniemożliwił nam natychmiastowe sprostanie jego założeniom. Przewozy Regionalne są największym pasażerskim operatorem kolejowym w Polsce i posiadają kilkadziesiąt różnych typów pojazdów, dla których przewoźnik musi opracować odrębne dokumentacje – mówił branżowemu portalowi „Rynek Kolejowy" Michał Stilger z biura prasowego Przewozów Regionalnych[4]. Spółka złożyła więc niektóre dokumenty z opóźnieniem, a w przypadku części z nich prezes UTK zakwestionował zaproponowany sposób utrzymania. W efekcie w kwietniu tego roku z dnia na dzień Urząd nakazał wyłączyć z ruchu szereg tzw. autobusów szynowych z gdyńskiego oddziału PR, w związku z czym nowoczesne, zaledwie kilkuletnie, eksploatowane dotychczas z powodzeniem, testowane przed dopuszczeniem do ruchu i spełniające współczesne standardy budowy taboru kolejowego pojazdy zostały w imię bezpieczeństwa podróżnych zastąpione na kilka dni pociągami zestawionymi z kilkudziesięcioletnich, awaryjnych lokomotyw i wagonów będących u kresu eksploatacji. Na część kursów nie udało się jednak znaleźć zastępczych składów w ogóle, więc przewoźnik odwołał je i uruchomił organizowaną ad hoc, uciążliwą komunikację autobusową, co – biorąc pod uwagę ogólne statystyki wypadków na torach i na drogach – poziom bezpieczeństwa podróżnych kilkukrotnie obniżyło.

Jeszcze większą niż niestabilność przepisów przeszkodą dla rozwoju sektora kolejowego jest taka ich konstrukcja, która wspiera jedynie największe podmioty i nie uwzględnia specyfiki ruchu lokalnego. W efekcie w Polsce, która miała do niedawna bardzo rozwiniętą sieć linii o charakterze wyłącznie dowozowym (zwłaszcza na zachodzie kraju), praktycznie nie wykształcił się segment tzw. shortlines. To szczególnie popularne w Ameryce rozwiązanie nazywane bywa w Polsce liniami ostatniej mili[5] albo – nieco szerzej, zwłaszcza w piśmiennictwie naukowym – liniami mało obciążonymi[6]. Linie takie charakteryzują się najczęściej niskimi parametrami technicznymi – głównie niewielką dopuszczalną prędkością – i małym ruchem, który zaspokaja jednak konkretne zapotrzebowanie lokalne. W transporcie towarów chodzi tu np. o dostarczanie niewielkiej ilości ładunków do konkretnego zakładu. Może być to kilka wagonów węgla, które taniej jest przewieźć na odległość kilkuset kilometrów koleją w zwartym składzie wiozącym podobny ładunek do wielu zakładów w jakiejś okolicy, a następnie rozwieźć je powolnymi lokalnymi pociągami, niż przeładowywać w trasie towar na ciężarówki.

Główną zaletą wykorzystywania linii o takim charakterze jest sumaryczny niski koszt przewozu ładunku. Nawet jeśli odbiorca czy nadawca znajduje się poza głównymi korytarzami transportowymi, a jego zapotrzebowanie na węgiel czy paliwo albo możliwości wytwórcze np. drewna są niewielkie, linia dowozowa pozwala mu korzystać z niskiej ceny przewozu ładunków zwartymi, długimi pociągami – jego wagony jadą „samodzielnie” tylko kilka kilometrów, a dalej przełączane są do składów zbiorczych. W Polsce znakomita większość sieci zarządzana jest przez publiczną spółkę PKP Polskie Linie Kolejowe, a ogólnopolski zarządca zdaje się postrzegać te linie jako problematyczne. Prowadzony ruch jest na nich znikomy w porównaniu z trasami magistralnymi i nawet gdyby udało się znacznie go zwiększyć, nie zmieni to olbrzymiej dysproporcji. Nie przygotowuje się więc indywidualnych ofert, np. stosując dużo niższe stawki dostępu do infrastruktury adekwatne do

kosztów utrzymania i popytu[7] albo wprowadzając system opłaty ryczałtowej (stałej kwoty niezależnej od liczby uruchamianych pociągów), bo w skali całego kraju każda z takich linii ma znaczenie marginalne. Przewoźnicy, którzy za każdy przejazd muszą odprowadzać określoną opłatę, stopniowo rezygnują więc z użytkowania, bo ich klienci wobec wysokich kosztów transportu szynowego planują swoje dostawy inaczej.

Przyjętym w wielu krajach rozwiązaniem, w tym poniekąd w Polsce[8], jest umożliwienie działalności niezależnych lokalnych zarządców linii. Dla małego przedsiębiorstwa proporcjonalnie niewielkie wpływy mogą pozwolić na rozsądny zysk, łatwiej jest też obniżać koszty działalności, zwłaszcza jeśli połączy się rolę zarządcy i przewoźnika, co w świetle aktualnych przepisów wspólnotowych nie jest możliwe w skali całej sieci[9]. Czemu więc w Polsce nie dzieje się tak na masową skalę? Stworzenie małego, zarządzającego jednym, krótkim odcinkiem zarządcy jest niemal niemożliwe ze względu na absurdalne bariery wejścia i niepewność warunków prowadzenia działalności. I tak np. każdy podmiot mający w zarządzie nawet najkrótszą linię, po której można poruszać się z maksymalną prędkością rzędu 30-40 km/h, musi zdobywać urzędową autoryzację bezpieczeństwa praktycznie według tych samych zasad, które obowiązują bardzo uczęszczane magistrale o prędkościach 160-200 km/h. Do tego dokumenty te wymagają bieżącej aktualizacji, co z kolei wymusza zatrudnienie dodatkowej wysoko wykwalifikowanej kadry. Tymczasem na odcinkach, na których ruch jest bardzo jednorodny, wykorzystywane na co dzień procedury dałoby się przedstawić pracownikom na jednym krótkim szkoleniu czy ująć w niewielkiej broszurze.

Na tym jednak problemy się nie kończą. W związku z bezwzględnym dążeniem do tzw. interoperacyjności zarządcy są zobowiązani do stosowania wyłącznie tych urządzeń, które dostosowane są do standardów całej sieci (w zamyśle docelowo w skali Europy). O ile zapis ten nie brzmi bardzo

kontrowersyjnie, o tyle w praktyce oznacza konieczność certyfikowania w UTK każdego drobnego elementu czy urządzenia, co po pierwsze wiąże się z wydatkami, po drugie – z dużymi stratami czasowymi, po trzecie – z podniesieniem kosztów zakupu samych elementów infrastruktury ze względu na konieczność wyboru certyfikowanych, a nie dowolnych wystarczających rozwiązań. Być może spełnienie wszystkich tych (i szeregu innych) warunków pozwalałoby móc sensownie prowadzić działalność gdyby nie to, że kiedy już zarządca uzyska wszelkie dopuszczenia, i tak nie będzie mógł w pełni kształtować cen świadczonych przez siebie usług (dostępu do infrastruktury). Cennik podlega bowiem zatwierdzeniu UTK, a ryzyko nieuzgodnienia z urzędem zadowalających cen jest znaczące. O stopniu komplikacji niech świadczy to, że najwyraźniej zdaje sobie z nich sprawę nawet sam kolejowy urząd, bo w 2013 roku zlecił opracowanie raportu z propozycjami ułatwień w tym zakresie. Bardzo dobre merytorycznie (choć nie wolne od zakusów tworzenia kolejnych regulacji, ale w innych kwestiach) opracowanie powstało[10], ale wnioski zeń do dziś nie doczekały się wdrożenia, prac legislacyjnych ani nawet poddania ich szerszym konsultacjom.

Podobne problemy dotykają infrastruktury pasażerskiej. Znów kłaniają się względy bezpieczeństwa – w Polsce pociąg nie może zatrzymywać się na przystanku, na którym peron jest krótszy niż długość całego składu[11], choć współczesny tabor umożliwia otwarcie tylko niektórych drzwi, np. w pierwszym wagonie, i wystarczyłoby poinformować pasażerów przy kontroli biletów o konieczności przejścia do odpowiedniego wyjścia. Polscy nierozumni podróżni mogliby bowiem najwyraźniej nie potrafić wyjść z pociągu albo masowo tracić życie, wyskakując mimo próśb załogi przez wybijane w panice okna prosto na tłuczeń, choć takich problemów nie mają ani Rosjanie, ani Ukraińcy, ani Rumuni, ani nawet Niemcy[12], a Czesi bez kłopotów wychodzą niejednokrotnie na perony nie dość że krótkie[13], to jeszcze usypane z ziem. W konsekwencji tego zakazu do niedawna każdy nowo budowany peron musiał mieć 200

metrów długości, nawet jeśli zatrzymują się tam tylko najkrótsze siedemnastometrowe tzw. szynobusy[14] – przecież być może nawet w Wólce Górnej ktoś zechce kiedyś zatrzymać międzynarodowy kilkunastowagonowy ekspres…?

Choć ten absurd udało się nieco złagodzić – w zeszłym roku norma została zmniejszona do 85 metrów dla peronów „przeznaczonych wyłącznie do obsługi ruchu regionalnego”[15] (cokolwiek to znaczy[16]) i powstały już pierwsze „skrócone” platformy[17] – nowa wartość wydaje się nadal tak samo przesadna, jak i zakaz wychodzenia tylko niektórymi drzwiami. Nadal na wielu trasach podróżny, który stanie na złym końcu peronu, będzie w panice dobiegał do stojącego dość daleko pojazdu, nadal budowa peronów będzie droższa niż to konieczne, a ich utrzymanie – kosztowne i kłopotliwe. Wreszcie nadal szereg tanich w budowie, króciutkich przystanków umożliwiających wejście pierwszymi drzwiami, które dobrze służyłyby mieszkańcom najmniejszych miejscowości, po prostu nie powstanie[18].

Przykłady podobnie krępujących swobodny rozwój kolei działań można mnożyć, dotykając każdego aspektu funkcjonowania transportu. Trudno jest np. prowadzić ruch pociągów komercyjnych, bo tym tzw. slot (możliwość przejazdu o określonej porze) przydzielany jest często w drugiej kolejności po kursach dotowanych, co zwłaszcza na liniach o niskiej przepustowości nie pozwala na ułożenie sensownego rozkładu jazdy[19]. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy pociąg niedotowany miałby szanse przewieźć tłumy, a dotowany służy kilku osobom. Na osobny komentarz zasługują kwestie uzyskiwania wszelkiego rodzaju koncesji wymaganych do rozpoczęcia regularnych kursów, a także normy dotyczące produkcji i dopuszczania do ruchu taboru. Nawet gdyby jednak problemy ograniczały się do opisanych szczegółowiej w tym krótkim komentarzu, kolej i tak już traciłaby swoją ogromną jeszcze ćwierć wieku temu pozycję. Jest bowiem swoistym systemem naczyń połączonych i systemowe ograniczanie jej roli

w ruchu lokalnym powoduje odpływ podróżnych i ładunków także z linii głównych, bo pasażerowie nie godzą się na skomplikowane przesiadki pomiędzy różnymi środkami transportu, a nadawcom nie opłaca się ponosić olbrzymich kosztów przeładunku.

Autorstwo: Kasper Fiszer
Źródło: Mises.pl

O AUTORZE

Kasper Fiszer – absolwent UAM i UŁ. Dziennikarz związany z transportem szynowym. Publikował w najważniejszych tytułach branży kolejowej, m.in. w „Kurierze Kolejowym", „Rynku Kolejowym" i „Świecie Kolei". Jest stałym publicystą portalu transport-publiczny.pl.

PRZYPISY

[1] Stawki za dostęp do infrastruktury kolejowej w ruchu towarowym są dużo wyższe niż do dróg. Przykładowo opłata za korzystanie z dróg dla 40 ciężarówek, które wiozą kontenery ze Śląska do portu w Świnoujściu to w systemie e-myta ViaTOLL 4,5 tys. zł (po 114 zł za ciężarówkę). Dostęp do torów dla 40-wagonowego pociągu w tej samej relacji to 8,8 tys. zł (cyt. za: Tiry kontra kolej. Nierówna rywalizacja, portal forsal.pl, http://forsal.pl/artykuly/866641,tiry-kontra-kolej-nierowna-rywalizacja.html, dostęp: 24.04.2015 r. W ruchu pasażerskim dysproporcja opłat wnoszonych bezpośrednio przez kierowcę jest jeszcze większa (na znakomitej większości dróg publicznych przejazd samochodem osobowym nie podlega opłacie, na kolei ruch jakiegokolwiek pociągu związany jest z koniecznością wykupienia dostępu do infrastruktury).

[2] Przede wszystkim powszechnej motoryzacji i silnego powiązania pomiędzy posiadaniem samochodu a prestiżem społecznym.

[3] Zob. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 grudnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie

ogólnych warunków technicznych eksploatacji pojazdów kolejowych, Dz.U. 2015 poz. 25.

[4] ms, Część autobusów szynowych wyłączona z ruchu w Pomorskiem, portal „Rynek Kolejowy”, http://www.rynek-kolejowy.pl/56950/czesc_autobusow_szynowych_wylaczona_z_ruchu_w_pomorskiem.htm

[5] Np. M. Wolański, P. Bednarz, B. Jakubowski, Analiza ekonomiczno-prawna w zakresie zagospodarowania linii kolejowych o niskiej rentowności, raport przygotowany na zlecenie Urzędu Transportu Kolejowego, Warszawa 2013, s. 43.

[6] Taka, niezgodna z ogólnymi zasadami polszczyzny, pisownia stosowana jest powszechnie, zob. np. A. Chudzikiewicz, T. Uhl, A. Pietrzyk, Modelowanie procesów występujących na liniach małoobciążonych, „Prace naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport” 2009, z. 69, s. 43 i n.

[7] Stawki dostępu do infrastruktury są ustalane obecnie w sposób jednolity w skali kraju i wyrażane są w opłacie za każdy kilometr jazdy naliczanej w zależności od kategorii linii, rodzaju pociągu i masy składu oraz liczby zatrzymań.

[8] Innymi znaczniejszymi zarządcami są należąca do grupy PKP SA, a więc państwowa spółka PKP LHS będąca jednocześnie przewoźnikiem i zarządcą infrastruktury, zarządzająca siecią kolei kopalnianych Infra Silesia należąca pośrednio do niemieckiego koncernu państwowego DB i powiązana z funkcjonującym w Polsce przewoźnikiem DB Schenker, a także SKPL Infrastruktura i Linie Kolejowe z Kalisza powiązana z grupą SKPL, praktycznie jedynym podmiotem w Polsce, który próbuje przełożyć na polski grunt ideę shortlines.

[9] Wynika to m.in. z dyrektywy 2012/34/WE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Takie regulacje mają zapewnić konkurencję pomiędzy przewoźnikami, ale całkowicie pominięto możliwość konkurowania także różnymi modelami zarządzania: łączeniem funkcji operatora i

przewoźnika, ich rozdzieleniem albo pewnymi wariantami pośrednimi, np. zarządzaniem infrastrukturą przez określonego przewoźnika, który dopuszcza jednak wjazd na swoją sieć pociągów innych spółek pod warunkiem uiszczenia jakiejś formy myta.

[10] M. Wolański, P. Bednarz, B. Jakubowski, dz. cyt. Raport można pobrać ze strony internetowej UTK, http://www.utk.gov.pl/pl/aktualnosci/3953,Przeglad-swiatowych-rozwiazan-prawnych-i-praktyk-regulacyjnych-w-zakresie-zagosp.html, dostęp: 21.04.2015 r.

[11] Przynajmniej w teorii, w praktyce bowiem zdarzają się incydentalne przypadki takich postojów, najczęściej związane ze wzmocnieniami składów (dokładaniem do nich dodatkowych, nadplanowych wagonów) w dniach największego ruchu.

[12] Zob. http://www.laenderbahn.com/de/die-laenderbahn/aktuelles/artikel/bahnstrecke-gotteszell-viechtach, dostęp: 22.04.2015 r.

[13] Do niedawna także krótsze niż składy.

[14] Taką długość mają pojazdy serii SA105.

[15] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie, Dz.U. 2014, poz. 867, § 1 ust. 32.

[16] Przeznaczenie przystanków niejako siłą rzeczy zmienia się każdorazowo przy planowaniu kolejnego rozkładu jazdy. Nadal nie ma bowiem przeszkód prawnych, by przy takim krótkim peronie zatrzymać dowolny kurs dalekobieżny, nawet międzynarodowy, jeśli tylko jego skład jest krótki.

[17] Np. w Kusiętach Nowych, zob. Koniec z absurdem zbyt długich peronów, „Z biegiem szyn” 2015, nr 1, s. 3.

[18] Choć należy zauważyć, że po zmianie norm dość szybko

pojawiły się plany budowy nowych peronów. Niektóre z nich opisywałem na łamach portalu miesięcznika „Rynek Kolejowy”, zob. np. K. Fiszer, Perspektywy rozwoju dla linii Chełm – Włodawa, portal „Rynek Kolejowy”, http://www.rynek-kolejowy.pl/57113/perspektywy_rozwoju_dla_linii_kolejowej_chelm_wlodawa.html, dostęp: 23.04.2015 r.

[19] Priorytet w kształtowaniu rozkładu jazdy mają bowiem pociągi tzw. służby publicznej. Nieprzydzielenie zadowalających godzin kursowania było np. jedną z przyczyn wielokrotnych cięć w ofercie komercyjnych pociągów interRegio spółki Przewozy Regionalne. Zob. np. jm, Dwa razy mniej InterRegio. Przewozy Regionalne tną tanie linie, portal „Rynek Kolejowy”, http://www.rynek-kolejowy.pl/54450/dwa_razy_mniej_interregio_przewozy_regionalne_tna_tanie_linie.htm, dostęp: 22.04.2015 r.