

Jak skutecznie kontrolować dotacje dla przewoźników?

Tematem referatu jest określenie minimalnych wymagań stawianych organizatorowi przewozów pasażerskich w zakresie kontroli wydatkowania rosnących wydatków na finansowanie przewozów regionalnych oraz wypracowanie mechanizmów egzekucji standardów realizowanych przewozów poprzez stworzenie skutecznego systemu kar dla przewoźnika.

Gdy w 2000 r. na mocy uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Ustawy o Restrukturyzacji Komerccjalizacji i Prywatyzacji Przedsiębiorstwa PKP podjęto proces przekształcenia państwowego monopolisty, nikt zapewne nie przypuszczał jakie będą dalekosiężne skutki wprowadzanych zmian. Zasadniczym punktem restrukturyzacji kolei był podział na spółki celowe oraz rozpoczęcie procesu prywatyzacji kolei i zmiana modelu finansowania kolei pasażerskich. Mocą ustawy za finansowanie przewozów regionalnych został odpowiedzialny samorząd wojewódzki, za międzywojewódzkich resort infrastruktury. Ustawa nie definiowała zakresu koniecznych przekształceń, w toku jej przygotowania ówczesny dyrektor generalny p.p. PKP p. Krzysztof Celiński w 1999 r. stwierdzał, że w wyniku wprowadzenia ustawy zostaną wydzielone spółki zajmujące się przewozami pasażerskimi, towarowymi i utrzymaniem infrastruktury. Kierunek ten był zgodny z oczekiwaniami w tym zakresie formułowanymi przez Unię Europejską, która była w trakcie wprowadzana podobnego podziału kompetencji wśród narodowych przewoźników kolejowych.- monopolistów na rynkach krajowych.

Jednak dwa lata później w ramach realizacji reformy jedynym elementem, który został wdrożony w 100% była zmiana modelu finansowania kolei i przeniesienie zadania organizowania przewozów regionalnych na samorządy wojewódzkie, notabene bez wyposażenia ich w narzędzie efektywnego kształtowania tych przewozów w postaci środków finansowych

Podczas gdy podstawowym argumentem za wprowadzeniem zmiany modelu podmiotu odpowiedzialnego za finansowanie kolei pasażerskiej było rosnące zadłużenie przedsiębiorstwa, nieefektywność struktur, konieczność dostosowania modelu funkcjonowania narodowego przewoźnika do przekształceń wymaganych przez UE i przeświadczenie, że PKP nie potrafią dostosować się do potrzeb rynku i klienta.. W praktyce na podstawie tej diagnozy stworzono system, który nie rozwiązał żadnego z podstawowych problemów.

Pozostałe elementy reformy zostały wdrożone wyrywkowo i niezgodnie z wcześniej deklarowanymi zasadami. Przede wszystkim powstało blisko 50 spółek wydzielonych z przedsiębiorstwa państwowego. O ile podział na 4 spółki pasażerskie był do uzasadnienia rozdzielnymi rynkami klientów w przypadku PKP InterCity, PKP PR, WKD i SKM i już wcześniej funkcjonującymi innymi systemami taryfowymi, to podział firmy utrzymującej infrastrukturę na kilkanaście spółek odpowiedzialnych za jej zarządzanie (PKP PLK), za utrzymanie sieci trakcyjnej (PKP Energetyka) i prace torowe, remontu, utrzymanie (PRK, ZNI), wraz z funkcjonującą czapą w postaci spółki matki PKP S.A., stworzyło system niewydolny i od początku równie nieefektywny, co poprzedni. O ile wcześniej za ten stan odpowiadało państwo, teraz w znacznej mierze złe funkcjonowanie kolei znalazło nowego winowajcę - samorządowego organizatora najbardziej j deficytowych regionalnych, przewozów pasażerskich.

Od początku brak odpowiednich środków na realizację zadania powodował, że samorządy wojewódzkie koncentrowały swój wysiłek nad poprawnym ukształtowaniem relacji z realizującym ponad 95% pracy przewozowej PKP PR¹. Od początku na margines został zepchnięty przez bieżące sprawy współpracy z przewoźnikiem standard realizowanych przewozów i narzędzia kontroli wydatkowania środków publicznych (dotacji do przewozów). Powód był niezwykle prosty - PKP PR od początku zaczęła w szybkim tempie generować gigantyczne straty. Brak wyposażenia samorządów wojewódzkich w odpowiednie narzędzia finansowania przewozów i pozbawienie wpływu na procesy kształtowania cen w ramach grupy PKP S.A. spowodował stworzenie trwale niewydolnego i ulegającego ciągłym mutacjom systemu. Efektem tego była postępująca na przestrzeni ostatnich 10 lat, szczególnie w okresie 2000-2004r. marginalizacja roli kolei w Polsce (tabela 1).

Tabela 1: Porównanie pracy przewozowej obsługiwanej przez PKP PR (do 2000 r. PKP) na przestrzeni lat

	1998 r.	2000 r.²	2002 r.	2005 r.³	2006 r.⁴	2013 r.
Praca przewozowa (mln pockm)	158	139	125	97	94	87-112

Dla porównania praca przewozowa w Czechach w 2004 r. wyniosła 106 mln pockm i była realizowana przy pomocy publicznej⁵ w skali roku w wysokości ok. 900 mln zł. Czechy różni do Polski to, że tam narodowy przewoźnik został podzielony na 3 spółki – pasażerską, towarową, od infrastruktury.

Można przyjąć tezę, że kolejne propozycje zmian na kolei były pochodną złe przeprowadzonej reformy kolei w 2001r. Z horyzontu został utracony cel reformy, a ważne stały się jej narzędzia, którymi było powołanie spółek. Kolejne rządowe projekty racjonalizacji systemu np. program regionalizacji kolei były próbą wyjścia z kryzysu, w jakim w dalszym ciągu pogrążało się PKP. Kryzys ten to nie tylko narastanie długu, ale i pogarszanie się stanu infrastruktury kolejowej mimo rosnących wydatków na ten cel po 2002 r., rozmycie odpowiedzialności za funkcjonowanie kolei w kraju za poszczególne jej segmenty.

Zdefiniowanie prawdziwych powodów tego stanu rzeczy było tym trudniejsze, że aż 6 lata zajęło zamknięcie poszczególnych elementów systemu finansowania przewozów kolejowych w Polsce.

¹ Tylko w dwóch województwach – mazowieckim i pomorskim, samorządy wojewódzkie rozpoczęły współpracę nie tylko z PKP przewozy regionalne, ale odpowiednio Warszawską Koleją Dojazdową i Szybką Koleją Miejską.

² W 2000 r. nastąpił głęboki proces zawieszeń przewozów pasażerskich na liniach spalinowych

³

Praca przewozowa w 2005 r. uwzględnia fakt wydzielenia z PKP PR Kolei Mazowieckich

⁴ Szacunki własne

⁵ Pomoc publiczna obejmuje w Czechach dotacje do ulg ustawowych, dotacje na przewozy regionalne odpowiedników polskich województw (kraje) i budżetu państwa..

Tabela 2: Zestawienie chronologiczne etapów zapewnienia źródeł finansowania poszczególnych segmentów przewozów pasażerskich

2001 r.	- przekazanie zadania organizacji pasażerskich przewozów regionalnych samorządom wojewódzkim - zapisanie w budżecie państwa kwoty 300 mln zł na przewozy regionalne
2002 r.	
2003r.	-program regionalizacji kolei regionalnych zakładający powołanie 16 spółek z udziałem PKP PR i województw ⁶ .
2004 r.	- przekazanie samorządom wojewódzkim środków w postaci udziału w podatku CIT i PIT na pokrycie kilku zadań m.in. finansowania deficytu przewozów regionalnych (szacunki Min. Finansów na 538 mln zł) - sfinansowanie po raz pierwszy przez budżet państwa w 100% deficytu wynikłego z e stosowania ulg ustawowych przez przewoźników (kwota roczna ok. 360 mln zł)
2005 r.	- przeznaczenie kwoty ponad 200 mln zł z budżetu państwa na utrzymanie infrastruktury kolejowej
2006 r.	- utworzenie Funduszu Kolejowego finansującego prace odtworzeniowe na sieci kolejowej PLK - sfinansowanie deficytu przewozów międzywojewódzkich przez resort infrastruktury w wielkości 250 mln zł. - przeznaczenie przez samorządy wojewódzkie kwoty ok. 700 mln zł na przewozy regionalne ze środków własnych

Jak widać z powyższej tabeli na ocenę sytuacji polskich kolei miały wpływ na przestrzeni lat czynniki, na które odpowiedzialne za przewozy samorządy nie miały wpływu tj.:

- brak refundacji w 100% ulg ustawowych do 2004 r. przy równoczesnym braku fiskalizacji utraconych przychodów z tego tytułu przez PKP PR do 2006 r.
- powstanie ok. 1,2 mld zł deficytu w wyniku braku źródeł pokrycia deficytu przewozów międzywojewódzkich w okresie 2001-2005
- utrzymanie wysokich na tle siły nabywczej ludności stawek dostępu do infrastruktury przy równoczesnym gwałtownym pogarszaniu się jej stanu i braku jednolitego systemu ich naliczania oraz ich obliczania⁷
- niezdolność PKP PLK do spożytkowania nawet skromnych środków na modernizację linii kolejowych⁸

W efekcie wykazywania chronicznego deficytu przewozów regionalnych, ich realizacji na przestrzeni lat przez przewoźnika przy pokryciu przez organizatora przewozów w wysokości od 0% w przypadku pociągów międzywojewódzkich, do poziomu

⁶ Program regionalizacji zakończył się powołaniem jednej spółki celowej Kolei Mazowieckich (KM), które do dnia dzisiejszego nie zostały wyposażone w majątek spółki PKP PR.

⁷ De facto na przestrzeni lat następuje wzrost kosztów dostępu do infrastruktury. Ofiarą tej sytuacji są KM, które w 2006 r. ponoszą wyższe o blisko 50% stawki dostępu do torów PLK przy równoczesnym wydłużeniu się czasów jazdy na połowie obsługiwanych linii

⁸ Z roku na rok wydłużeniu ulegają modernizacje linii z zaliczone do europejskiej sieci Ten. Odcinek Warszawa Wschodnia-Siedlce (88km) był modernizowany 6 lat, Wrocław-Opole Zachodnie (80 km) od 2000r. do 2007 lub 2008 r., co oznacza wydłużenie do 7-8 lat przy pełnej dostępności środków europejskiej za realizację zadania.

od 20 do 60% wykazywanego deficytu w przypadku pociągów regionalnych, na plan dalszy zeszyły mechanizmy kontroli wydatkowania środków na przewozy regionalne.

W 2006 r. umowy z PKP PR podpisywane są już przy pokryciu od 75% do 100% deficytu przedstawianego samorządom. W skali roku spółka PKP PR zostanie zasilona pomocą publiczną, przychodami z tytułu dzierżawy taboru i wykupu ulg handlowych, czy środków na zakup i modernizację taboru w wysokości nawet 1,8 mld zł. W 2005 r. pomoc publiczna dla PKP PR wyniosła już ponad 1 mld zł⁹. W 2006 r. samorządy w postaci dotacji i taboru przeznaczają na PKP PR ok. 750 mln zł, budżet państwa przekaże ok. 220 mln na pokrycie deficyt przewozów międzywojewódzkich, na zakupy i modernizacje taboru ze środków europejskich i budżetu państwa trafi do PKP PR ok. 500 mln zł.

Mimo tego praca przewozowa realizowana w ruchu regionalnym przez przewoźnika z roku na rok spada (patrz tabela 3) i w 2006 r. ulegnie dalszemu ograniczeniu do ok. 65 mln pockm¹⁰. Na nowy rozkład jazdy przewiduje się dalsze ograniczenie pracy przewozowej (*patrz zamówienia pociągów na rozkład jazdy 2006 /7 zamówione przez PKP PR w województwach łódzkim, małopolskim, dolnośląskim*)

Tabela 3: Zestawienie pracy przewozowej PKP PR w ruchu osobowym

	1999 r.*	2000 r.	2005 r.
Praca przewozowa (mln pockm)	104	89	68
(%)	117	100	76

* bez Mazowsza 92,4 mln pockm

Zwraca uwagę fakt, że kwota dofinansowania dla PKP PR w 2006 r. będzie prawie dwa razy większa niż pomoc publiczna uzyskiwana przez CD w Czechach przy wyższej pracy przewozowej. Co ważne sytuacja taka ma miejsce, mimo, że czeskie koleje oferują znacznie tańsze ceny za bilety i nieporównywalnie bogatszą ofertę przewozową i przy stawkach dostępu do infrastruktury niższych o 2/3 w stosunku do Polski.

Powyższe czynniki wskazują na jedno – jest to ostatni moment na wdrożenie mechanizmów kontrolnych dla efektywnego wydatkowania dotacji na przewozy regionalne. Przez ostatnie dwa lata nastąpił skokowy wzrost należności publicznych kierowanych bezpośrednio do PKP PR, co w żaden sposób nie zmieniło postawy przewoźnik wobec finansujących te przewozy samorządów, jak i pasażerów.

W ślad za wzrostem pomocy publicznej musi iść w parze poprawa standardów obsługi pasażerów, zaostrenie wymagań wobec przewoźnika na etapie podpisywania umowy, wprowadzanie nowych parametrów jakościowych do umów na przewozy, czy dokładniejsze wykonywanie kontroli z realizacji umowy.

Za wzór funkcjonowania przewozów regionalnych przyjęto model od lat stosowany z powodzeniem m.in. w Niemczech. W Niemczech landy zamawiają pociągi, określają

⁹ Pomoc uzyskana przez PKP PR obejmowała dotacje od samorządów w wysokości ponad 450 mln zł, refundację ulg ustawowych w kwocie ok. 260 mln zł, zakupy taboru wydierżawionego przez samorządy PKP PR za ok. 200 mln zł, przychody za dzierżawę taboru KM – ok. 40 mln zł, wykup ulg handlowych za ponad 100 mln zł.

¹⁰ Przy założeniu braku dalszych zawieszonych połączeń realizowanych przez PKP PR

wymagania dotyczące jakości, dysponują własnymi jednostkami kontrolującymi realizację umów.

W Polsce konieczne jest zdefiniowanie tych parametrów jakości, których spełnienie jest istotne z punktu widzenia kontroli wydatkowania dotacji. Wybrane z nich opisuje tabela 4.

Tabela 4: Zestawienie wybranych standardów jakości dotyczących wykonywania przewozów komunikacji publicznej

<i>Parametr jakościowy</i>	<i>Obowiązujące kryteria określające parametr</i>	<i>Proponowane kryteria jego wyznaczania</i>	<i>Proponowany sposób jego egzekwowania</i>	<i>Sposób jego kontroli</i>
Punktualność	Norma – 90-95% punktualności przy traktowaniu za planowe pociągów z opóźnieniem do 10 minut włącznie oraz liczeniu punktualności tylko w jednym punkcie	Norma nie mniej niż 95% punktualności, przy uznaniu za planowe tylko tych pociągów, które wykazują odchyłkę +3'(maks. +5') – 0 'w przynajmniej na odjeździe i przyjeździe wybranych punktach	Kary umowne w postaci potrącania z góry kwoty dotacji należnej przewoźnikowi i zwracanej w przypadku realizacji przewozów zgodnie z umową. Odrzucenie dofinansowania pociągów odwołanych i z opóźnieniami powyżej 60(120) min. ¹¹	Umowa z PKP PLK na przekazywanie danych o punktualności pociągów lub wspólne z PKP PR badania kontroli punktualności w wybrane dni roku (np. raz na kwartał), na wyznaczonych węzłach w celu statystycznego poziomu punktualności
Realizacja oferty	Założenie w umowie, że oferta jest w całości wykonywana	Założenie realizacji oferty na poziomie 98%	Rozliczanie umowy wg kryterium 98% realizacji umowy w zakładanej wysokości	Wyrównywanie różnicy pomiędzy zakładaną realizacją pracy a rzeczywistą po udokumentowaniu przez przewoźnika jej wykonania w danej wysokości
Zmiany rozkładu jazdy	PKP PR i PKP PLK może dokonywać bez konsekwencji zmiany w rozkładzie jazdy ze względu na roboty torowe	Zmiany w rozkładzie jazdy oraz ich zakres musi być uzgadniany z organizatorem przewozów.	Wprowadzenie zapisu, który jednoznacznie określa, że pociągi o zmienionym rozkładzie jazdy bez uzgodnienia nie będą objęte dofinansowaniem	Bieżąca kontrola informacji o zmianach w rozkładzie jazdy i sporządzanie zestawień zbiorczych z wprowadzonymi zmianami i ich weryfikacja na etapie

¹¹ Obecnie zgodnie z zapisami umów z PKP PR samorządy finansują pociągi, które są odwołane.

Parametr jakościowy	Obowiązujące kryteria określające parametr	Proponowane kryteria jego wyznaczania	Proponowany sposób jego egzekwowania	Sposób jego kontroli
Raporty kwartalne	PKP PR przedstawia raporty informacyjne do 20 dnia drugiego miesiąca po upływie kwartału	Raporty kwartalne (półroczne) mają charakter ostatecznych rozliczeń umowy umożliwiające korektę wykonania umowy na etapie jej realizacji	Wprowadzenie zapisu do umowy w celu zdyscyplinowania przewoźnika	
Standardy czystości	Postulatywne opisy dotyczące czystości w pociągach	Wprowadzenie kar za niedotrzymanie minimalnych standardów tj. wody w toaletach i braku środków czystości	Wprowadzenie kar za każdorazowe stwierdzenie stanu rzeczy niezgodnego ze stanem rzeczywistym	Konieczność zatrudnienia w UM pracownika(ów) do kontroli pociągów regionalnych
Standardy dotyczące obsługi	Postulatywne opisy dotyczące obowiązków przewoźnika w zakresie informacji dla podróżnych	Wprowadzenie kar za niedotrzymanie minimalnych standardów tj. za każdy przypadek braku rozkładu jazdy na stacji lub przystanku lub jego niezgodność ze stanem rzeczywistym	Wprowadzenie kar za każdorazowe odstępstwo od umowy	
Rozkład jazdy	Częścią umowy jest obowiązujący rozkład jazdy zamówiony przez przewoźnika i utworzony przez PKP PLK	Rozkład jazdy zamawia organizator przewozów (do czasu wprowadzenia ustawy o ptp, obowiązek zatwierdzania kart zamówień)	Wdrożenie ustawy o publicznym transporcie pasażerskim	
Punkty odprawy podróżnych	Postulatywne opisy dotyczące obowiązków przewoźnika w tym zakresie	Wpisanie do umowy punktów odprawy osób, wraz godzinami otwarcia kas i listą otwartych poczekalni	Wprowadzenie zapisu do umowy w celu zdyscyplinowania przewoźnika	
Gwarancja przebycia trasy zgodnie z wykupionym biletem (zachowania łańcucha podróży)	Brak zapisów w umowach na ten temat	Zobowiązanie przewoźnika do pokrycia kosztów dotarcia do celu w przypadku zerwania skomunikowania np. z powodu awarii pociągu, jego odwołania itp.	Wprowadzenie zapisu do umowy w celu zdyscyplinowania przewoźnika i możliwości dochodzenia roszczeń poza uciążliwą drogą sądową	Podanie informacji na temat takich zapisów do wiadomości publicznej

Parametr jakościowy	Obowiązujące kryteria określające parametr	Proponowane kryteria jego wyznaczania	Proponowany sposób jego egzekwowania	Sposób jego kontroli
Ogrzewanie w pociągu	Postulatywne zapisy dotyczące zapewniania warunków dla podróżnego	Szczegółowe zapisy określające okres	Kary za niedotrzymanie obowiązku ogrzewania w okresie październik-kwiecień poprzez anulowanie dotacji za każdy przypadek i karę nie mniejszą niż 200 zł za każdy przypadek	Konieczność zatrudnienia w UM pracownika(ów) do kontroli pociągów regionalnych
Awarie autobusów szynowych	Brak zapisów w umowach na ten temat	Zobowiązanie przewoźnika do zapewnienia komunikacji zastępczej o porównywalnych parametrach np. lokomotywa z wagonami na liniach o dużej prędkości handlowej,	Odstąpienie od dofinansowania pociągów zrealizowanych niezgodnie z zapisami umowy tj. komunikacją autobusową bez uzgodnienia z UM	Weryfikacja na etapie rozliczenia kwartalnego umowy

Podstawowym narzędziem organizatora przewozów w kształtowaniu odpowiedniego standardu usług jest i powinna być wysokość dotacji jaka zostanie przeznaczona na pokrycie deficytu wynikającego z realizacji przewozów w ramach obowiązku służby publicznej. Wysokość dotacji winna być regulowana nie tylko oczekiwaniami w tym zakresie przewoźnika, ale przede wszystkim oczekiwaniami organizatora przewozów i spełnieniem kryteriów jakościowych dotyczących wykonanej usługi. Niespełnienie tych kryteriów w skrajnych wypadkach winno powodować anulowanie dotacji należnej na dany pociąg i naliczanie kar umownych

Drugim narzędziem stosowanym w innych krajach tj. Czechy są kary umowne stosowane za nieprzestrzeganie wymaganych oczekiwań. Na wstępie postaramy określić postulatywną jakość oferowanych usług przewozowych. Oczekiwania klientów wobec usługi przewozowej dotyczą nie tylko faktu możliwości przemieszczenia się z punktu A do punktu B, ale także nakładają pewne wymagania wobec sposobu realizacji przewozu. Obecnie najczęściej stawiane przez podróżnych wymagania to:

- czas i bezpieczeństwo podróży,
- wygoda i komfort jazdy,
- dostępność,
- koszt podróży,
- niezawodność
- informacja

Ww. postulaty wydają się być oczywiste, jednak gdy zachodzi potrzeba ich weryfikacji rodzą się problemy z ich miarą. O ile punktualność i prędkość jazdy można łatwo ocenić, gdyż odnoszą się do wcześniej ustalonego wzorca, jakim jest rozkład jazdy, o tyle takie postulaty jak komfort podróży czy warunki bezpieczeństwa są oceniane subiektywnie.

Stawiane przez organizatora wymagania podlegają okresowej kontroli łącznie z uruchomieniem w razie potrzeby odpowiednich instrumentów regulujących jakość usług (wysokość dotacji, kary umowne itp.).

W odniesieniu do polskiej rzeczywistości odnosimy wrażenie, że organizatorzy przewozów nie w pełni wykorzystują możliwości reagowania na niedbałe realizowanie przewozów. Porównajmy postulatywne oczekiwania klientów z rzeczywistością. Ogólnie można postawić tezę, że Przewozy Regionalne Sp. z o.o. nie potrafią, bądź nie chcą dostosować swoich struktur i procesów zarządzania, tak aby zwiększyć efektywność wykonywanej pracy zapewniając wysoką jakość usług.

Główny postulat klientów kolei- czas przejazdu i punktualność kursowania pociągów w wielu przypadkach jest niespełniony. Pociągi w Polsce jeżdżą z roku na rok, ze względu na pogarszający się stan infrastruktury coraz wolniej, często generując duże opóźnienia. Szczególnie uwidocznił się ten stan po wprowadzeniu podziału na spółki. Zamiast wpłynąć na poprawę usług pogarsza się ona. W sytuacjach kryzysowych przewoźnik znajduje kilkadziesiąt powodów obwiniających spółkę kooperacyjną itp. Możemy postawić tezę, że utworzenie Grupy PKP sprzyja nie realizowaniu zadań zleconych przez organizatora przewozów. Wprowadzenie do ruchu nowoczesnych autobusów szynowych, w niektórych przypadkach stało się przysłowiowym „gwoździem do trumny”. Pojazdy te często ulegają awarii powodując opóźnienia w ruchu bądź odwołanie pociągów. Należy przyjąć, że powodem tego stanu rzeczy oprócz stosunkowo małego doświadczenia producentów jest ich niewłaściwa eksploatacja, zamówienia na etapie utrzymania, jak i eksploatacji. W PKP PR nie ma kadr, które znają się na trzeciej generacji autobusów szynowych wyposażonych w komputery pokładowe. Przewoźnik nie zatrudnił osób, o odpowiedniej wiedzy technicznej do ich obsługi. Takie zobowiązania winny być każdorazowo umieszczane w umowach dzierżawy lub użyczenia taboru przewoźnikowi. W efekcie tani w eksploatacji szynobus może realizować nawet tylko 50% kursów, zastępowany droższą lub niesubstytucyjną komunikacją KKA. W ten sposób przewoźnik generuje na etapie realizacji umowy dodatkowe straty, które pogłębiają deficyt przewozów.

Inne przykłady dotyczące niewłaściwej eksploatacji :

- Podobnie sytuacja wygląda z wszystkimi ww. postulatami jakości podróżowania. Komfort podróżowania w wielu przypadkach zamienia się w dyskomfort. Jedną z podstawowych zalet transportu kolejowego jest przestrzeń podróżowania, wygoda oraz zapewnienie toalet. W maju br. na linii Kędzierzyn Koźle – Nysa przez około miesiąc oba nowoczesne pojazdy kursujące tą linią miały nieczynne toalety.

Dlatego problem kontroli dotacji paradoksalnie dotyka w dużej mierze możliwości egzekwowania zapisów umowy. Problem weryfikacji jakości oferowanych usług częściowo rozwiązują niestety tylko powierzchownie odpowiednie przepisy w zawieranych umowach pomiędzy organizatorem a realizatorem przewozów. W ramowym projekcie umowy na wykonywanie kolejowych przewozów pasażerskich w jednym z paragrafów zatytułowanym „Parametry oceny jakości usług” ogólnie przedstawiono oczekiwania organizatora i obowiązki przewoźnika w tym zakresie.

W przypadku zapewnienia Bezpieczeństwa i higieny zapisano paragraf: „Przewoźnik zobowiązuje się wobec Samorządu do zapewnienia podróżnym warunków oraz higieny odpowiadających wymaganiom transportu kolejowego w Polsce” Brak uszczegółowienia zapisów umowy np., że toaleta powinna być czysta wyposażona w środki czystości i wodę. Ww. zapis mówi, że higiena powinna odpowiadać wymaganiom transportu kolejowego w Polsce. Jaka jest rzeczywistość, każdy wie kto jechał pociągiem, a brudna toaleta bez wody i środków czystości stała się symbolem polskich kolei. Niestety procedura oceny jakości nie zawiera kar umownych lub % obniżenia dotacji do przewozów. Jedynie wiążącym jest zapis, że: „Samorząd zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia u Przewoźnika oraz w pociągach, na dworcach i przystankach kolejowych doraźnych kontroli z zakresu realizacji zadania” oraz, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości „przewoźnik dołoży starań, aby stwierdzone nieprawidłowości zostały niezwłocznie usunięte”.

Brak jednoznacznych zapisów i twardego stanowiska organizatora przewozów oraz monopolistyczna pozycja na rynku PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. wpływa na to, iż staje on w pozycji roszczeniowej w stosunku do organizatora wymagając z roku na rok większych dotacji. Mimo, że w umowie istnieje zapis o możliwości wykonania doraźnych kontroli u przewoźnika praktycznie nie jest ona wykorzystywana. Prozaiczną przyczyną takiej sytuacji jest brak wykwalifikowanej kadry, która potrafiłaby sprostać zadaniom kontrolnym.

Dlatego zaproponowana mapa procesów w celu wdrożenia mechanizmów kontroli jakości realizowanych przewozów (tabela 5) określa drogę do dochodzenia do tych standardów, które umożliwiają efektywną kontrolę wydatkowania dotacji przez przewoźnika.

Tabela 5: Mapa procesów w celu wdrożenia mechanizmów kontroli jakości realizowanych przewozów

ZDEFINIOWANIE NAJWAŻNIEJSZYCH ZDANIEM
ORGANIZATORA PRZEWOZÓW PROBLEMÓW
DOTYCZĄCYCH NIEDOTRZYMYWANIA
STANDARDÓW JAKOŚCI PRZEWOZÓW

OKREŚLENIE PARAMETRÓW OPISUJĄCYCH TE
STANDARDY – OPRACOWANIE PROCEDUR ICH
WDROŻENIA I KONTROLI

SKIEROWANIE PRZED ROZPOCZĘCIEM
ROZMÓW Z PRZEWOŹNIKIEM NT. PODPISANIA
UMOWY, STANOWISKA OKREŚLAJĄCEGO
MINIMALNE WYMAGANIA (WARUNKI)
DOTYCZĄCE JAKOŚCI PRZEWOZÓW ORAZ
SPOSOBÓW ICH EGZEKWOWANIA

NEGOCJACJE Z PRZEWOŹNIKIEM NA TEMAT
WPROWADZENIA WNIOSKOWANYCH ZAPISÓW
DO UMOWY

Szczegółowe określenie priorytetów w tym zakresie, pozwoli stopniowo dochodzić do coraz większej liczby wskaźników kontrolnych zapisanych w umowie. Wydaje się, że za cel minimum należy postawić sobie wprowadzenia dwóch-trzech takich parametrów do kolejnej umowy zaczynającej się w 2007 lub 2008 r. W przeciwnym wypadku organizator przewozów będzie bezbronny wobec rozliczeń przewoźnika, które będą za każdym razem wyższe niż zapisane w umowie.

W Województwie Opolskim organizator przewozów tak jak w pozostałych województwach w różnym stopniu realizuje zadania kontrolne. Między innymi w regionie prowadzi się okresowo badania punktualności kursujących pociągów. Na stacjach węzłowych tj. Opole Gł., Kędzierzyn Koźle, Kluczbork oraz Strzelce Opolskie i Nysa ustawia się ankietatorów, którzy wspólnie z pracownikiem PKP PR dokonuje pomiaru punktualności przyjeżdżających i odjeżdżających pociągów. Wszystkie dane zostają poddane analizie, dzięki czemu możemy poznać rzeczywisty poziom punktualności. Inne zadania Samorządu to realizacja w terenie weryfikacji zamieszczanych na stacjach i przystankach informacji dla podróżnych oraz wykonywania badań wśród podróżnych na temat jakości wykonywanych usług.

Niestety w tym zakresie dzieli nas i kraje UE dużą przepaść, patrząc na przykłady jak kontroluje się przewoźników w innych krajach. Jednym z najczęstszych systemów badania zadowolenia klienta w wielu przedsiębiorstwach komunikacyjnych w Niemczech jest bezpośrednie zbieranie informacji. W przedsiębiorstwie SBB Stuttgart co kwartał wprowadza się osoby testujące z pracowników firmy. Są to osoby, które podróżują środkami komunikacji firmy, stawiając się w pozycji klientów i oceniają system według określonych kryteriów. Uzyskana w ten sposób ocena jakości usług jest bardzo obiektywna.

Inaczej przedstawia się sytuacja u naszych południowych sąsiadów. Jak wiadomo Czechy słyną z bardzo dobrze rozwiniętej komunikacji kolejowej, w związku z czym świadomość dobrze wykonanej usługi jest tam wyjątkowo rozwinięta. W Czechach w stosunku do przewoźników stosuje się kary umowne. W ramach regionalizacji kolei w Czechach organizowane są przetargi na poszczególne linie kolejowe w bardzo surowymi wymaganiami. Dzięki czemu organizator wie za co płaci.

Przykładowo w lutym br. w kraju libereckim ogłoszono przetarg na prowadzenie przewozów na liniach gdzie Czeskie Koleje zagroziły likwidacją ruchu ze względu na niską dotację. Operator musi sprostać wymaganiom jakości m.in:

- prowadzić ruch spalinowymi zespołami trakcyjnymi wykorzystując maksymalne prędkości szlakowe,
- zapewnić odpowiednią liczbę miejsc w pociągach (100-150 miejsc siedzących),
- pociąg musi być przystosowany do osób niepełnosprawnych itp.
- utrzymać pociągi w czystości w tym: WC – bieżąca woda i środki czystości są niezbędne,
- wszyscy pracownicy mający kontakt z klientem zobowiązani są schludnie wyglądać, posiadać odpowiedni elegancki ubiór.

Za wszystkie przewinienia przewidziano stosowanie kar umownych, i tak:

Przewoźnik ma przestrzegać punktualności w wysokości 91%. **Ogłaszający przetarg określił następujące warunki:**

„Minimum 91% pociągów na każdy kwadrans ma jeździć według rozkładu – jeśli ten wskaźnik nie zostanie osiągnięty z przyczyn zależnych od operatora będzie on musiał zapłacić karę 200tys. koron czeskich za każdy punkt procentowy poniżej tego wskaźnika”

Ponieważ przewoźnicy zgłosili dotację średnio w wysokości 70mln koron (ok.8,4mln zł), kara wynosi ok.0,3% za każdy procent niewypełnienia minimum. Należy podkreślić, że przewoźnik musi zapewnić tabor do przewozu osób niepełnosprawnych, co zwalnia samorząd z konieczności zakupów tego taboru.

Przyjrzyjmy się poniższemu przykładowi: Pociąg relacji Wrocław – Kędzierzyn Koźle odjazd ze stacji początkowej godz.11.40, przyjazd do stacji docelowej 13.57 według czeskich warunków przetargu miałby mierzoną punktualność co 15minut, a więc 7 razy na obszarze Opolszczyzny. Załóżmy, że w Brzegu jest o 12.28 (+6'), w Opolu ma przyjazd 13.06 (+5'), odjazd planowo 13.15, w Zdieszowicach ma postój i odjeżdża +4' o 13.50 i przyjazd do Kędzierzyna Koźla o 14.00 (+3'). Według zaproponowanych warunków przez PKP PR i przyjętych przez Samorząd Woj. Opolskiego pociąg ten ma 100% punktualność. Według warunków czeskiego przetargu jego punktualność wynosi 57%, co jest znacznie poniżej tolerowanej wartości. **Utrzymując ten wskaźnik przewoźnik musiałby zapłacić karę w wysokości 10,2% rocznej dotacji!**

To jest tylko jedna z proponowanych kar które przewidział samorząd Liberca dla przewoźników. Oto inne przykłady:

1) „Niedotrzymanie któregośkolwiek z wyżej wymienionych warunków dotyczących jakości usług: 50 tys. koron czeskich za każdy dzień usług o zaniżonym standardzie”

Gdyby autobus szynowy doznał awarii i został na trasę wysłany tabor zastępczy niespełniający parametrów pojazdu, jest od razu naliczana kara w wysokości 6,2tys. zł za każdy dzień obsługi tym taborem.

2) „Temperatura wnętrza pojazdu musi być na poziomie regulacji sporządzonych przez operatora: każde wykryte uchybienie w tym względzie: 10 tys. koron czeskich kary”

3) „100 tys. koron kary za niesprawność drzwi lub za niemożność zamknięcia otwartego okna w pociągu”

Ponadto przewoźnik musi sprostać wymaganiom czystości w pociągach, za każde stwierdzenie braku środków higieny, wody, bądź brud w pociągu stosowana jest kara w wysokości 10 tys. koron za każdy wykryty przypadek. Jak podano wyżej rozwiązano problem ogrzewania składów. Tymczasem polskie składy w szczególności EZT są przegrzane albo niedogrzone.

Zastosowania podobnych kar w ramach umowy z PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. (monopolista na rynku) znacząco poprawiłoby pozycję negocjacyjną organizatora przewozów, a naliczane kary wpłynęły by znacząco na obniżenie wykazywanego przez przewoźnika deficytu.

Proponowana w referacie metoda koncentruje się na stworzeniu kryteriów oceny przewozów przed ich wykonaniem, a nie jak obecnie po ich realizacji. Przypisuje wartość wszystkim przejawom działalności przewoźnika, które są niezgodne z umową. W efekcie ich respektowania poziom dotacji ma ulec zmniejszeniu w przypadku dalszego utrzymywania się obecnej jakości przewozów. Trudno oczekiwać przy niskim poziomie usługi, by nie generowała ona wysokiego deficytu. Obecny kształt umów bowiem nie stwarza żadnego mechanizmu, który by PKP PR mobilizował do obniżenia kosztów lub walki o wzrost przychodów. W efekcie, co roku mimo niższych kosztów eksploatacji taboru, zmniejszanej pracy przewozowej, samorządy płacą coraz więcej za mniejszy zakres usług realizowany przez przewoźnika

Kontrola realizacji umowy na etapie rozliczeń przygotowanych przez przewoźnika 5 miesięcy po jej zrealizowaniu, jak obecnie ma to miejsce, nie daje bowiem żadnych szans

na weryfikację danych przedstawionych przez przewoźnika. Postulować należy stworzenie mechanizmów bieżącego rozliczania umowy i jej kontroli, które odbiorą przewoźnikowi jego najpotężniejsze narzędzie - sposoby rozliczania przewozów w sposób maksymalnie skomplikowany i możliwie nieweryfikowalny przy braku faktycznym kontroli przewozów.

Stanisław Biega

Stanisław Biega – dyrektor projektu w Zielonym Mazowszu, od 2001 r. prowadzi dla Województwa Opolskiego Biuro koordynacji komunikacji kolejowej w Woj. Opolskim