

Adrian FURGALSKI*

SPÓŁKI SAMORZĄD - PKP PRZEWOZY REGIONALNE, MODEL DOCELOWY CZY PRZEJŚCIOWY?

Jedną z przyczyn niepowodzeń reformy kolei w Polsce jest brak polityki transportowej państwa, brak stabilnych systemów finansowania oraz dysproporcje w nakładach budżetu państwa na infrastrukturę drogową i kolejową. Stan kolei w Polsce jest dramatyczny: dekapitalizacja infrastruktury kolejowej, brak inwestycji taborowych, zapaść przewozów pasażerskich, niemal zerowe zaangażowanie państwa. Koncepcja zwiększenia odpowiedzialności samorządu za przewozy regionalne była słuszna, jednak nie została dopracowana. Nie wiadomo, ile ma powstać spółek samorząd - PKP PR, jaki ma być ich zasięg terytorialny. Do tego dochodzi niestabilne finansowanie z dochodów własnych samorządu. Autor postuluje powrót do dotacji budżetowej, obniżenie o 15% stawek dostępu do torów, dofinansowanie infrastruktury kolejowej z budżetu. Zaleca uporządkowanie struktury spółki, utworzenie tam oddziałów, gdzie nie powstaną spółki samorządowe, a następnie prywatyzację całego segmentu.

Na samym początku zadać należy pytanie, czy w Polsce jest realizowana zasada zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o transport. I odpowiedzieć na to pytanie pytaniem. Czy w Polsce istnieje dokument: polityka transportowa, bo to ona właśnie powinna uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju i w określony sposób dzielić przewóz osób oraz rzeczy pomiędzy wszystkie gałęzie transportu? Nie ma takiej polityki. Chyba że za jej wyznacznik przyjąć ustawę budżetową na rok 2005, w której rażą dysproporcje nakładów na drogi krajowe (9 mld zł) i inwestycje kolejowe (92 mln zł). By wdrażać skuteczny program naprawy kolei, trzeba wiedzieć, jak transport kolejowy ma być wpisany w system transportowy kraju, kompatybilny z systemem Unii Europejskiej i krajów Europy Wschodniej. Nie jest to możliwe, jeżeli rząd nie posiada własnej całościowej polityki transportowej państwa i nie potrafi zaplanować zrównoważonego rozwoju linii kolejowych, autostrad, dróg szybkiego ruchu, żegluga i lotnisk w poszczególnych częściach kraju. Przy takim stanie rzeczy działania prowadzone wobec poszczególnych sektorów są niespójne i pozbawione wizji. Na dłuższą metę grozi to chaosem w rozwoju regionalnym kraju, zmniejszeniem tempa rozwoju gospodarczego oraz niewykorzystaniem środków z funduszy strukturalnych, gdyż projekty nietworzące spójnej całości nie mogą liczyć na wsparcie UE.

* Dyrektor - analityk rynku kolejowego w Zespole Doradców Gospodarczych „TOR”.

Resort pod kierownictwem ministra Krzysztofa Opawskiego przygotował „Politykę transportową państwa na lata 2005 - 2025”. Co można z niego wyczytać na temat przewozów pasażerskich? Jak wiemy, w przewozach tych nastąpił spadek z 789 mln pasażerów w 1990 r. do 270,8 mln w 2004 r. Błyskawiczny rozwój motoryzacji indywidualnej (416 samochodów na 1000 mieszkańców w 2003 r., podczas gdy doświadczenia europejskie pokazują, że dopiero po przekroczeniu 500 samochodów na 1000 mieszkańców nastąpił powrót do kolei, tylko że u nas z tragicznych dróg trzeba by kazać się przesiąść na równie tragiczną kolej), zubożenie części społeczeństwa i bezrobocie połączone z niską mobilnością pracowników, ale i pogarszająca się jakość świadczonych przez kolej usług poskutkowały zmniejszeniem się strumienia podróżnych wybierających transport szynowy. W „Polityce” czytamy, że z uwagi na olbrzymie koszty inwestycyjne w zakresie odwrócenia tendencji dekapitalizacji infrastruktury kolejowej, nie przewiduje się w najbliższych latach budowy linii wielkich prędkości (rzędu 350 km/h), zakłada się kontynuację liberalizacji rynku, przyspieszenie prywatyzacji oraz dalsze reformowanie przewozów regionalnych. Przyjęte zostało założenie, iż w latach 2005 - 2007 utrzymana zostanie wielkość pasażerskich przewozów kolejowych, na poziomie nie niższym niż w roku 2004, podczas gdy, moim zdaniem, dopiero rok obecny można traktować jako podstawę. Jest to więc bardzo pasywne podejście, ale i tak przedstawione w dokumencie propozycje działań oraz deklaratywnie zapisane w rządowym dokumencie z 22 lutego 2005 r. „Strategia restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA” postulaty wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie finansowania, zwłaszcza że są one przewidziane z datą 1.01.2006 r. mogą podawać intencje autorów w liczne wątpliwości. Poza tym, inny dokument resortu infrastruktury - „Strategia rozwoju transportu na lata 2007 - 2013” zakłada, wg prognoz prof. Jana Burnewicza, spadek pasażerskich przewozów kolejowych do roku 2020 o 25% przy rosnącej liczbie pasażerów korzystających z połączeń lotniczych oraz komunikacji indywidualnej. Mimo tych uwag, trzeba dobrze ocenić projekt nowej polityki transportowej, gdyż zwraca on uwagę na konieczność rewitalizacji przewozów kolejowych. Jednak innym problemem polskiej rzeczywistości jest zmienność koncepcji i programów wynikająca z myślenia o transporcie i infrastrukturze, niestety, w kategoriach politycznych, w perspektywie jedynie czteroletnich kadencji parlamentu. Taka zmienność, połączona z 15-letnim traktowaniem tego segmentu gospodarki po macoszemu, gdyż zawsze więcej orędowników zyskiwały wydatki socjalne, doprowadziła także do braku stałego modelu finansowania infrastruktury, a przez to do braku odpowiednio wysokich nakładów inwestycyjnych. Trzeba mieć nadzieję, że wybory nie sprawią, iż „Polityka” jako „nie swoja” trafi do kosza.

Kolej znajduje się w stanie zbliżonym do upadku i jest bombą, w której odliczanie już zostało uruchomione. W Polsce udział kolei w roku 2003 w przewozach towarów wyniósł 26,9% (średnia w UE 22,3%), ale już udział kolei w przewozach pasażerskich skurczył się do 5% (średnia w UE 6,6%). Kolej niemal na całym świecie przeżywa kłopoty, ale też w wielu krajach jej znaczenie rośnie lub jest stabilne. Transport szynowy ma zdecydowany priorytet w krajach UE ze względu na przeciążenie dróg i autostrad, rosnące koszty ich utrzymania, bezpieczeństwo podróżowania koleją nieporównywalnie większe niż w transporcie drogowym oraz z uwagi na walory ekologiczne.

W Polsce mamy do czynienia z:

- poważną dekapitalizacją infrastruktury kolejowej. Raport Urzędu Transportu Kolejowego za 2003 rok jest zatrważający. Wymieniono 99 rozjazdów kolejowych (najbardziej newralgiczny element drogi kolejowej) przy potrzebie wynoszącej 3700 sztuk. Wymieniono 185,6 km torów, przy potrzebie wymiany 1640 km. W krajach Unii Europejskiej, gdyż zgodnie z zaleceniami UE to na państwie spoczywa główny obowiązek utrzymania i rozbudowy infrastruktury kolejowej, przeznaczają się rocznie na infrastrukturę średnio 2% PKB. W Polsce natomiast nakłady spadły z 0,4% PKB w 1990 r. do 0,01% w roku 2002. Zaległości w remontach nawierzchni kolejowej wycenione są na 10 mld zł., a zaległości wymiany urządzeń na 18 mld zł.

- brakiem inwestycji taborowych. W programie rządu z 2003 r. podana jest wielkość niezbędnych nakładów inwestycyjnych w PKP CARGO na poziomie ok. 1,2 mld zł rocznie. Z danych spółki wynika, że w 2003 r. wyniosły one 211 mln zł. Każdy pasażer widzi, w jakich warunkach jeździ. Na szczęście pewnej poprawie ulega, na miarę posiadanych środków, tabor PKP Intercity. Ulegnie poprawie stan taboru obsługującego połączenia regionalne, co jednak w sposób znaczący nie przyczyni się do odzyskania klientów. Nowy tabor ma się pojawić dzięki środkom unijnym na polskich torach w latach 2005-2008, ale to kropla w morzu potrzeb. Łączny koszt zakupu i modernizacji wyniesie ponad 413 mln zł. Dodatkowo, z własnych środków, nabywane są i będą nowe składy przez województwa samorządowe, zwłaszcza przez województwo mazowieckie zaangażowane kapitałowo w nowo utworzoną spółkę „Koleje Mazowieckie”. Niebezpieczne jest jednak zbyt duże przykładanie wagi do autobusów szynowych, które mogąc obsłużyć ruch na słabo obciążonych liniach, muszą być traktowane jako dodatkowy, a nie podstawowy tabor pasażerski.
- upadającymi przewozami pasażerskimi.
- brakiem długoletnich programów finansowania tak pasażerskich kolejowych przewozów regionalnych, jak i infrastruktury kolejowej. Raport NIK wskazał, że w latach 2001-2003 kolej otrzymała z budżetu jedynie 30% wymaganych kwot.

W 1999 roku, kiedy współpracowałem z Tadeuszem Syryjczykiem, tworzącym program i ustawę restrukturyzacyjną, słusznie przyjęte zostało założenie, że decydującą rolę w uzdrowieniu sytuacji regionalnych przewozów pasażerskich będą odgrywać samorządy wojewódzkie i samorządy wielkich miast. Skoro mieliśmy reformę administracyjną i wzrost znaczenia polityki regionalnej, to jej integralną częścią powinna była się stać regionalna polityka transportowa. Samorządy wsparte odpowiednimi regulacjami prawnymi i środkami finansowymi, miały decydować o zawieraniu umów na świadczenie kolejowych usług przewozowych. Widać dzisiaj konieczność zmian legislacyjnych umożliwiających samorządom chociażby możliwość koordynacji transportu kolejowego z autobusowym. Samorząd miał stawiać przewoźnikowi warunki dotyczące przyjaznego pasażerom rozkładu jazdy, bezpieczeństwa podróży, czystości na przystankach i w wagonach, miał planować, zamawiać, monitorować i kontrolować wykonywanie usług, a także za nie płać. W ten sposób decyzje podejmowane byłyby jak najbliżej miejsca ich realizacji, właściwiej dzielone byłyby zadania przewozowe na terenie województwa, racjonalizowalibyśmy koszty oraz zatrudnienie, z tym że jego nieunikniona redukcja byłaby większa przy braku wdrożenia regionalizacji. Przyjęta w 2004 r. przez Marka Pola koncepcja spółek pomiędzy samorządem a PKP Przewozy Regionalne okazała się kompletnie niedopracowana w szczegółach. Nie wiadomo bowiem było, jaka liczba spółek jest optymalna pod względem ekonomicznej opłacalności (najprawdopodobniej 5, patrząc na sieć i potoki podróży), kiedy i jaki majątek byłby do nich wniesiony (wniesienie majątku aportem oznacza konieczność braku obciążeń na tym majątku, uregulowania statusu prawnego i wyceny). Można więc wysnuć obawy, że chodziło raczej o zrzucenie odpowiedzialności za przewozy regionalne i deficytu na samorządy i kolej. Nie można było tak poważnej zmiany puszczać na żywioł i czekać, czy samorząd utworzy spółkę, czy nie. Czy utworzenie spółek nie zwiększy groźby ogłoszenia ich upadłości, co jest niemożliwe przy rozłożonym nad PKP Przewozy Regionalne politycznym parasolem ochronnym, choć reguły ekonomiczne dawno nakazywałyby przeprowadzić taką operację? Na te pytania nie dano odpowiedzi. Obecnie jesteśmy w sytuacji, kiedy nie wiadomo, czy będą tworzone kolejne spółki, na co wskazywałyby zapisy w „Strategii restrukturyzacji i prywatyzacji Grupy PKP SA” czy też po „Kolejach Mazowieckich” nie powstanie żadna inna, na co wskazywałyby zapisy porozumienia z kolejarzami z lutego br. Przerzucenie organizacji przewozów regionalnych do zadań samorządów nie jest prostym przedsięwzięciem. Może się to skończyć dużymi cięciami w przewozach (na razie mieliśmy do czynienia z największym od lat zamieszeniem z ustalaniem rozkładu jazdy) albo niewydolnością całego systemu. Choć, oczywiście, nie można ukrywać prawdy, że na odcinkach, gdzie jeździ paru pasażerów, kolej nie ma racji bytu. Nie można jednak tego tylko powiedzieć,

trzeba to konsekwentnie realizować. Pociąg, który wyjeżdża o 3.00 rano, wioząc 11 pasażerów (wiadomo, jaki zawód wykonują) i kosztując rocznie 170 tys. zł, nie ma racji bytu, a takich pociągów jest wciąż sporo wśród 166 składów, których koszty są pokrywane dochodami z biletów w mniej niż 20 proc.

Zgadając się z koncepcją regionalizacji, chcę podkreślić mój negatywny stosunek do nowego sposobu finansowania przewozów regionalnych. Oparcie systemu na zmiennych wpływach z podatków w sytuacji, gdy od 4 lat maleje udział podatków bezpośrednich w dochodach budżetu państwa, podatek CIT jest najbardziej wahlwym podatkiem i zmiany sięgają rocznie nawet 20 proc. (w roku 2004 mieliśmy wahnięcie in plus, co jednak nie przełożyło się na wzrost wielkości nakładów na kolej), a ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje faktycznie nakazu wydatkowania tych środków na kolej, nie pozwala samorządom na perspektywiczne działanie w obszarze pasażerskich przewozów kolejowych. W ustaleniach z 11/12 listopada 2003 r., strona rządowa potwierdziła, iż 538 mln zł „na kolej” znajdzie się w budżetach samorządów z podatku CIT i PIT w roku 2004. Większość znawców tematu przestrzegala wtedy, że zaplanowanych w budżecie kwot kolejarze nigdy nie zobaczą, choćby dlatego, że resort finansów wyliczył tę kwotę, korzystając ze starych danych dotyczących ściągalności podatków. Jakie jest podsumowanie roku 2004 i ile wyszło z owych 538 mln zł? Dokładnie: 420 176 528 zł. Plan na 2005 jest jeszcze gorszy i zakłada dofinansowanie rządu 370 mln zł.

Z tego powodu, środki na regionalne połączenia powinny być „znaczone” i gwarantowane na kilka lat naprzód, co najmniej 7, w nowej ustawie o publicznym transporcie zbiorowym w formie odrębnej dotacji przedmiotowej. W Wielkiej Brytanii są to okresy 7 - 15 lat, przy czym dla kolei aglomeracyjnych stosuje się górną granicę czasu. Pozwoli to stworzyć samorządom wieloletnie programy finansowania i organizowania przewozów, zamawiania usług i przyciągania inwestorów, pozwoli odzyskać wiarygodność finansową, ułatwi większe i tańsze zamówienia na tabor, bo przecież fabryki nie produkują go „na półkę” oraz sprawniejsze finansowanie zakupu przez np. leasing czy kredyt, a także wprowadzi „łatwiejsze” gwarancje państwa w przypadku dobrych koncepcji inwestycyjnych. Obecny jednoroczny system, oparty na zmiennych wpływach z podatków dochodowych, nigdy na to nie pozwoli. Wydaje się, mając na uwadze liczbę zwolenników kolei w parlamencie, iż wystarczające, a zarazem możliwe do uzyskania będzie przyjęcie rocznej dotacji dla przewozów regionalnych na poziomie co najmniej 650 mln zł, rocznej dotacji na finansowanie przewozów międzywojewódzkich w kwocie co najmniej 150 mln zł (jako osobna pozycja w budżecie ministra infrastruktury), ale tylko przy równoczesnym założeniu, że dotacje do ulg będą pokrywane w pełni (ok. 380 mln zł), zlikwidowane zostaną najbardziej deficytowe połączenia, gdzie wozi się powietrze plus kolejarzy do pracy oraz że zostanie obniżona stawka dostępu do torów o 15% (da to oddech dla PKP PR rządu 102 mln rocznie). Równocześnie trzeba wprowadzić stały system dofinansowania infrastruktury z budżetu państwa.

Nie ma bowiem możliwości odbudowy pasażerskiego ruchu kolejowego bez inwestycji w tory i bez wprowadzenia stałego systemu dofinansowania infrastruktury z budżetu państwa połączonego z rewizją polityki inwestycyjnej Polskich Linii Kolejowych. Aby zapobiec dalszej dekapitalizacji infrastruktury kolejowej, PLK SA muszą wydawać rokrocznie do roku 2020 nie mniej niż 2,8 mld zł na modernizację linii położonych w korytarzach międzynarodowych (5 tys. km) oraz nie mniej niż 1,5 mld zł na pozostałe linie kolejowe (12 tys. km) w celu ich kompleksowej modernizacji i usunięcia zagrożeń dla ruchu. Możliwość zbudowania planu finansowego z użyciem środków własnych, kredytów i środków Unii wykazuje dziurę do pokrycia przez państwo rządu 1,2 mld zł. Wprowadzenie stałej dotacji rządu 600 mln zł (zapis w ustawie o finansowaniu dróg publicznych, iż corocznie budżet państwa przekazuje na ten cel 3,2% rzeczywistych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych i autogazu) oraz wprowadzenie programu oszczędnościowego (także restrukturyzacja zatrudnienia) mogą przynieść ok. 1,247 mld zł.

Prywatyzacja kolei powinna być jak najdalej idąca. Jedynie nie można powtórzyć brytyjskiego błędu i infrastruktura musi pozostać państwową. Problemem jest jednak to, że w obecnej sytuacji braku koncepcji rozwoju rynku przewozów kolejowych trudno będzie zainteresować potencjalnych inwestorów. Niebezpieczeństwo leży także w odwlekaniu prywatyzacji w czasie za cenę spokoju załogi. Nowe spółki przewozowe nie są na tyle mocne, by stawić czoła przewoźnikom zagranicznym, a administracyjne blokowanie dostępu do torów nie będzie już wkrótce możliwe. W znacznej mierze jesteśmy tu bowiem uzależnieni od prawa Unii Europejskiej. Wraz z dniem akcesji Polska udostępniła wszystkim operatorom przewozów towarowych te linie, które były modernizowane ze środków unijnych. Stanowią one ok. 20 proc. sieci. Od 2007 r. nie będzie już żadnych ograniczeń. Poza tym obrona pozycji własnego rynku nie przyniesie PKP efektów, jeżeli nie będzie szła w parze z ekspansją na rynku międzynarodowym. Bardzo prawdopodobny jest natomiast wariant wykupienia przez Deutsche Bahn jednego ze śląskich operatorów i łatwy wjazd na polskie tory. Niestety, opracowana przez rząd „Strategia” przewiduje wciąż odległe terminy prywatyzacji, a pamiętając o dotychczasowych postępach PKP SA w prywatyzowaniu własnych spółek, można przyjąć założenie, że i tak ulegną one dalszemu wydłużeniu w czasie. Moim zdaniem, minione 4 lata reformy pokazały, że PKP SA nie jest w stanie sama poradzić sobie z przeprowadzeniem procesu prywatyzacji, stąd konieczność przekazania kierowania nierozpoczętymi jeszcze procesami prywatyzacyjnymi z PKP SA do Ministerstwa Skarbu Państwa. Środki uzyskane z prywatyzacji trafiać powinny na odrębny fundusz, z przeznaczeniem na inwestycje infrastrukturalne, a nie na bieżące potrzeby PKP oraz do Funduszu Własności Pracowniczej zgodnie z ustawą restrukturyzacyjną. Przyjęcie szerokiej prywatyzacji nie oznaczałoby jednak całkowitego wycofania się państwa z tego sektora gospodarki, jakim jest kolej. Państwo musi być obecne poprzez finansowanie infrastruktury kolejowej (tak jak finansuje drogową, rzeczną) oraz pokrywanie deficytu przewozów regionalnych.

Co do prywatyzacji przewozów regionalnych. Czy nie jest niezdrową sytuacją, w której samorząd sam sobie zleca usługi, sam sobie płaci i sam siebie kontroluje? Czy nie ograniczy to pojawiania się konkurencyjnych nowych operatorów? Powinno być tak: budżet państwa przekazuje środki samorządom wojewódzkim w formie dotacji wg określonego algorytmu, samorzady pełnią rolę jedynie organizatorów przewozów kolejowych i wyłaniają w drodze przetargu operatorów kolejowych. Samorządom nie jest w ogóle potrzebne tworzenie własnych podmiotów realizujących przewozy. Nie powinny ich także tworzyć, patrząc na rozporządzenie Rady Europy 1893/91 stwierdzające, że przewoźnicy powinni działać jako podmioty niezależne. Skoro jednak powstała już pierwsza spółka, na pewno nie należy jej likwidować, ale uznać, że stanowi ona jedynie pewnego rodzaju model przejściowy. W planach obecnego rządu nie przewiduje się jednak zmian dotyczących struktury własnościowej w spółkach do końca 2007 roku. Nie ma też jednak zapisu, że podmioty te nie powinny nigdy podlegać procesowi prywatyzacji. Dobrym rozwiązaniem byłoby zachęcenie województw podlaskiego i łódzkiego do zaangażowania w spółkę Koleje Mazowieckie oraz połączenie kilku zakładów wojewódzkich PKP Przewozy Regionalne w 5 oddziałów. Nie chodzi w tej operacji o redukcję kosztów, gdyż zmiana struktury może wycisnąć „jedynie” 20 mln zł oszczędności. Byłby to ruch przygotowujący proces prywatyzacji. Należałoby więc wprowadzić ustawowy obowiązek odpłatnego zbycia przez samorzady wojewódzkie udziałów w utworzonej z PKP PR spółce Koleje Mazowieckie (zwłaszcza że osoby odpowiedzialne w samorządzie mazowieckim za kolej, same przewidują taki scenariusz) na rzecz inwestorów branżowych / finansowych przed wprowadzeniem przez UE liberalizacji rynku przewozów pasażerskich w 2010 r. Zbycie udziałów toczyłoby się równoległe z prowadzonym przez ministra skarbu państwa procesem prywatyzacji oddziałów PKP PR.

LOCAL GOVERNMENT AND PKP PR'S PARTNERSHIP ENTERPRISES - INTERMEDIATE OR TARGET MODEL?

There are few reasons why the railway reform failed in Poland. The most important reasons are lack of transport policy of the state, lack of stable financing systems and disproportions in government budget's expenditures on road and railway infrastructure.

The state of polish railway is dramatic: the quality of railway infrastructure become worse and worse; lack of investments in railway rolling stock; breakdown of passanger transport; very little or even lack of financial engagement of the State.

The conception of increased local government responsibility for local carriers was correct but not well-thought-of. We don't know how many local government - PKP PR's enterprises shuld be established and how big should their territory range be. Additionally, the financing system based on local government's own incomes is not stabile.

The Author postulates: return to budget subsidies for the regional carriers; reduction of the rates by PKP Polish Railway Lines JSC by around 15%; creation of a new subsidy for the railway infrastructure by the government. The structure of PKP PR should be also put in order, new divisions should be created there, whre local governement doesn't decide about the creation of enterprises. Finally - all the railway segment should be privatised.