

Paweł GRADOWSKI¹
Marta GRYGLAS²

PROBLEMY ZWIĄZANE Z MODERNIZACJĄ INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ I ICH WPŁYW NA UZYSKANIE EFEKTYWNOŚCI PROJEKTÓW

W artykule zaprezentowano majątek spółki PKP PLK S.A. oraz stan infrastruktury, który ulega dekapitalizacji. Realizowane projekty modernizacyjne wymagają opracowania studium wykonalności. W studiach tych uwzględniane są problemy związane z modernizacją, które w efekcie mają wpływ na uzyskanie efektywności projektów. Problemy te zostały pokrótce omówione. Wskazano kierunek zmian jakie powinny być dokonane aby w przyszłości ograniczyć liczbę problemów i w końcowym efekcie uzyskiwać lepsze wskaźniki efektywności dla modernizowanej infrastruktury kolejowej.

PROBLEMS RELATING TO MODERNIZATION OF RAILWAY INFRASTRUCTURE AND THEIR IMPACT ON THE EFFICACY PROJECTS

The article presents the assets of a company of PKP PLK SA and the state of infrastructure, which is disinvestment. Modernization projects require a feasibility study. In these studies included are problems associated with modernization, which ultimately affects on the efficiency of projects. These problems are briefly discussed. Indicated the direction of change that should be made in future reduce problems and, get better performance indicators for the modernized railway infrastructure.

1. WSTĘP

Jednym z największych zarządców infrastruktury kolejowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest PKP Polskie Linie Kolejowe (PLK) S.A. Jak każdy podmiot gospodarczy działający na rynku posiada majątek. Majątek spółki PKP PLK S.A stanowią aktywa trwałe (86,4%), w skład których wchodzi: grunty, budynki i lokale, obiekty

¹ Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa, 04-275 Warszawa, ul. Chłopickiego 50
tel. +48 22 47-31-050, fax. +48 22 47-31-036, e-mail pgradowski@cntk.pl

² Centrum Naukowo-Techniczne Kolejnictwa, 04-275 Warszawa, ul. Chłopickiego 50
tel. +48 22 47-31-416, fax. +48 22 47-31-036, e-mail mgryglas@cntk.pl

inżynierii lądowej i wodnej, urządzenia techniczne i maszyny, środki trwałe w budowie wraz z zaliczkami, pozostałe środki, jak i aktywa obrotowe (13,6%) obejmujące: zapasy, należności z tytułu dostaw i usług, należności z tytułu podatków, ceł, ubezpieczeń i innych świadczeń, pozostałe należności, krótkoterminowe aktywa finansowe, rozliczenia międzyokresowe.

1.1. Restrukturyzacja i racjonalizacja majątku spółki

Proces wnoszenia przez PKP S.A. do PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. majątku niezbędnego do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi, zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, odbywa się sukcesywnie. Równocześnie prowadzone są działania w kierunku dostosowania infrastruktury kolejowej do realizacji statutowych zadań spółki. Majątek zbędny poddawany jest likwidacji bądź przekazywaniu, zgodnie z obowiązującym prawem, jednostkom samorządu terytorialnego.

W związku z inwestycjami krajowymi, odnotowano duże zainteresowanie przedsiębiorców w zakresie wznowienia ruchu kolejowego na liniach z decyzjami o likwidacji lub już zlikwidowanych. Po przeprowadzeniu analizy ekonomicznej, wskazującej na opłacalność przedsięwzięcia, Zarząd PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wyraża w ostatnich latach coraz częściej zgodę na rewitalizację kolejnych kilometrów linii kolejowych.

Dla pozostałych linii kolejowych PKP PLK S.A., jako główny zarządca infrastruktury kolejowej, wyznacza podstawowy cel, jakim jest utrzymanie sieci dróg kolejowych w stanie zapewniającym bezpieczne prowadzenie ruchu kolejowego, zachowanie jakości świadczonych usług oraz rozwój infrastruktury.

2. EKSPLOATACJA LINII KOLEJOWYCH

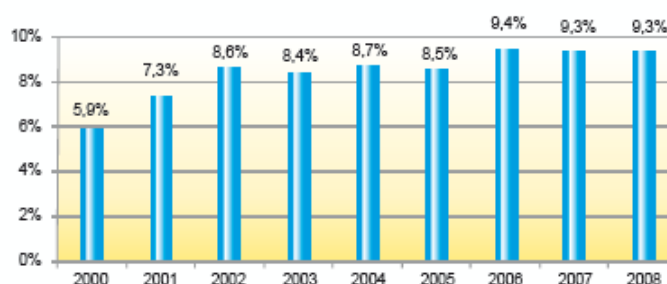
Pozytywnym zjawiskiem zaobserwowanym na rynku jest fakt, że długość eksploatowanych linii kolejowych w stosunku rok do roku (dla analizowanego 2008 r.) uległa nieznacznemu zwiększeniu. Jednakże, dla całej sieci, najważniejszym celem zarządcy infrastruktury kolejowej jest zapewnienie przewoźnikom pasażerskim i towarowym oraz ich klientom – pasażerom i nadawcom ładunków, oferty zapewniającej właściwy standard przewozów. Dlatego kluczowym zadaniem stojącym przed PKP PLK S.A. jest poprawa stanu technicznego infrastruktury drogowej. W związku z tym realizowane przez spółkę prace utrzymaniowo-naprawcze ukierunkowane są na likwidację ograniczeń prędkości.

Tab. 1. Struktura prędkości rozkładowych

Struktura prędkości rozkładowych		
Przedział prędkości	Długość torów (km)	Procentowy udział długości torów
$V \geq 160$ km/h	1.493	5%
$120 \leq V < 160$ km/h	4.011	15%
$80 \leq V < 120$ km/h	10.482	38%
$40 \leq V < 80$ km/h	9.259	33%
$V < 40$ km/h	2.534	9%
Razem / Total	27.779	100%

Niestety, z powodu niewystarczających środków, kierowanych na naprawy infrastruktury drogowej, jej stan ulega systematycznemu pogorszeniu. Przy wprowadzaniu kolejnych rozkładów jazdy, długość odcinków na których obniżono prędkość rozkładową, przewyższa długość odcinków, na których prędkość podwyższono – średnio o ok. 1.000 km. Strukturę prędkości rozkładowych w rozkładzie jazdy 2008/09 przedstawia powyższa tabela.

Obniżanie prędkości rozkładowych w kolejnych rozkładach jazdy pociągów nie przyczyniło się do zmniejszania ilości ograniczeń prędkości oraz długości ich odcinków. Porównanie długości torów z ograniczeniami w poszczególnych latach przedstawia rysunek nr 1.



Rys.1. Długość torów z ograniczeniami prędkości

Dla poprawienia stanu technicznego infrastruktury konieczne jest zwiększenie ilości robót naprawczych i modernizacyjnych.

Dlatego głównym celem prowadzonych przez spółkę modernizacji jest m.in. dostosowanie parametrów linii kolejowych do nowych standardów oraz do wymogów umów międzynarodowych AGC (o głównych międzynarodowych liniach kolejowych) i AGTC (o głównych międzynarodowych liniach kolejowych transportu kombinowanego).

Oczekiwanymi efektami obecnych i przyszłych modernizacji jest zarówno zwiększenie komfortu podróży i bezpieczeństwa, jak i zmniejszenie nakładów na utrzymanie infrastruktury. Modernizacja przyczyni się także do ochrony środowiska naturalnego – wszystkie projekty uwzględniają ochronę przed hałasem, wibracjami, zanieczyszczeniem gruntów i wód. Znacząco zwiększy się prędkość kursowania pociągów: do 160 km/h dla

pociągów pasażerskich i 120 km/h dla towarowych, a – na Centralnej Magistrali Kolejowej – nawet do 200 km/h. Modernizacja sieci kolejowej daje również nadzieję na zmniejszenie ruchu na drogach publicznych.

3. STUDIUM WYKONALNOŚCI

Studium Wykonalności jest planem projektu określającym i krytycznie analizującym wszystkie szczegóły operacyjne jego wdrażania. Porównując Studium Wykonalności do innych dokumentów przygotowywanych dla potrzeb pozyskiwania finansowania, w tym w szczególności finansowania obcego z źródeł komercyjnych, należy stwierdzić, że jest to rozszerzona wersja biznes planu dostosowana do realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Studium Wykonalności ma na celu przedstawienie wszelkich informacji niezbędnych do zweryfikowania, czy dany projekt ma odpowiednie podstawy do realizacji i czy odpowiada potrzebom przewidywanych beneficjentów. Studium (zwane też studium realizacyjnym) ma na celu dostarczyć wszelkich danych niezbędnych do podjęcia decyzji inwestycyjnej, zarówno samemu inwestorowi, jak i instytucji finansującej, która dokonuje ocenę inwestycji na jego podstawie. W trakcie prac koncepcyjnych w zakresie realizacji inwestycji przygotowywane są również Wstępne Studia Wykonalności (ang. Pre-feasibility study). Są to studia przeprowadzone podczas fazy identyfikowania projektu, w którym definiuje się wszystkie potencjalne problemy, ocenia się alternatywne rozwiązania, po czym wybiera się preferowane rozwiązanie w oparciu o kryterium trwałości projektu. Studia te powinny w szczególności być wykorzystywane przez samych beneficjentów w celu obiektywnego określenia efektywności inwestycji.

Niewątpliwie istotną częścią każdego Studium Wykonalności jest jego część finansowa określająca wielkość nakładów inwestycyjnych, łącznie z potrzebnym kapitałem obrotowym, koszty produkcji i sprzedaży oraz dochody ze sprzedaży i stopę zwrotu zainwestowanego kapitału. Ostateczne szacunki nakładów inwestycyjnych i kosztów produkcji oraz wynikające z nich obliczenia finansowej i ekonomicznej rentowności projektu mają sens tylko wtedy, gdy zakres projektu określony jest w sposób jednoznaczny i nie pominięto jakiegoś ważnego elementu projektu i kosztów z nim związanych. Struktura Studium powinna być w każdym przypadku taka sama.

Organizacja przedsięwzięcia powinna zapewnić skuteczne zarządzanie projektem mimo jego złożoności i występowania wielu interesariuszy. W fazie analiz związanych ze studium wykonalności należy zdefiniować kluczowe czynniki sukcesu przedsięwzięcia, ponieważ praktyka zarządzania projektami pokazuje, że niektóre metody zarządzania są bardziej efektywne w pewnych określonych warunkach. Każdy projekt jest niepowtarzalny i może wymagać indywidualnie dobranych rozwiązań organizacyjnych uwzględniających skalę przedsięwzięcia i uwarunkowania lokalne, a także powiązania między jednostkami zaangażowanymi, przy czym system prawny może wspierać architekturę przedsięwzięcia lub ją utrudniać.

4. PERSPEKTYWY DLA EKSPLOATOWANYCH LINII KOLEJOWYCH

Stan polskiej infrastruktury kolejowej ma znaczący wpływ na rozwój przedsiębiorczości, możliwość pozyskiwania nowych inwestycji, zdolność konkurowania operatorów kolejowych z przewozami drogowymi oraz przyciągnięcie pasażerów

motoryzacji indywidualnej. Proces modernizacji infrastruktury jest w Polsce niedostateczny. Szacunkowa wielkość zapewnianych funduszy stanowi zaledwie ok. 20% niezbędnej kwoty.

Niezbędne roczne nakłady finansowe na odbudowę infrastruktury, przy przyjęciu okresu 10 lat potrzebnego na likwidację zaległości remontowych oraz zachowaniu rocznej wymiany torów i rozjazdów w ilościach wynikających z ich zużycia wynoszą: 3,5 mld zł na likwidację zaległości oraz 1,2 mld zł na roboty wynikające z cyklu eksploatacyjnego. Na utrzymanie torów, rozjazdów oraz diagnostykę nawierzchni należałoby przeznaczyć 2,2 mld zł rocznie, a na likwidację szyn obrabianych cieplnie 250 mln zł. Kształtuje to roczne nakłady przez najbliższe 10 lat na poziomie 7,150 mld zł. O realności pozyskania takiej kwoty trudno napisać coś pozytywnego.

Koniecznością jest opracowanie nowej koncepcji w zakresie utrzymania i modernizacji infrastruktury i przede wszystkim racjonalnego podziału środków na utrzymanie i inwestycje, z uwzględnieniem funduszy europejskich dostępnych na lata 2007-2013. W 2006 roku Komisja Europejska przyznała Polsce ok. 35 mld euro na infrastrukturę w latach obowiązywania obecnego budżetu UE. Coraz większe środki, choć nadal niewystarczające, zaczęły wpływać na zwiększenie inwestycji PKP PLK S.A. oraz na rozwój rynku wyrobów i usług w branży. Jednakże w dalszym ciągu najistotniejszym elementem w 10-letnim horyzoncie czasowym, jest przywrócenie normalnych warunków eksploatacyjnych na liniach głównych. Należy zmienić politykę inwestycyjną tak aby priorytetem były prace wpływające na odczuwalne skrócenie czasu podróży dla możliwie największego potoku pasażerów, likwidacja wąskich gardeł na sieci i zwiększenie nakładów na automatyzację ruchu. Oprócz zwiększenia finansowania infrastruktury kolejowej, niezbędne jest wprowadzenie w PKP PLK S.A. programu racjonalizacji kosztów.

Niestety prace modernizacyjne i nowe inwestycje na liniach kolejowych przebiegają w zbyt wolnym tempie, przez co ogólny stan infrastruktury ulega poprawie tylko w niewielkim stopniu.

4.1. Plan rozbudowy, modernizacji i utrzymania infrastruktury

W obecnym stanie transportu kolejowego w Polsce można stwierdzić, że najważniejszym czynnikiem hamującym rozwój jest degradacja infrastruktury. Przejawami tej degradacji są małe prędkości maksymalne na znacznej części sieci kolejowej. Prędkości te są w wielu przypadkach znacznie mniejsze od prędkości konstrukcyjnych, jakie niegdyś obowiązywały na poszczególnych odcinkach. Ponadto występuje bardzo duża liczba ograniczeń prędkości. Zarówno zmniejszone prędkości maksymalne, jak i ograniczenia, powodują, że czasy przejazdu w szeregu relacji są obecnie znacząco wydłużone w stosunku do najkrótszych czasów osiągniętych na poszczególnych odcinkach w przeszłości.

Ministerstwo Infrastruktury w ramach przyjętego Master Planu chce doprowadzić między innymi do zasadniczej poprawy stanu infrastruktury, a w konsekwencji – do poprawy pozycji konkurencyjnej transportu kolejowego. Dzięki temu zostaną stworzone podstawy do tworzenia nowej jakości usług przewozowych w zakresie przewozów pasażerów i ładunków.

Kluczowym elementem Master Planu dla transportu kolejowego do roku 2030 jest plan i harmonogram modernizacji, odbudowy oraz rozbudowy infrastruktury kolejowej. Cele inwestycji infrastrukturalnych stanowią obszerny podzbiór celów szczegółowych

określonych dla całego Master Planu i mają się przyczynić się do realizacji jego celów głównych. Są one następujące:

- usprawnienie przewozów pasażerów i ładunków w korytarzach transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) – wypełnienie zobowiązań międzynarodowych w zakresie standardu i przepustowości na liniach modernizowanych;
- wzrost efektywności systemu kolejowego, w wyniku jego przebudowy (w tym powstrzymanie degradacji infrastruktury), przy uwzględnieniu standardów technicznych dla interoperacyjności kolei oraz standardów środowiskowych;
- umożliwienie jak najszerzego wykorzystania istniejącej infrastruktury kolejowej, szczególnie w perspektywnych segmentach rynku pasażerskiego (między dużymi aglomeracjami oraz w obrębie dużych aglomeracji) oraz rynku towarowego (przewozów masowych dużych partii ładunków oraz przewozów intermodalnych);
- ułatwienie możliwości przemieszczania się z wykorzystaniem różnych środków transportu (w tym połączenia kolejowe z portami lotniczymi, powiązania z transportem drogowym, integracja kolei ze środkami transportu miejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji miejskich);
- poprawa standardów obsługi pasażerów na dworcach, stacjach i przystankach osobowych, w tym dostosowanie ich do potrzeb osób z ograniczoną zdolnością poruszania się.

W ramach Master Planu zostały przewidziane trzy poziomy działań inwestycyjnych, różniące się zakresem rzeczowym, poziomem kosztów a także okresem realizacji:

- budowa nowej infrastruktury kolejowej o wysokim standardzie (w tym przede wszystkim linie dużych prędkości);
- modernizacja istniejącej infrastruktury kolejowej, ze szczególnym uwzględnieniem linii wchodzących w skład transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T);
- inwestycje przywracające normalne parametry infrastruktury kolejowej na liniach uznanych za istotne w niniejszym Master Planie (inwestycje odtworzeniowe).

Osobną grupę działań będą stanowiły inwestycje obejmujące budowę systemów sterowania na liniach o małym i średnim obciążeniu ruchem. Mają one za zadanie automatyzację prowadzenia ruchu i obniżenie kosztów eksploatacji tych linii.

4.2. Realizacja analiz w studium wykonalności a rzeczywiste problemy kolejnictwa

Jak w większości państw europejskich polska sieć kolejowa, kształtowała się w okresie największego udziału kolei w transporcie ogółem. Problemy z utrzymaniem dość rozległej sieci kolejowej w dużej mierze były spowodowane spadkiem przewozów. W niektórych przypadkach nasuwa się pytanie dotyczące celowości utrzymywania niektórych odcinków linii kolejowych, jednak ich likwidacja bądź zaprzestanie ich odbudowy byłoby błędem.

Przeprowadzone dotychczas Studia Wykonalności wskazują na lukę koncepcyjną w zakresie programowania inwestycji w infrastrukturze kolejowej. Efektem tego jest brak całościowej koncepcji dotyczącej największych węzłów kolejowych, które odpowiadałyby na problemy i byłyby wkomponowane w plany rozwoju miast i aglomeracji. Wielość podmiotów oraz brak systemowych mechanizmów skłaniających do kooperacji w interesie wszystkich stron może zaważyć negatywnie na spójność kolejowych inwestycji

infrastrukturalnych pomimo przyjęcia programu Kolei Dużych Prędkości (KDP) oraz Master Planu.

Kolejnym istotnym problemem jest brak stabilnego konsensusu merytorycznego i politycznego odnośnie docelowej wizji infrastruktury kolejowej w Polsce. Konkretna wizja docelowa mogłaby zapobiec ponoszeniu nakładów na przedsięwzięcia, które w dającej się przewidzieć przyszłości nie będą spożytkowane. Dotyczy to między innymi odcinków linii o podwyższonej prędkości, które są niewykorzystywane ze względu na ich odizolowanie od pozostałych linii o porównywalnych parametrach. Skutkuje to brakiem zainteresowania ze strony przewoźników wprowadzania tam taboru i trakcji wykorzystujących w pełni parametry linii. Byłoby to po prostu nieopłacalne i skutkowałoby nieefektywnym wykorzystaniem lokomotyw. Sytuacja w branży kolejowej jest pod tym względem gorsza niż w przypadku dróg kołowych, gdzie również zdarzają się korekty i niekonsekwencje odnośnie kolejności realizacji poszczególnych odcinków. W przypadku kolei skutki braku konsekwencji w definiowaniu i realizacji celów wpływają na marnotrawstwo ze względu na właściwości eksploatacyjne pociągu.

Ważnym parametrem ekonomicznym są opłaty ponoszone przez przewoźników za dostęp do infrastruktury kolejowej, które niestety nie pokrywają w pełnej mierze kosztów eksploatacji i należytego utrzymania infrastruktury przez zarządcę. Fakt ten wpływa na zagrożenie, którym jest niebilansowanie wydatków na naprawy, konserwację i utrzymanie w należytym stanie infrastruktury istniejącej z wpływami od budżetu i użytkowników.

Zaniechanie wymiany rozjazdów, szyn, podsypki, konserwacji obiektów inżynierskich na liniach kolejowych, które z natury rzeczy powinny być dokonywane w określonych odstępach czasu oraz innych napraw, skutkuje stopniowym zmniejszaniem parametrów linii, zwłaszcza dopuszczalnej prędkości, dla zachowania bezpieczeństwa. W rezultacie na wielu liniach dopuszczalna prędkość jest mniejsza od zakładanej, wobec czego zaniżony jest komfort podróżowania. Prace utrzymaniowe są mniej efektywne od inwestycji lub gruntownych modernizacji, toteż przegrywają w konkurencji o finansowanie. Jeżeli nie dojdzie do zbilansowania technicznie uzasadnionych wydatków z wpływami, to również nowo budowane lub zmodernizowane linie ulegać będą degradacji, a korzyści ekonomiczne będą mniejsze od założonych. W strukturze wpływów zarządcy – PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. – opłaty za dostęp do infrastruktury stanowią blisko 80-90 % pokrycia kosztów. Odpowiednie proporcje w innych krajach Unii Europejskiej wynoszą przykładowo: 63% we Francji, 60% w Niemczech i Austrii, a nawet około 20% we Włoszech.

Polski rząd mimo znajomości powyższych faktów nie przedstawia zakresu określającego wielkość i jakość sieci, które państwo gotowe jest utrzymywać w oparciu o opłaty ponoszone przez przewoźników oraz własne nakłady budżetowe. Obowiązuje zasada „jakoś to będzie”, brakuje klarownej, stabilnej umowy pomiędzy zarządcą infrastruktury a rządem, określającej, które linie i w jakim standardzie powinny być utrzymane, z równoczesnym przyjęciem odpowiedzialności przez władzę publiczną za skutki podwyższenia opłat i/lub likwidacji niektórych linii.

Kolejnym poważnym utrudnieniem, zarówno dla zarządcy infrastruktury, jak i operatorów przewozów, jest zbyt krótki okres, w jakim obowiązują stawki oraz niepewność związana z kolejnymi regulacjami w tym zakresie. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury ustalają reguły funkcjonowania rynku jedynie na rok – dwa lata, co jest okresem kuriozalnie krótkim w planowaniu działalności w branży kolejowej.

Podsumowując, problemy polskiego kolejnictwa w sferze opłat za dostęp do infrastruktury, należy zaznaczyć przede wszystkim:

- konieczność obniżenia opłat wskutek zwiększenia dotacji budżetowych oraz obniżki kosztów PKP PLK S.A.;
- konieczność stworzenia zasad pobierania skorelowanych opłat za dostęp do infrastruktury dla transportu drogowego i kolejowego;
- konieczność racjonalnego dostosowania stawek do stanu technicznego infrastruktury;
- konieczność transformacji polityki państwa w zakresie rozwoju gospodarczego na zwiększenie nakładów w infrastrukturę kolejową;
- konieczność ustalenia precyzyjnych zasad systemu pobierania opłat za dostęp, ustalanych w okresach na przykład pięcioletnich – przynajmniej w kwestiach podstawowych założeń systemu;
- konieczność wyposażenia Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) w funkcje rzeczywistego regulowania rynku poprzez wpływ na kształtowanie stawek za dostęp, a nie jedynie badania zgodności przedłożonych kalkulacji z obowiązującym prawem.

System opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, jako instrument polityki państwa, wiąże się ściśle z wieloma innymi problemami polskiego kolejnictwa. Wydaje się, że systemowe podejście do innych zagadnień, takich jak planowanie strategiczne w transporcie, restrukturyzacja organizacyjna Grupy PKP czy poprawa funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za transport, powinny w znaczącym stopniu wpłynąć na zmianę sytuacji związanej z zagadnieniem opłat za dostęp do infrastruktury. W tym sensie, mapa problemów kolejowych tworzy system naczyń połączonych, który może poprawić efektywność kolejnictwa jedynie w drodze kompleksowych reform.

Równoległe z modernizacją powinna następować wymiana taboru gdyż istniejący park taborowy na obecny czas jest i będzie niewystarczający do realizacji rysujących się potrzeb przewozowych. Dotychczasowe zakupy nowego taboru pasażerskiego były w zasadzie zakupami jednostkowymi (np. zakupy kilku spalinowych autobusów szynowych przez urzędy marszałkowskie, zakupy wagonów pasażerskich, kilkunastu lokomotyw elektrycznych do pociągów pasażerskich) lub zakupami krótkich serii EZT (np. do obsługi połączeń między aglomeracyjnymi czy pociągów push-pull). Zakupy te, patrząc w skali globalnej, nie pokrywały w zasadzie ubytków taboru i jedynie w sposób wybiórczy poprawiały ofertę przewozową, dodatkowo wprowadzając niekorzystną z punktu widzenia utrzymania i napraw różnorodność modeli taboru. Czasami dochodziło do sytuacji niezrozumiałych, np. zakup nowoczesnych pociągów typu push-pull bez pojazdów trakcyjnych przystosowanych do zdalnego sterowania, przez co nowoczesne pociągi z nieczynną kabiną sterowniczą są obsługiwane przez lokomotywy z lat 60 ubiegłego wieku. Producenci taboru pasażerskiego wielokrotnie wskazywali na możliwości dużo bardziej efektywnego sposobu zamawiania nowego taboru – planowanie wieloletnie, wydłużanie serii, zamawianie opcji. Z możliwości tych jednak nie skorzystano.

Podstawowe problemy związane obecnie z przewozami regionalnymi w Polsce to:

- problemy związane z operacją usamorządowienia;
- problemy związane z finansowaniem;
- problemy związane z jakością usług, w tym z taborem.

Podstawowe problemy rozwoju przewozów aglomeracyjnych kolejją to:

- zły stan infrastruktury w obszarze miast i przedmieść, wynikający z wieloletnich zaniedbań inwestycyjnych;
- ograniczona przepustowość na niektórych, kluczowych odcinkach linii dojazdowych (konflikt ruchu lokalnego i dalekobieżnego);
- brak odpowiedniego taboru;
- brak środków na uruchomienie i rozwój projektów przewozów aglomeracyjnych;
- brak odważnej wizji oraz konsekwencji we wdrażaniu koncepcji włączenia kolei do zintegrowanego systemu komunikacyjnego przez władze samorządowe;
- brak jednoznacznego przypisania odpowiedzialności organizacyjnej i finansowej do najbardziej zainteresowanych władz samorządowych, jakimi powinny być władze miejskie oraz władze gmin przyległych do głównego miasta (miast) aglomeracji.
Główne problemy związane z rynkiem przewozów towarowych to:
- brak ekspansji na rynki zagraniczne oraz koncepcji obsługi trudniejszych segmentów rynku;
- fatalny stan infrastruktury liniowej i punktowej;
- trudna sytuacja finansowa przewoźników kolejowych w Polsce;
- brak odpowiednich regulacji i słabe relacje w zakresie przewozów na kierunku wschodnim;
- niska jakość organizacji świadczonych usług.

5. JAK ROZWIĄZAĆ PROBLEMY? – POTRZEBA ZMIAN

W zakresie infrastruktury kolejowej konieczne jest przyjęcie stabilnego i silnie osadzonego w realiach finansowania i efektywności ekonomicznej wieloletniego programu modernizacji i rozbudowy infrastruktury kolejowej, który umożliwi poprawę oferty przewoźników. Bez stabilnej i realnej wizji nie jest możliwe racjonalne planowanie działań organizatorów transportu publicznego, przewoźników towarowych i pasażerskich.

W konsultacji z organizatorami przewozów oraz po zasięgnięciu opinii przewoźników, opartej na ich planach rozwojowych i w oparciu o Master Plan, program KDP oraz istniejące lub tworzone obecnie programy kolei aglomeracyjnych (miejskich), konieczne jest określenie docelowego standardu poszczególnych linii (parametry ruchowe, rodzaj zasilania – ewentualność wprowadzenia 25kV AC, sygnalizacja) i realistycznego tempa dochodzenia do niego. Program ten powinien uwzględniać finansowanie modernizacji i utrzymanie sieci kolejowej państwowego znaczenia, otrzymać rangę dokumentu rządowego spełniającego wymagania wieloletniego programu inwestycyjnego.

Decyzja o ponoszeniu nakładów na kolej dopiero po 2015 roku podjęta w dokumencie Polska 2030 może przynieść nieodwracalne skutki w zakresie obecności kolei na rynkach przewozowych, które mogą przyspieszyć nie korzystną już w tej chwili ewolucję podziału międzygałęziowego.

Ważnym aspektem jest określenie rozmiarów infrastruktury możliwej do utrzymania, przy założeniu realistycznej prognozy pracy eksploatacyjnej oraz budżetowego wsparcia infrastruktury. Linie kolejowe, co do których brakuje perspektywy finansowania na utrzymanie powinno się rozpatrywać indywidualnie z możliwością przekazania ich samorządom lokalnym lub likwidacji. W ostatnim przypadku należy jednak starannie

badać, czy brak zapotrzebowania na określoną linię wynika z obiektywnych przesłanek, czy też z wadliwej kolejowej oferty przewozowej i/lub zaniżonego standardu linii.

Konieczne jest opracowanie programów rewitalizacji w związku z kwestią wprowadzenia KDP i CMK do węzłów kolejowych w największych aglomeracjach oraz koncepcją wykorzystania kolei w transporcie publicznym w aglomeracjach a także budowy kolejowych połączeń centrów dużych miast z lotniskami. Programy te powinny uwzględniać konieczne korekty infrastruktury podstawowej (dobudowa torów lub łącznic), koncepcję węzłów przesiadkowych łączących kolej z innymi środkami transportu publicznego (w tym ewentualne nowe przystanki, lokalizacje parkingów itp.), a także odnowienie i/lub budowę dworców.

Otoczenie prawne i instytucjonalne kolei zasadniczo jest kształtowane w zgodzie z dyrektywami UE, jednak nadal wymaga korekt, również w sferze stosowania tego prawa.

Pożądana jest konkurencja oraz poszukiwanie możliwości obniżenia kosztów, ale tym pozytywnym trendom towarzyszy ryzyko naruszania standardów technicznych. Urząd Transportu Kolejowego jako instytucja regulacyjno dozoruująca powinien być niezależny i bezstronny. Pragmatyka służbowa w UTK nie powinna odbiegać od generalnych zasad zakazujących urzędnikom podejmowania, przez jakiś czas po odejściu ze stanowiska, pracy w firmach, dla których podejmowali decyzje.

Niektóre procedury dotyczące bezpieczeństwa wydają się mieć charakter czysto biurokratyczny i nie wnoszą wartości dodanej do bezpieczeństwa i powinny zostać zreformowane – np. dopuszczanie tego samego typu taboru oddzielnie dla każdego przewoźnika, przewlekłe procedury dopuszczenia typu taboru od lat eksploatowanego na sieci PKP. Należy wyeliminować wielokrotne procedowanie dopuszczenia do ruchu tego samego typu pojazdu dla każdego przewoźnika osobno. Ministerstwo lub Kancelaria Premiera powinny też przeprowadzić audyt UTK pod kątem przestrzegania przepisów proceduralnych, należytego informowania stron o potrzebnych dokumentach itp.

Tak umocnionemu UTK należy powierzyć funkcje związane ze skargami klientów – zgodnie z dyrektywami UE oraz zadanie badania satysfakcji pasażerów, zwłaszcza w zakresie usług współfinansowanych częściowo ze środków publicznych (rzecznik pasażerów).

Zarządca infrastruktury państwowej powinien być niezależny od przewoźników, niepowiązany z nimi kapitałowo i nadzorowany bezpośrednio przez ministra odpowiedzialnego za infrastrukturę. Należy podjąć decyzję i określić zdefiniowany w czasie program skupienia infrastruktury w ręku PKP PLK S.A. albo jako właściciela gruntów i linii lub jako ich zarządcy, który działa na rzecz Skarbu Państwa, i jest właścicielem gruntów i linii.

Rząd powinien określić horyzont czasowy realizacji misji restrukturyzacyjnej PKP S.A., a w szczególności określić tempo oraz kierunek wnoszenia aportów, prywatyzacji spółek i innych aktywów. W szczególności należy zapobiec utrwalaniu się pozycji PKP S.A. jako firmy, która wydzierżawia majątek potrzebny spółkom kolejowym do ich podstawowej działalności i przychodami obsługuje zadłużenie, nie redukując go. Brak tych rozstrzygnięć oraz konsekwencji w stawianiu i egzekwowaniu misji jest podstawową przyczyną nieosiągnięcia celów i spowolnienia realizacji działań restrukturyzacyjnych.

Zbilansowany wieloletni biznesplan PKP S.A. powinien przewidywać dokończenie wyposażenia spółek w majątek, który użytkują (dzierżawią, wynajmują od PKP S.A.). Sytuacja dworców kolejowych, przystanków i infrastruktury służącej obsłudze pasażerów

powinna być uregulowana w określonym czasie w porozumieniu z gminami. Tam, gdzie przejęcie przez gminę okaże się niemożliwe w zadanym czasie, budynki, wiaty i teren niezbędny dla obsługi pasażerów powinien zostać przekazany zarządcy infrastruktury w celu udostępniania przewoźnikom. Przesunięcie dworców i przystanków do PKP PLK S.A. nie powinno wykluczać włączenia samorządu lokalnego do gospodarki tymi obiektami lub ich przekazania samorządom w późniejszym czasie. Dotyczy to w szczególności działań służących realizacji zintegrowanych systemów w aglomeracjach, ale także organizowania dworców kolejowo-autobusowych w mniejszych miejscowościach. Wskazane jest też dokonanie niezależnej oceny wartości nieruchomości będących w posiadaniu PKP S.A. Słuszne jest odrzucenie koncepcji tworzenia piętrowej struktury, generującej zbędne szczeble zarządzania, określanej jako grupa infrastrukturalna, w której PKP PLK S.A. byłyby nadal zależne od PKP S.A., tyle że pozbawionego wpływu na przewoźników. Biorąc to pod uwagę, należy zaprogramować tryb likwidacji PKP S.A. po wypełnieniu misji. Symbolika i nazwa PKP powinny docelowo przysługiwać wyłącznie zarządcy państwowej infrastruktury.

Skarb Państwa reprezentowany przez ministra właściwego w sprawach transportu powinien przyjąć w zasadzie bezzwłocznie po godziwej cenie, wszystkie pozostające w gestii PKP S.A. akcje PKP PLK S.A. w zamian za stosowną część długu. Operację tę powinno się powtórzyć w przypadku dokapitalizowania PKP PLK S.A. majątkiem PKP S.A. w przyszłości.

W przypadku spółek obsługujących infrastrukturę, prowadzących działalność z outsourcingiem, z którym wiąże się nadmierne ryzyko operacyjne, należy dokapitalizować je akcjami PKP PLK S.A.

W odniesieniu do pozostałego majątku, w tym mieszkań, konieczne jest określenie harmonogramu i budżetu prywatyzacji, którego wykonanie byłoby podstawowym kryterium oceny zarządu PKP S.A.

Akcje spółek niesprywatyzowanych w zadanym czasie powinny zostać przejęte przez Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu po godziwej cenie w zamian za stosowną część długu, natomiast mieszkania przekazane gminom.

6. PODSUMOWANIE

Stan techniczny sieci kolejowej w wielu przypadkach zagraża bezpieczeństwu przewozów pasażerskich i towarowych. Plany niezbędnych modernizacji sieci kolejowej w naszym państwie są niestety radykalnie redukowane. Jest to niespójne z deklaracjami Rządu o roli inwestycji infrastrukturalnych w walce z kryzysem.

Przewozy pasażerskie i towarowe mają szansę rozwoju jedynie pod warunkiem istnienia sprawnej infrastruktury. Brak modernizacji infrastruktury daje efekt w postaci spadku wielkości i jakości przewozów. Nadawcy ładunków i pasażerowie, niezadowoleni z oferty przedstawionej przez przewoźników, rezygnują z usług kolei. To powoduje niższe wpływy dla zarządcy infrastruktury kolejowej, czyli spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., co w dalszej kolejności ogranicza zakres koniecznych inwestycji oraz redukuje środki na podstawowe prace utrzymaniowe. Efektem mogą być niezamierzone wyłączenia wielu linii kolejowych, a jak wskazują doświadczenia ubiegłych lat, zdecydowanej większości linii wyłączonych nie udaje się przywrócić do użytkowania.

Potencjalni klienci PKP PLK S.A. są zniechęceni do korzystania z jej usług nie tylko przez złą jakość infrastruktury, ale również przez bardzo wysokie ceny. Już obecnie stawki dostępu do infrastruktury w Polsce należą do najwyższych w Europie. Wpływa to bardzo niekorzystnie na poziom wykorzystania infrastruktury kolejowej, który w naszym kraju osiąga poziom zaledwie 30%.

Kluczowym instrumentem dla zrównoważonego rozwoju transportu w tej sytuacji jest odpowiedzialna i przemyślana polityka cenowa odnośnie dostępu do infrastruktury kolejowej. Nowe cenniki stawek dostępu do infrastruktury niestety nie poprawiają sytuacji, ale wprowadzają w niektórych przypadkach kolejne podwyżki opłat.

Zamawiający ma do wyboru, w zależności od uwarunkowań lokalnych, które problemy uwzględni w Studium Wykonalności projektu. Wybór określonych warunków brzegowych będzie miał istotny wpływ na uzyskiwane wskaźniki analiz ekonomicznych, a także wpłynie na globalne powodzenie projektu i jego akceptację przez przyszłych użytkowników.

7. BIBLIOGRAFIA

- [1] *Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, Warszawa, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, październik 2005.
- [2] *Raport Roczny 2008 PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.*, Warszawa, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. 2009.
- [3] *Polaka 2030*, Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009
- [4] *Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*, Warszawa, Ministerstwo Infrastruktury, sierpień 2009.
- [5] *Biała Księga Mapa problemów polskiego kolejnictwa*, Warszawa-Kraków, Forum Kolejowe – Railway Business Forum, Komitet Transportu Polskiej Akademii Nauk, grudzień 2009.