

Dokończmy reformę kolei !!!

Słowem wstępu

Pomimo pandemii, która miejmy nadzieję przeminie albo trzeba będzie nauczyć się z nią żyć, można powiedzieć, że to dobry czas dla kolei. I nie tylko z uwagi na ponad dziesięciomiliardowe roczne nakłady inwestycyjne, ale też ze względu na coraz większą świadomość potrzeby działań proklimatycznych, która buduje do niej przychylne nastawienie. Widoczne jest też rzeczywiste partnerstwo i otwartość na postulaty branży w dialogu z władzą rządową odpowiedzialną za rozwój i funkcjonowanie transportu kolejowego. Przyjęty model rozwiązywania trudności realizacyjnych, monitorowanie inwestycji i umożliwienie ich kontynuacji mimo lockdown'u to potwierdzają, a działania na rzecz zrównoważonego rozwoju transportu nie są tylko hasłem.

Pozytywny klimat tworzy szanse dla dokończenia reformy kolei, zatem zainicjowana debata ma sens. Stanowi podsumowanie dotychczasowych zmian oraz punkt wyjścia w dyskusji o przyszłości. Kluczowe pytanie brzmi: jaka powinna być kolej? Jak zorganizowana, zarządzana, finansowana? Śledząc dyskurs branżowy można zauważyć, że w poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania często dominuje perspektywa wewnętrzna, mocno osadzona w doświadczeniu pracy na rzecz tej branży. Tymczasem oczekiwania klienta i mieszkańca z otoczenia kolei, jej postrzeganie przez nich są niewystarczająco eksponowane, niejednokrotnie nieuwzględniane, a ten aspekt winien być kluczowy tak na etapie kreacji zmian, jak i w procesie zarządzania koleją.

Choć jest wiele pozytywnych przykładów proklienckich działań takich jak "bilet na podróż" to są też jednak obszary, gdzie brakuje determinacji w wychodzeniu naprzeciw oczekiwaniom pasażerów. Przykładem stacja Strzelce Opolskie, na której kilka lat temu zmodernizowano tory i perony, pozostawiając niewyremontowany dworzec, nie mówiąc o parkingach czy zadbaniu o wizerunek kolei, poprzez likwidację zdewastowanych budynków i nieczynnych torów bocznych.

Potrzebne jest jeszcze bardziej aktywne współdziałanie z samorządami, otwartość na wspólne z nimi przedsięwzięcia jak budowa parkingów i monitoringu terenów kolejowych i okołokolejowych, wspólne umowy na utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w miejscach publicznych. Uzasadnione jest podjęcie wspólnych inicjatyw z prywatnymi przedsiębiorcami, by odbudowywać bocznice i miejsca przeładunku towarów. Warto szeroko otwierać się na propozycje organizacji społecznych reprezentujących mieszkańców, by linie i tereny kolejowe, naturalnie dzielące, w maksymalnie dopuszczalny sposób ułatwiały funkcjonowanie w otoczeniu kolei. Potrzebne są regularne badania satysfakcji pasażerów/klientów, które byłyby najbardziej wiarygodnym źródłem informacji o tym jaka powinna być kolej. Tylko takie wieloaspektowe podejście pozwoli zmanifestować otwartość kolei na oczekiwania społeczne, a tym samym pozyskać zwolenników i w rezultacie jej stałych klientów; nie może

być powrotu do nie tak dawno jeszcze funkcjonującej opinii, że kolej to „państwo w państwie”.

Moje postrzeganie kolei to rezultat zarówno – co oczywiste – wcześniejszych i obecnych doświadczeń zawodowych, ale i autopsji klienta oraz mieszkańca z naprawdę bliskiego otoczenia kolei. W wizji tej kolej jest nowoczesna, z wygodnym taborem, zapewniająca sprawną obsługę, punktualnie i w konkurencyjnych czasach kursująca, ale też efektywna, świadcząca atrakcyjną ofertę i właśnie wychodząca naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa. Jak to osiągnąć? Odpowiedź nie jest trudna: poprzez budowę adekwatnej do współczesnych uwarunkowań docelowej struktury organizacyjnej, dostosowanie do niej zasad funkcjonowania ukierunkowanych na klienta, zapewnienie stabilnej architektury finansowania oraz *last but not least* z pracownikami nastawionymi prokliencko. I należy zauważyć, że na drodze do takiej kolei w ostatnim dwudziestoleciu już bardzo wiele zrobiono.

Tak jak wskazałem na wstępie, ta dyskusja to podsumowanie przeszłości i spojrzenie w przyszłość. Zaczniemy zatem od oceny ostatnich 20 lat.

Za nami

Zapoczątkowana w 2001 roku ustawą „O komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe” reforma dała podwaliny pod systemowe zorganizowanie kolei. Ten proces jej kształtowania trwa dalej, zmienia się bowiem otoczenie i uwarunkowania tak wewnątrz kraju, jak i w Unii Europejskiej. Patrząc wstecz, głównie na ponad sześcioletni czas mojej aktywności w zarządzaniu koleją, mogę stwierdzić, że nie wszystkie projekty, w których brałem udział, zakończyły się sukcesem, czy zostały doprowadzone do końca. Niemniej jednak wiele decyzji, do których wówczas przekonywaliśmy decydentów, pozwoliło uruchomić kluczowe programy sanacji kolei. Równocześnie opinie dotyczące przeszłości, dość krytyczne, często nie uwzględniają początkowego etapu restrukturyzacji. A rzetelna ocena wymaga uwzględnienia ówczesnego kontekstu, nie tylko ekonomicznego w kraju, ale też uwarunkowań unijnych, choćby co do wymogu otwierania rynku kolejowego.

Wdrożenie zgodnych z ustawą zmian organizacyjnych i powołanie nowych podmiotów w ramach Grupy PKP bez zapewnienia finansowania ich działalności (np. obiecane roczne 800 mln zł na dofinansowanie przewozów pasażerskich nigdy nie zostało wdrożone) wymusiły kryzysowe zarządzanie i doprowadziły do gigantycznego zadłużenia. Finansowanie bieżącej działalności dekapitalizacją majątku, praktycznie brak środków na inwestycje (nakłady inwestycyjne w latach 2001-2005 wynosiły od 0,4 do 0,9 mld zł rocznie) stale pogarszały standard i czas podróży, w wyniku czego przewozy pasażerskie w 2005 roku spadły do najniższego w historii kolei poziomu 257,6 mln osób.

Walka o zbilansowanie wyniku i odzyskanie pasażerów, czy szerzej klientów, zajęła wiele lat. Konieczne stało się ustawowe uregulowanie finansowania przewozów pasażerskich i inwestycji kolejowych zgodnie z unijnym standardem 40/60 (kolej/drogi), który dziś wydaje się oczywisty, choć wówczas niewielu decydentów było skłonnych uznać, że kolej to też drogi.

Uchwalenie w 2005 r. ustaw o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego, o Funduszu Kolejowym, a następnie wprowadzenie ustawowych zapisów o finansowaniu

międzywojewódzkich przewozów pasażerskich czy dworców było przełomem i tak naprawdę stworzyło ramy architektury finansowej kolei. Finansowanie infrastruktury kolejowej i przewozów pasażerskich w końcu zaczęło nabierać charakteru wieloletniego, o charakterze rozwiązań systemowych. Warto dodać, że ich domknięciem było przyjęcie, niestety dopiero w styczniu 2018 roku, wieloletniego kontraktu na utrzymanie linii kolejowych. A podpisanie w grudniu 2020 roku przez Ministerstwo Infrastruktury z PKP IC jakże ważnej 10-letniej umowy na wykonywanie przewozów dalekobieżnych i międzynarodowych potwierdza, że ten system działa.

Wraz z akcesją do UE rozpoczął się proces pozyskiwania istotnych środków na tabor i infrastrukturę. Członkostwo w UE przyniosło także nowe regulacje w zakresie bezpieczeństwa i interoperacyjności. Równocześnie poza szansami postawiono wiele wymogów, jak chociażby rozdzielanie zarządzania infrastrukturą od działalności przewozowej czy otwieranie rynku kolejowego. Warto wspomnieć, że mimo eksperckich opinii o niezasadności podmiotowego rozdzielania obu obszarów działalności, tak naprawdę nie było wówczas możliwości ich uwzględnienia.

Duże emocje w ocenie przeszłości wywołuje temat usamorządowienia kolei. Jak sądzę, krytyczne oceny nie uwzględniają faktu, że proces ten nie został ukończony zgodnie z przyjętymi pierwotnie założeniami, tak więc półśrodki doprowadziły do częściowych, a nie zakładanych efektów. Dobrze jest mieć tego świadomość. Warto też zauważyć, że usamorządowienie było warunkiem oddłużenia Przewozów Regionalnych stanowczo podnoszonym w ministerstwie finansów, a zmiana właściciela tej spółki wynikała z braku zaufania do modelu zarządzania w Grupie PKP i miała być gwarancją, iż w przyszłości spółka nie będzie się już więcej zadłużać.

Efektom ubocznym usamorządowienia było pojawienie się w praktyce wypaczonego pojęcia konkurencji „na rynku”, a nie „o rynek”, która wpieryw doprowadziła do kanibalizacji między niektórymi spółkami przewozowymi, a w końcu do chaosu w rozkładzie jazdy w grudniu 2010 roku. Niemniej jednak nadal jestem zwolennikiem poglądu, że przeniesienie organizacji przewozów bliżej pasażera ma sens i mimo trudnych początków, dziś owocuje w wielu regionach rozkładami jazdy ułożonymi z uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności, realizowanych zmodernizowanym i nowym taborom. Z dłuższej perspektywy, biorąc pod uwagę faktyczną poprawę oferty przewozowej i wyraźny wzrost liczby pasażerów należy zauważyć, że proces ten w dużej mierze przyniósł oczekiwane efekty.

Usamorządowienie to kwestia krytykowana na równi z innymi rozwiązaniami organizacyjnymi, które wdrożono w procesie restrukturyzacji takimi jak: nadanie PKP formuły spółki Skarbu Państwa, a nie państwowej jednostki organizacyjnej, z której – zgodnie z niektórymi głosami - należało wydzielić tylko przewoźników. Konsekwencją miało być przyjęcie niewłaściwego sposobu finansowania spółek kolejowych długiem (kredytami i obligacjami, które miały być spłacane poprzez zbywanie majątku i stopniową prywatyzację), zamiast wprost z budżetu państwa. Inne, wskazywane w publicznych dyskusjach wady reformy, to wspomniane wyżej wdrożenie reorganizacji bez zapewnienia finansowania,

oddzielenie zarządzania dworcami od liniowej infrastruktury kolejowej bez wskazania źródeł ich finansowania (opłaty dworcowej). Nie rozwiązano też kwestii własności linii kolejowych.

Osobną kwestią jest prywatyzacja PKP Energetyka. Wdrożona, mimo bardzo wielu krytycznych głosów sprzedaż w 2015 roku całości aktywów tej spółki, okazała się rozwiązaniem, które wymaga korekty. Dokonana na ostatnim etapie zmiana strategii prywatyzacyjnej tej spółki i w efekcie właścicielskie jej wyłączenie z Grupy PKP, wykreowały trudności o charakterze eksploatacyjno-inwestycyjnym i ryzyka dotyczące ciągłości dostaw energii.

Podsumowując etap dwóch dekad zmian w transporcie kolejowym, w szczególności okres 2004 – 2010, należy zauważyć że, w procesie tym nie udało się uniknąć błędów czy decyzji obniżających efektywność funkcjonowania kolei tj.:

- rozbitcie usługi przewozowej podróżnych na wielu przewoźników, co samo w sobie było pozytywne, ale skomplikowało system taryfowy, proces zakupu biletów i odpowiedzialność za wykonanie usługi przewozu, szczególnie w warunkach zakłóceń ruchu
- rozdzielenie pomiędzy różne podmioty integralnie powiązanych ze sobą składników majątkowych takich jak grunty, linie kolejowe, dworce, tj. składników bezpośrednio związanych z procesem eksploatacji kolei
- niewystarczająca koordynacja działań inwestycyjnych poszczególnych podmiotów w infrastrukturę liniową i punktową (dworce, parkingi), jak również w tabor kolejowy
- niejasna i nieadekwatna do stawianych wyzwań rola PKP SA w konfiguracji rynku kolejowego, a de facto przewidywana do likwidacji - powodująca szkodliwe konsekwencje

Równocześnie do sukcesów należy zaliczyć:

- przyjęcie systemowych rozwiązań w zakresie finansowania kolei, w wyniku czego od 2008 roku następował systematyczny wzrost nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę i tabor, a także poziom dofinansowania pasażerskiej działalności przewozowej
- przeprowadzenie w atmosferze spokoju społecznego restrukturyzacji, dzięki dialogowi z partnerami społecznymi
- wypracowanie rozwiązań w zagospodarowywaniu terenów kolejowych, w tym w ramach rzadko stosowanego w kraju, partnerstwa publiczno-prywatnego; od 2009 roku duże i średnie dworce kolejno zaczęły odzyskiwać swoje walory, a wcześniej nazywane kompaktowymi, a teraz systemowymi małe dworce są pozytywnie odbierane przez pasażera; parkingi wokół dworców w ramach węzłów przesiadkowych stały się koniecznością
- przełamanie nieufności w stosunku do kolei, tak ze strony władz rządowych i samorządowych jak i społeczeństwa
- wykreowanie prorynkowych postaw u przewoźników

Reasumując, polska kolej w ciągu ostatnich 20 lat doświadczyła zmian fundamentalnych; niektóre z nich wymagają kontynuacji, a inne korekt czy też wprowadzenia nowych rozwiązań.

Przed nami

Współczesna kolej, aby mogła być konkurencyjna powinna być nowoczesna i efektywna. Uwzględniając perspektywę pasażera, o atrakcyjności kolei jako środka transportu decyduje czas i standard podróży wynikający z kompleksowej oferty, czyli taboru i infrastruktury, z naciskiem na jakość obsługi klienta i cenę biletu. Jak wskazałem, oferta podróży/przewozu kolejną, powinna być pochodną przyjętego modelu organizacji i zarządzania.

Są rzecz jasna dylematy, które pojawiają się przy budowaniu ram funkcjonowania kolei; w dużej mierze to te same co dwadzieścia lat temu, ale doświadczenie z tego okresu przybliży nas do odpowiedzi na kluczowe pytanie: jak uczynić kolej bardziej nowoczesną i efektywną?

Do kilku, wybranych kwestii spróbuję się odnieść:

- **własność linii kolejowych** - czy tak jak w przypadku dróg, linie kolejowe winny być własnością państwową (czasami samorządową). W latach 2009-2010 w PKP SA przygotowano opracowanie dotyczące tego zagadnienia. Warto do niego sięgnąć. Są uzasadnione przesłanki, by tereny obszaru zamkniętego kolei były własnością skarbu państwa i zostały przekazane w zarząd PKP PLK. To istotny aspekt, by tak jak drogi samochodowe tak i linie kolejowe miały tego samego właściciela i wynikającą z tego faktu odpowiedzialność
- **kwestia efektywności transportu** – to de facto odpowiedź na pytanie: gdzie w strukturze administracji państwowej usytuować decyzyjny ośrodek analizujący efektywność poszczególnych gałęzi transportu i decydujący o kierowaniu środków tak na inwestycje jak i utrzymanie, zawierający umowy i rozliczający z ich wykonania, tak by zapewnić maksymalną optymalizację wydatkowania środków publicznych. Rozwiązaniem naturalnym jest przypisanie tych kompetencji Ministerstwu Infrastruktury. W 2015 roku w opracowanym wówczas „Zarysie planu działań „Kolej PL2020”” postulowane było utworzenie Agencji Rozwoju Transportu, z uwagi na szeroki zakres zadań. Wśród tych zadań oprócz analiz rynku i w ślad za nimi podejmowanych inicjatyw w zakresie zrównoważonego rozwoju transportu, było również planowanie i zamawianie przewozów o charakterze usługi publicznej, kreowanie stawek opłat za dostęp do infrastruktury, zawieranie i rozliczanie umów wieloletnich z zarządcą infrastruktury, czy też prowadzenie programów i rozliczanie projektów bocznicowych i rozwoju terminali intermodalnych. Te kwestie są nawet bardziej kluczowe, niż wyżej wskazany aspekt własności linii kolejowych; dostrzegamy bowiem nieuzasadniony i istotnie wyższy rozwój przewozów samochodowych niż kolejowych
- **struktura organizacyjna kolei** – zapewniająca rozdzielenie zarządzania infrastrukturą od działalności przewozowej, ale też kreująca rozwój transportu kolejowego i gwarantująca właściwą pozycję na euro-azjatyckim rynku kolejowym. Analizując doświadczenia polskiej kolei z dwu dekad, ale też biorąc pod uwagę modele organizacyjne kluczowych kolei w Unii Europejskiej wydaje się być koniecznym przyjęcie struktury holdingowej opartej na ustawowych regulacjach. Rolą holdingu byłaby koordynacja m.in. programów inwestycyjnych,

zarządzania kryzysowego, kwestii międzynarodowych. Holding obejmowałby podmioty zarówno z obszaru zarządzania infrastrukturą kolejową jak i wykonywania przewozów pasażerskich i towarowych, w których skarb państwa zaangażowany jest kapitałowo bezpośrednio lub pośrednio. Zarządzanie infrastrukturą kolejową tak liniową jak i dworcową powinno być w jednym podmiocie, realizowane poprzez własne jednostki organizacyjne bądź podmioty właścicielsko zależne, ale z zapewnieniem bezpośredniego wpływu na operacyjne zarządzanie procesem eksploatacji kolei i obsługi klienta. W kontekście PKP Energetyka zasadnym, a nawet koniecznym jest powrót do pierwotnych założeń, by poprzez powiązania właścicielskie zapewnić spójność w zarządzaniu ruchem kolejowym, w tym w zakresie dostaw energii i w dyspozytorskim zarządzaniu pracą urządzeń zasilania elektrotrakcyjnego. Majątek przesyłowo-rozdzielczy energii elektrycznej, z uwagi na efektywność, nadal powinien być wykorzystywany również w działalności pozakolejowej. Szczególną rolę powinna pełnić PKP Informatyka w kontekście m.in. ulepszania przyjaznego systemu sprzedaży biletów „na podróż”. Powyższe sugestie co do konieczności koordynacji w ramach holdingu, nie są nowymi – warto przypomnieć, że próby takiej koordynacji w Grupie PKP, w drodze zapisów ustawowych, były podejmowane w latach 2007-2009

- **mechanizm kreowania efektywności kolei** - by konkurować z drogami, nie powinno być powrotu do kolei jako „państwa w państwie”. Ważną rolę w poprawie oferty dla pasażera pełnią samorządowe spółki pasażerskie i zasady ich funkcjonowania powinny być utrzymane. By rozwijać konkurencję „o rynek” potrzebny jest pool taborowy, tworzący przewoźnikom możliwość uzupełnienia brakującego taboru. Rynek przewozów towarowych, oparty na kilku głównych, funkcjonujących podmiotach nie wymaga ingerencji.

Zasygnalizowane powyżej rozwiązania systemowe umożliwiłyby nie tylko dokończenie reformy, ale też pozwoliłyby sprawniej budować kolej jako nowoczesny i efektywny środek transportu.

By nie być posądzonym o slogany chciałbym wskazać co oznaczają dla mnie te określenia:

kolej nowoczesna – nie tylko postrzegana przez pryzmat nowoczesnego, ekologicznego taboru czy nowoczesnych rozwiązań w infrastrukturze, ale też wychodząca naprzeciw oczekiwaniom klienta i mieszkańca poprzez:

- kompleksowość planowania inwestycji - linie kolejowe wraz z torami i peronami, do których prowadzą wygodne dojścia, dworcami i parkingami oraz monitoringiem dającym poczucie bezpieczeństwa w miejscu publicznym. Warto też pamiętać o „przyjaznych” ekranach akustycznych pełniących funkcję bezpiecznego oddzielenia torów od części publicznej oraz ograniczania hałasu, które może być też osiągnięte poprzez optymalną konstrukcję nawierzchni torowej i odpowiedni tabor. Tak kompleksowo planowane i realizowane inwestycje w sposób bezpośredni będą wpływać na poprawę społecznego odbioru kolei i jego wizerunku

- koordynację inwestycji zarówno infrastrukturalnych jak i taborowych, co wzmocni efekt kompleksowej poprawy oferty po zakończeniu inwestycji i pozwoli zwiększyć ich efektywność

- współdziałanie z władzami samorządowymi reprezentującymi mieszkańców w zakresie inwestycji oraz otwartość na dialog z społecznymi organizacjami reprezentującymi społeczność lokalną na etapie planowania inwestycji, tak aby unikać protestów i konfliktów, które utrudniają zarówno postępowanie formalno-prawne, jak i budowę

- programy bocznicowe obejmujące m.in. wsparcie prywatnych podmiotów przy odbudowie bocznic, zwolnienie z podatku od gruntu, na których położone są bocznice, uproszczenie współpracy z zarządcą infrastruktury kolejowej
- usprawnienie zarządzania infrastrukturą kolejową – jeden zarządca infrastruktury liniowej i kubaturowej związanej z świadczeniem oferty przewozowej;

kolej efektywna to kolej zapewniająca konkurencyjną w porównaniu z transportem drogowym i lotniczym ofertę, ale też funkcjonująca z uwzględnieniem wewnętrznej, zdrowej konkurencji.

W odniesieniu do konkurencji międzygałęziowej, warto jednak przywołać poniższe spojrzenie. Truizmem będzie stwierdzenie, że podstawowa różnica wpływająca na tempo i skalę rozwoju obu branż to dostęp do infrastruktury. Wejście przedsiębiorcy na rynek transportu drogowego jest nieporównywalnie prostsze. Jego powszechność wynika z łatwiejszej organizacji, szybkości realizacji i mniej złożonego łańcucha logistycznego. Kolejną istotną kwestią jest brak równości w opłatach. Od wielu lat wskazywany jest aspekt kosztów całkowitych, których transport samochodowy nadal nie ponosi, naruszając tym samym zasady uczciwej konkurencji. Tak więc kolej to nie upośledzona ekonomicznie część gospodarki, której rozwojem trzeba ręcznie sterować, ale to obszar w zakresie infrastruktury podlegający regulacji. Wymogi, które musi spełnić przewoźnik samochodowy i kolejowy, aby realizować biznes, nie pozwalają na miarodajne porównania, których efektem byłaby ocena rzeczywistej efektywności. Dlatego tak ważne jest wdrożenie planu działań, który w maksymalny sposób włączy przewozy towarowe koleją do spójnego systemu transportowego *door to door*, traktując obydwa rodzaje przewozu jako komplementarne, a nie konkurencyjne.

I jeszcze jedna kwestia. Wśród dotychczasowych głosów w debacie pojawił się wątek dotyczący faktu, iż przewozy drogowe nie mają rządowych strategii rozwoju i cały czas rosną, natomiast w przypadku kolei liczne plany działania dają wręcz efekt odwrotny. Otóż, infrastruktura drogowa też ma takie plany; choćby wieloletni plan budowy dróg i autostrad pn. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.), który został zatwierdzony 8 września 2015 r. uchwałą Rady Ministrów i co roku jest nowelizowany. Analogiczny charakter mają plany rozwoju transportu kolejowego, które dotyczą stricte budowy i modernizacji infrastruktury. To, że programy kolejowe nie były do końca wdrażane, nie jest uzasadnieniem, by nie opracować kolejnego. Wiemy przecież, że każdy program ma sens jedynie wtedy, gdy będzie wiązał się z odpowiednim finansowaniem. W aktualnym stanie kolej ma w zasadniczej mierze ukształtowaną architekturę finansową, zatem program dokończenia reformy kolei dotyczyłby głównie kwestii organizacyjnych. Dobrze byłoby, gdyby też wypracowano i przyjęto zasady podziału środków w ujęciu międzygałęziowym.

Podsumowanie

Dwie dekady doświadczeń to cenny kapitał w procesie definiowania wizji przyszłości. Dokończenie reformy kolei jest dziś realne i mocno zasadne. Wymaga zmian zarówno w obszarze samej struktury jak i zarządzania, ale i oferty dla klienta. Kolej nowoczesna i efektywna jest możliwa dzięki właściwej organizacji, finansowaniu, ale i egzekwowaniu

standardów koniecznych dla przyciągnięcia większej liczby pasażerów i klientów, którzy obecnie nie są pozbawieni wyboru.