



Dziś - 08:00

Transformacja kolei: Sukcesy i zaprzepaszczone szanse

17.11.2019 - 11:00

Śląskie: Kto zapłaci za pociągi na terenie GZM? Spór metropolii i...

17.11.2019 - 09:30

Zmiana odległości taryfowych dla 304 odcinków krajowej...

17.11.2019 - 09:17

Miasto szczęśliwe: bezpieczne, ekologiczne, z tramwajem lub...

17.11.2019 - 09:00

CPK: Będziemy rozwijać się razem z portami regionalnymi...



## Transformacja kolei: Sukcesy i zaprzepaszczone szanse

Roman Czubiński • 18.11.2019 • 0



foto. MS

Proces restrukturyzacji polskiej kolei przebiegał w sposób daleki od ideału, ale samo podjęcie reform było konieczne. Należy dbać o efektywność ekonomiczną systemu kolejowego i planować jego rozwój długoterminowo – to wnioski z debaty na Kongresie Kolejowym, poświęconej reformom polskiej kolei w ostatnim dwudziestolecu. Wszyscy uczestnicy dyskusji podkreślali kluczowe znaczenie środków unijnych dla poprawy sytuacji na kolei, rozpoczętej po 2004 r.

W panelu wzięli udział zarówno praktycy branżowi oraz eksperci zewnętrzni, jak i byli wiceministrowie, którzy wpływali na kształtowanie polityki kolejnych rządów wobec kolei. Jak przypomniał podczas debaty prof. Engelhardt, recenzowanie z perspektywy czasu jest zawsze łatwiejsze, niż podejmowanie decyzji o skutkach wybiegających w przyszłość na kilkanaście lat.

### Akcesja do UE – moment przełomu

Zdaniem partner w kancelarii Domański Zakrzewski Palinka Anny Glapy czynnikiem, który wywarł największy pozytywny wpływ na kolej, było otwarcie możliwości pozyskiwania środków UE na tabor, infrastrukturę i inne elementy systemu kolejowego. – Wcześniej zawsze gotówki brakowało, stąd bardzo częste zmiany artykułu o finansowaniu kolei w ustawie restrukturyzacyjnej. Dziś mamy dostęp do bardzo dużych środków, które możemy wykorzystywać na poprawę sytuacji – podkreśliła prawniczka. Dostępne środki są wydatkowane pod nadzorem Komisji Europejskiej, co bywa czasem uciążliwe dla beneficjentów, jednak ogólny skutek jest korzystny – sposób wydawania pieniędzy stał się bardziej efektywny. Akcesja do UE przyniosła także nowe regulacje w zakresie bezpieczeństwa, jakości oraz interoperacyjności. – Nadają one kierunek przemianom kolei oraz pozwalają koordynować działania na poziomie europejskim. Pozwala to lepiej zaspokajać coraz wyższe oczekiwania pasażerów, z których wielu zdążyło niestety przenieść się na transport indywidualny – dodała.

## PRAWO I POLITYKA

PARTNERZY DZIAŁU



### Wiecej na temat:

Koleje Mazowieckie (1341)

### Wiecej z regionu:

Polska (43668)

Kongres Kolejowy (154)

Restrukturyzacja (42)

Andrzej Massel (221)

Bogusław Kowalski (26)

Juliusz Engelhardt (54)

Robert Stępień (12)

Ustawa o restrukturyzacji PKP (4)

Anna Glapa (2)

Kongres Kolejowy 2019 (10)



Podziel się ze znajomymi:



## PRACA



POLSKA

### Administrator Kontraktu

COLAS RAIL Polska poszukuje kandydatów na sta...



[Wiecej ogłoszeń](#)

– UE nauczyła nas planować długoterminowo. Jej polityka wymusiła tworzenie strategii, planów, podziału na konkretne zadania. Wcześniej to w polskiej branży kolejowej nie działało – dodała dyrektor pionu transportu w Multiconsult Polska Renata Mordak. Inne korzystne zmiany wynikające z akcesji to priorytetyzacja zadań i ich podział między rządem a samorządami. W pierwszych latach po wejściu Polski do UE kolej była na samym końcu priorytetów inwestycyjnych, dopiero potem organy unijne wymusiły przeznaczenie określonej części środków na kolej jako transport wydajniejszy, bezpieczniejszy i bardziej ekologiczny. – Gdyby nie wcześniejsza reforma i wymogi UE, polscy decydenci, zgodnie z oczekiwaniem społecznym, przeznacziliby wszystkie środki na transport drogowy – oceniła przedstawicielka Multiconsult.

Pozytywny wpływ UE to – zdaniem Mordak – również ocena efektywności ekonomicznej przedsięwzięć przed składaniem wniosku. – Badanie wpływu na lokalną społeczność nie odbywa się uznaniowo. Stosowane mierniki pozwalają porównywać projekty między sobą – stwierdziła dyrektor. Problemy z wykorzystaniem funduszy unijnych przez PKP PLK i GDDKiA wynikały natomiast – w jej ocenie – z faktu braku konkurencji dla tych jednostek w poszczególnych osiach priorytetowych. – Tam, gdzie konkurencja była większa, a pula środków – bardziej ograniczona, nigdy nie było problemów z wykorzystaniem wszystkich pieniędzy – uzasadniła.

#### Kowalski: Restrukturyzacja się nie zakończyła

– Nie powinniśmy mówić o restrukturyzacji tylko w czasie przeszłym. System kolejowy jest wciąż kształtowany – stwierdził sekretarz stanu w Ministerstwie Transportu w latach 2006-2007 Bogusław Kowalski. Proces zapoczątkowany ustawą o restrukturyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego PKP ewoluował na skutek zmian sytuacji branży i jej otoczenia. Kształt restrukturyzacji był zdeterminowany także przez konieczność dostosowania do wymogów Unii Europejskiej, w której proces podnoszenia efektywności poprzez zwiększenie konkurencji rozpoczął się na długo przed przystąpieniem Polski do Wspólnoty. – W zakresie polityki transportowej kompetencje UE w stosunku do rządów narodowych są najdalej idące – zwrócił uwagę Kowalski. Na bazie ustawy z 2000 r. swoją politykę prowadziły kolejne rządy, nie zmieniając wprawdzie jej zasadniczych założeń, ale różnie interpretując poszczególne zapisy.

Oceny procesu restrukturyzacji z perspektywy historycznej nie mogą być dokonywane bez brania pod uwagę kontekstu. – System kolejowy musieliśmy dostosować do tego, co było możliwe w danych realiach ustrojowych, a przede wszystkim – ekonomicznych. Na początku stulecia państwo finansowo ledwo wiązało koniec z końcem. Zabrakło też szeregu regulacji uszczegóławiających ustawę z 2000 r., takich jak ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z określeniem wymogów służby publicznej i dofinansowania przewozów oraz udziału samorządów województw we wpływach z podatku CIT – mówił Kowalski. W efekcie kolej, mimo zauważalnej poprawy sytuacji, przegrywa rywalizację z innymi środkami transportu.

– Błędy i zaniechania na pewno były, ale dzisiejsze plany inwestycyjne nie byłyby możliwe, gdyby proces restrukturyzacji nie stworzył dla nich fundamentu – podsumował swoją ocenę. Jak podkreślił, nadal trzeba zwracać uwagę na ekonomiczną efektywność systemu. – Jeśli wielkie inwestycje będą odwracać naszą uwagę od tego problemu, wróci on za jakiś czas ze zdwojoną siłą. Lobby drogowe nie będzie próżnowało – prognozował Kowalski. Jak dodał, przed samorządami staną w przyszłości poważne dylematy: kolejowy transport pasażerski jest dziś finansowany w większości z dotacji w ramach umów PSC. – Pieniądze na ten cel pochodzą głównie z podatku CIT od samorządów, a jest to podatek najbardziej wrażliwy na koniunkturę. Gdy nadejdzie załamanie gospodarki, samorządy będą miały poważny problem – przestrzegł.

#### Engelhardt: nie „czy”, ale „jak” reformować

Z tezą o pozytywnych skutkach zasadniczej części reformy z 2000 r. zgodził się prof. Juliusz Engelhardt z Uniwersytetu Szczecińskiego, w latach 2008-2010 podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury. – Rozdzielenie zarządzania infrastrukturą od eksploatacji było koniecznością, wynikającą z dostosowania polskiego kolejnictwa do unijnych wymogów organizacyjnych. Nie byłoby dzisiejszej sytuacji na polskiej kolei, w tym – możliwości korzystania ze środków UE, gdyby nie przekształcenie z 2000 r. Podejmowane wtedy w konkretnych uwarunkowaniach gospodarczych decyzje nie były optymalne, bo polityka to nie czysta ekonomia, ale jej stosowanie – mówił prof. Engelhardt. Krytyce poddał jednak sposób realizacji przekształceń.

– Pytanie nie brzmi: „czy”, ale „jak” należało zreformować kolej – kontynuował profesor. Za jeden z głównych błędów kolejnych ekip rządzących uznał nadanie grupie PKP formuły spółki Skarbu Państwa, a nie państwowej jednostki organizacyjnej. – Z takiej jednostki należało wydzielić przewoźników i zarządcę infrastruktury, a resztę zorganizować na wzór GDDKiA – stwierdził. Stąd właśnie wynikało także przyjęcie niewłaściwego sposobu finansowania spółek kolejowych – długiem (kredytami i obligacjami, które miały być spłacane poprzez stopniową prywatyzację), zamiast wprost z budżetu państwa. Inne wady reformy to – w ocenie prof. Engelhardta – niedofinansowanie zwłaszcza Przewozów Regionalnych, oddzielenie zarządzania dworcami od reszty infrastruktury kolejowej, nierozwiązanie problemu własności linii kolejowych, pozostawienie w PKP gospodarki mieszkaniowej (ponad 100 tys. mieszkań), przekazanie Straży Ochrony Kolei pod zarządek PKP PLK i nierozwiązanie problemu Kolejowej Medycyny Pracy. Dyrektor Mordak uzupełniła tę listę o nieudany eksperyment w zakresie struktury właścicielskiej Przewozów Regionalnych, w których udziały przekazano w



#### KATALOG KOLEJOWY

CARGOMASTER

+ Dodaj firmę

Zobacz katalog

#### KOMENTARZE

WSZYSTKIE



Michał Zięba - Radca Prawny, Partner  
Potwierdzenie rozkazów  
nazwiskiem a RODO - jak jest  
naprawdę?



Ignacy Góra - Prezes Urzędu  
Transportu Kolejowego  
Od karania do nowoczesnych  
wzorców postępowania – kultura



A. Glapa, T. Zielenkiewicz Kancelaria  
Domański Zakrzewski Palinka  
Jak IV pakiet kolejowy wpłynie na  
rozliczenie inwestycji w ramach



Ignacy Góra - Prezes Urzędu  
Transportu Kolejowego  
ABC kolejowego bezpieczeństwa

#### WYDARZENIA

TOR | AKADEMIA

Warszawa, 19.11.2019 - Reklamacje w transporcie  
zbiorowym. Prawo i praktyka >

TOR | KONFERENCJE

Wiecej wydarzeń

#### BĄDŹ NA BIEŻĄCO:

Śledź nasze wiadomości:



Zapisz się do newslettera:

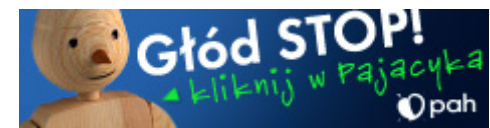
Podanie adresu e-mail oraz wciśnięcie 'OK' jest równoznaczne z wyrażeniem  
zgody na:

- przesyłanie przez Zespół Doradców Gospodarczych TOR sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, adres: Pl. Bankowy 2, 00-095 Warszawa na podany adres e-mail newsletterów zawierających informacje branżowe, marketingowe oraz handlowe.
- przesyłanie przez Zespół Doradców Gospodarczych TOR sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, adres: Pl. Bankowy 2, 00-095 Warszawa (dalej: TOR), na podany adres e-mail informacji handlowych pochodzących od innych niż TOR podmiotów.

Podanie adresu email oraz wyrażenie zgody jest całkowicie dobrowolne. Podającemu przysługuje prawo do wglądu w swoje dane osobowe przetwarzane przez Zespół Doradców Gospodarczych TOR sp. z o. o. z siedzibą w Warszawie, adres: Pl. Bankowy 2, 00-095 Warszawa oraz ich poprawiania.

OK

2008 r. 16 samorządom wojewódzkim. – Wiele z tych decyzji jest dziś trudnych lub wręcz niemożliwych do odwrócenia – ubolewał profesor.



Za krok w dobrym kierunku uznał natomiast uchwalenie w 2005 r. ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego. – Dopiero wtedy minister właściwy ds. transportu przestał być petentem ministra finansów, jeśli chodzi o utrzymanie infrastruktury kolejowej – podkreślił. Finansowanie infrastruktury kolejowej zaczęło wtedy nabierać charakteru wieloletniego.

#### **Massel: pacjent przeżył, ale po licznych amputacjach**

– Około roku 2000 kolej była bardzo chorym pacjentem, któremu zaaplikowano bardzo ryzykowną terapię. Mimo wielu powikłań przeżył, ale stracił bardzo wiele – posłużył się medyczną metaforą zastępca dyrektora Instytutu Kolejnictwa dr Andrzej Massel, w latach 2010-2013 podsekretarz stanu w ministerstwach związanych z infrastrukturą. O skali strat świadczą statystyki długości zamkniętych linii: między rokiem 1989 a 2004 polska sieć kolejowa została skrócona o 6 tys. km torów, a do roku bieżącego – o 7 tys. km. Już w momencie uchwalenia ustawy z 2000 r. ok. 60% podróży z 1989 r. odeszło od kolei. – W żadnym innym kraju Europy Środkowo-Wschodniej kolej nie straciła tylu pasażerów w tak krótkim czasie – podkreślił dr Massel.

Wicedyrektor IK zwrócił uwagę na chroniczne niedofinansowanie infrastruktury, które przed rozpoczęciem wielkich inwestycji finansowanych ze środków unijnych prowadziło do stałego pogarszania jej jakości. – Na przykład w 1999 r. na całej sieci wymieniono zaledwie 132 km torów – przytoczył. Zbyt niskie były też dotacje dla przewoźników (przez pierwsze 3 lata po 2000 r. było to 300 mln zł zamiast obiecanych 800 mln), co zmuszało spółki kolejowe do chronicznego zadłużania się.

– Do pozytywnych aspektów reformy należy wprowadzenie zasady subsydiarności. To samorzady wojewódzkie decydują dziś o siatce połączeń u siebie. Negocjowanie z poszczególnymi przewoźnikami, np. na Pomorzu, bywa jednak drogą przez mękę – kontynuował dr Massel. Przeniesienie organizacji przewozów bliżej pasażera, mimo trudnych początków, przyniosło jednak w wielu regionach rozkłady ułożone zdecydowanie lepiej, niż w latach monolitycznej struktury PKP.

#### **Koleje Mazowieckie: Przykład udanego usamorządowienia**

Pierwszą spółkę, powołaną na mocy zmian ustawowych przyznających samorządom większe uprawnienia w sprawach kolei, reprezentował prezes zarządu Kolei Mazowieckich Robert Stępień. – Jako przewoźnik samorządowy od 15 lat korzystamy nie tylko ze zmian na poziomie państwowym, ale i z akcesji do UE w 2004 r. Gdy w momencie wielkiego kryzysu kolei pojawiła się idea przejęcia przez Urząd Marszałkowski całego warszawskiego Zakładu Przewozów Regionalnych, niektórzy uznali ją za pomysł z pogranicza szaleństwa. Zakładano się, ile czasu przetrwamy – wspominał początki działalności.

W 2005 r. KM przewiozły 40 mln pasażerów, w roku bieżącym przekroczą prawdopodobnie 60 mln. – Proces transformacji i inwestycji był głęboki. Zakupy i modernizacja taboru za łączną kwotę blisko 3,7 mld zł w latach 2007-2019 nie byłyby możliwe bez środków unijnych – zaznaczył prezes. Sukces KM zapoczątkował trend usamorządowienia przewozów pasażerskich. Dziś koleje samorządowe przewożą razem ok. 50% pasażerów w Polsce. Wojewódzkie spółki kolejowe odegrały ważną rolę w reaktywacji niektórych zamkniętych wcześniej linii w regionach. – Pierwszy, trudny okres po zmianach możemy chyba uznać za zamknięty. Patrzymy w przyszłość z dużym optymizmem, choć utrzymuje się część problemów, zwłaszcza związanych z infrastrukturą – zadeklarował Stępień.