



JAPOŃSKA AGENCJA WSPÓŁPRACY
MIĘDZYNARODOWEJ (JICA)



MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY
RZECZPOSPOLITA POLSKA

**STUDIUM WYKONALNOŚCI
PRYWATYZACJI
POLSKICH KOLEI PAŃSTWOWYCH S.A.
(PKP S.A.)
W
RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ**



**RAPORT KOŃCOWY
RAPORT GŁÓWNY**



Maj 2004



**JAPAN RAILWAY TECHNICAL SERVICE
NIPPON KOEI CO., LTD.**

SD
JR
04-03

1 USD = 3,83 PLN = 106,69 Yen
(Kwiecień 2004)

SŁOWO WSTĘPNE

Rząd Japonii, po otrzymaniu wniosku Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, podjął decyzję o przeprowadzeniu studium dotyczącego programu prywatyzacji Polskich Kolei Państwowych. Wykonawcą prac została Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej (JICA).

Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej w okresie od marca 2003 roku do marca 2004 roku czterokrotnie oddelegowała do Polski Zespół Badawczy pod kierunkiem Sadaaki Kurody, prezesa Japan Railway Technical Service.

Powołała też Komitet Doradczy na czele z Tatsuhiko Sugą, prezesem Fundacji Promocji Transportu i Kultury. Komitet ten stanowił forum do dyskusji i wymiany poglądów w zakresie specjalistycznych i technicznych aspektów prowadzonego studium.

Zespół Badawczy odbył szereg dyskusji z przedstawicielami polskiego Rządu, przeprowadził badania w regionie objętym programem, a po powrocie do Japonii kontynuował prace, które znalazły uwiecznienie w niniejszym raporcie.

Mam ogromną nadzieję, że raport przyczyni się zarówno do postępu prac związanych z programem prywatyzacji jak również posłuży dalszemu pogłębieniu przyjacielskich stosunków pomiędzy naszymi krajami.

Na zakończenie pragnę z całego serca podziękować wszystkim osobom, które współpracowały bądź wspierały realizację tego projektu.

Maj 2004

Kazuhisa Matsuoka
Wiceprezes
Japońska Agencja
Współpracy Międzynarodowej

SPRAWOZDANIE

Szanowny Pan Kazuhisa Matsuoka
Wiceprezes Japońskiej Agencji
Współpracy Międzynarodowej

Niniejszym przekazuję raport „Studium Wykonalności Prywatyzacji Polskich Kolei Państwowych S.A. (PKP S.A.) w Rzeczypospolitej Polskiej”. Raport został opracowany na podstawie umowy zawartej z Japońską Agencją Współpracy Międzynarodowej i stanowi podsumowanie wyników badań przeprowadzonych przez Japan Railway Technical Service i Nippon Koei Co., Ltd.

Zespół Badawczy w okresie od marca 2003 roku do marca 2004 roku czterokrotnie przeprowadził prace studialne na terenie Polski. Wyniki prac wykonanych zarówno w Polsce jak i w Japonii omówiono z przedstawicielami polskiego Rządu i zainteresowanych instytucji, po czym opracowano plan wdrażania prywatyzacji Polskich Kolei Państwowych. Zespół Badawczy działając w ścisłej współpracy z przedstawicielami strony polskiej i kierując się potrzebą sprawnej realizacji prywatyzacji Polskich Kolei Państwowych dokonał analizy m.in. takich zagadnień jak redukcja skali działalności, główne kierunki polityki, etapy procesu prywatyzacji oraz system jej wdrażania. Wyniki badań przedstawiono w niniejszym raporcie.

Pragnę z całego serca podziękować wszystkim przedstawicielom polskiego Rządu oraz spółek i instytucji związanych z tym projektem za współpracę i życzliwość okazywaną Zespołowi podczas jego pobytu w Polsce.

Przekazuję też wyrazy wdzięczności przedstawicielom Japońskiej Agencji Współpracy Międzynarodowej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Infrastruktury i Transportu, Ambasady Japonii w Polsce oraz Biura JICA w Warszawie za cenne wskazówki i pomoc w trakcie realizacji projektu.

Maj 2004

Sadaaki Kuroda
Przewodniczący Zespołu Badawczego
Studium Wykonalności Prywatyzacji
Polskich Kolei Państwowych S.A. (PKP S.A.)
w Rzeczypospolitej Polskiej



Mapa sieci kolejowej w Polsce (2003)

STUDIUM WYKONALNOŚCI PRYWATYZACJI POLSKICH KOLEI PAŃSTWOWYCH

【SYNTEZA】

1. CEL STUDIUM

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi działania zmierzające do prywatyzacji największego polskiego przedsiębiorstwa - Polskie Koleje Państwowe (dalej w skrócie: PKP). Celem niniejszego Studium jest analiza obecnej sytuacji i warunków działania spółek Grupy PKP oraz przedstawienie propozycji odnośnie kierunków polityki państwa w zakresie reformy i prywatyzacji PKP, obejmujących m.in. racjonalizację skali działalności, strategię zarządzania prowadzące do poprawy konkurencyjności spółek PKP i niezbędne instrumenty finansowe.

Prace Studium mają służyć wspieraniu polityki Rządu polskiego, dlatego też prowadzone są w ścisłej współpracy z osobami kreującymi kierunki polityki państwa oraz współpartnerami z poszczególnych spółek.

2. ZAŁOŻENIA STUDIUM

Powszechnie mianem „prywatyzacja” określa się przekazanie prawa własności przedsiębiorstwa do sektora prywatnego. Prywatyzacja w rozumieniu Studium JICA oznacza nie tylko proces mający na celu przekazanie własności w ręce prywatne, lecz również zapewnienie zdrowych podstaw zarządzania przedsiębiorstwem, które pozwolą mu na prawidłowe funkcjonowanie bez finansowej zależności od skarbu państwa. Innymi słowy, autorzy Studium pojęciem reformy i prywatyzacji określają sposób prywatyzacji, któremu towarzyszy uzdrowienie kondycji finansowej przedsiębiorstw. Taki jest też cel tego opracowania.

W tym miejscu należy wyjaśnić, dlaczego Studium JICA przyjęło za cel prywatyzację poprzedzoną gruntowną reformą Grupy PKP. Otóż, sprzedaż spółek przewozowych PKP, bez zapewnienia im zdrowych podstaw zarządzania i konkurencyjności na rynku, może doprowadzić do zakupu ich przez inwestorów po zaniżonych cenach. Wówczas, z jednej strony Rząd nie uzyska zakładanych wysokich przychodów ze sprzedaży spółek, z drugiej zaś, inwestorzy, którzy nabyli niekonkurencyjną kolej, zaczną pozbywać się nierentownej części działalności. Taki obrót spraw stwarza wysokie prawdopodobieństwo, że likwidacji ulegną również te sfery usług kolejowych, które miałyby szanse przetrwania, gdyby już teraz zastosowano niezbędne środki naprawcze.

Aby w obecnej sytuacji finansów publicznych w Polsce jak najefektywniej przeprowadzić reformę i prywatyzację spółek Grupy PKP, należy obrać metodę, która stanowi najmniejsze obciążenie dla budżetu państwa. Najskuteczniejszym sposobem jest zmniejszenie skali działalności przewozowej (zwane dalej „redukcją skali”). Przy czym zakres pojęcia „redukcja skali”, nie ogranicza się jedynie do zmniejszenia sieci kolejowej, lecz obejmuje też redukcję nadwyżki zatrudnienia i likwidację zbędnego majątku.

Przeprowadzenie samej „redukcji skali” może nie wystarczyć do zapewnienia kolei zdolności rozwijania działalności, zgodnej z potrzebami rynku. Aby stworzyć kolei podstawy do świadczenia usług odpowiadających wymogom rynku, trzeba działalność kolejową, okrojona do właściwych rozmiarów, intensywnie doinwestować i zapewnić jej zasoby niezbędne do prawidłowego funkcjonowania. Jednocześnie należy prowadzić selektywną modernizację infrastruktury i taboru oraz konsekwentnie podnosić poziom wszelkiego typu oferowanych usług.

Celem niniejszego Studium jest przede wszystkim określenie „**systemu kolejowego odpowiadającego wymogom rynku**” osiągniętego dzięki „redukcji skali”, a podstawowym założeniem: „**selektywna modernizacja i poprawa jakości usług kolejowych**” w przedsiębiorstwach o optymalnej skali działalności.

3. KONIECZNOŚĆ WSPIERANIA PRZEZ RZĄD PROCESU REFORMY I PRYWATYZACJI PKP

W warunkach dynamicznego rozwoju transportu drogowego, utrzymywanie dotychczasowej, rozległej sieci kolejowej jest niekorzystne z punktu widzenia interesu państwa. Niezbędne jest zatem opracowanie polityki transportowej umożliwiającej efektywną eksploatację kolei, dzięki koncentracji środków finansowych na usługach kolejowych, które pozwalają wykorzystać atuty tego środka transportu.

Realizacja takiej polityki transportowej wymaga spełnienia podstawowego warunku, jakim jest rozwiązanie wszelkiego typu problemów, z którymi borykają się spółki PKP i zapewnienia spółkom stabilnych podstaw zarządzania. W tym celu konieczne jest wsparcie przez Rząd procesu reformy i prywatyzacji Grupy PKP.

4. ZARYS STUDIUM

Reforma i prywatyzacja spółek Grupy PKP wymaga zintegrowanych wysiłków i szybkiego podejmowania działań przez wszystkie zainteresowane instytucje polskiego Rządu z Ministerstwem Infrastruktury na czele, jak również przez samorządy wojewódzkie, PKP S.A., PKP PLK oraz trzy spółki przewozowe PKP.

W ramach prac niniejszego Studium przeprowadzono analizę dotyczącą podziału ról pomiędzy rządem centralnym a władzami samorządowymi oraz kierunków działania poszczególnych spółek w celu rozwiązywania problemów związanych z reformą i prywatyzacją spółek Grupy PKP. Na tej podstawie wybrano optymalne scenariusze reform i prywatyzacji. Zaproponowano też następujące działania i kierunki polityki Rządu, władz samorządowych i poszczególnych spółek, prowadzące do ich realizacji:

(1) Rząd Polski

1) Redukcja skali

Zmniejszenie skali jest jednym z najważniejszych zadań do zrealizowania w ramach reformy i prywatyzacji PKP. Dlatego, prowadzonej pod kierunkiem i przy silnym wsparciu ze strony Rządu, stopniowej redukcji skali sieci kolejowej utrzymywanej i administrowanej przez PKP PLK, powinna towarzyszyć redukcja zakresu działalności poszczególnych spółek przewozowych Grupy PKP. Rozwiązanie to wymaga zdecydowanie najmniejszych nakładów ze strony polskiego Rządu, a jednocześnie umożliwia efektywną reformę i prywatyzację przedsiębiorstw kolejowych.

Niniejsze Studium proponuje zmniejszenie sieci utrzymywanej w przyszłości przez PKP PLK do 11 000 km, przy czym o ostatecznym jej kształcie i ewentualnym uzupełnieniu o konkretne linie powinien zdecydować Rząd, biorąc pod uwagę potrzebę zrównoważonego rozwoju kraju.

2) Restrukturyzacja zatrudnienia

W 2002 roku spółki Grupy PKP zatrudniały w sumie 124 000 pracowników. Szacuje się, że w wyniku redukcji skali powstanie nadwyżka personelu sięgająca łącznie 60 000 osób. Możliwości rozwiązania tak trudnego problemu wyłącznie siłami spółek PKP są ograniczone, dlatego też niezbędne jest aktywne zaangażowanie ze strony Rządu. Podstawowym rozwiązaniem wydaje się system osłon socjalnych dla zwalnianych pracowników. Równocześnie część nadwyżki personelu może być przejmowana przez sektor działalności pozaprzewozowej bądź instytucje rządowe.

3) Zagospodarowanie nadwyżki majątku

Redukcja skali wpłynie na zmniejszenie sieci kolejowej utrzymywanej dotąd przez PKP PLK, ale równocześnie ograniczy zakres działalności spółek przewozowych PKP. W konsekwencji powstanie nadwyżka gruntów i nieruchomości, zbędnych z punktu widzenia zredukowanej działalności kolejowej. Rozwiązanie tego problemu wymaga stworzenia podstaw prawnych upraszczających procedury uwłaszczeniowe majątku, niezbędne do jego podziału i zbycia. Jednocześnie, wskazane jest włączenie atrakcyjnych gruntów położonych przy dworcach bądź na możliwych do przekwalifikowania terenach stacji rozrządowych do projektów zagospodarowania przestrzennego miast, co stworzy szanse ich rozwoju, podniesienia wartości dodanej i ceny zbytu.

4) Rozwiązanie problemu akumulacji zadłużenia

Niezmiernie pilnym zadaniem jest usunięcie poważnej przeszkody reformy i prywatyzacji PKP, jaką jest zakumulowane zadłużenie. Zadanie to wymaga zdecydowanych działań polskiego Rządu i PKP S.A. Konieczne jest:

- a) zwiększenie wartości handlowej akcji spółek grupy PKP poprzez restrukturyzację nadwyżki zatrudnienia; oraz
- b) zapewnienie środków dzięki efektywnemu zagospodarowaniu gruntów zbędnych do prowadzenia działalności kolejowej i przeznaczanie funduszy pochodzących ze sprzedaży nadwyżki majątku na spłatę nagromadzonego zadłużenia.

Jeżeli mimo to, pozyskane fundusze okażą się niewystarczające na oddłużenie PKP S.A., Rząd Polski powinien jednorazowo pokryć brakujące zobowiązania.

5) Modernizacja infrastruktury kolejowej

Zaległości w utrzymaniu administrowanych przez PKP PLK linii o znaczeniu państwowym, spowodowane brakiem środków, których zapewnienie należy do obowiązków państwa, powinny zostać usunięte na odpowiedzialność Rządu. Ponadto usuwanie zaległości na głównych liniach jest niezwykle pilnym zadaniem i powinno zostać zakończone do 2006 roku, gdy po upływie okresu przejściowego integracji z Unią Europejską, PKP PLK będzie zobligowana do udostępnienia linii zagranicznym operatorom.

Modernizacja obecnego nieefektywnego systemu sterowania ruchem kolejowym oraz linii objętych umowami międzynarodowymi, wymagającymi dostosowania do standardów europejskich, powinna być prowadzona według ustalonych priorytetów. Natomiast polityka Rządu w tym zakresie powinna zakładać maksymalne wykorzystanie funduszy UE, by jak najbardziej zmniejszyć obciążenia budżetu państwa.

6) Poprawa organizacji administracji państwowej

Reforma i prywatyzacja Grupy PKP wymaga ścisłej współpracy jednostek administracji państwowej z Ministerstwem Infrastruktury na czele. W celu ułatwienia konsultacji międzyresortowych proponuje się utworzenie pod bezpośrednim nadzorem prezesa Rady Ministrów - „Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP”, złożonego z przedstawicieli różnych instytucji państwowych, zaopatrzenie go w niezbędny personel i powierzenie zadania formułowania projektów polityki w tym zakresie. Podawanie do publicznej wiadomości wyników obrad Komitetu ułatwi pozyskanie poparcia opinii publicznej. Dlatego też w skład Komitetu powinni wchodzić cieszący się powszechnym szacunkiem przedstawiciele środowiska naukowego, świata finansów, instytucji rządowych itp.

7) Tworzenie podstaw prawnych

Reforma i prywatyzacja Grupy PKP wymaga też stworzenia niezbędnych podstaw prawnych obejmujących: nowelizację nowej Ustawy o transporcie kolejowym, przygotowanie ustawy o utworzeniu Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP, przepisów upraszczających procedury uwłaszczeniowe majątku, nowelizację rozporządzenia o opłatach za udostępnienie linii kolejowej czy przepisów dotyczących obowiązkowej alokacji dróżników na przejazdach kolejowych.

Nowelizacja przepisów prawnych jest niezbędnym warunkiem sprawnego przeprowadzenia reformy i prywatyzacji Grupy PKP, dlatego wymaga szybkiego podjęcia kroków legislacyjnych przez organizacje administracji rządowej z Ministerstwem Infrastruktury na czele.

8) Wzmocnienie funkcji Urzędu Transportu Kolejowego

Wprowadzenie rozdziału zarządcy infrastruktury od działalności przewozowej oraz wolnego dostępu do linii kolejowej prowadzi niekiedy do zaniedbania podstawowej misji kolei, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu pociągów. Natomiast poczucie, że spółka PKP PLK nie zostanie sprywatyzowana, utrudnia funkcjonowanie bodźców zachęcających do racjonalizacji zatrudnienia, redukcji kosztów czy poprawy standardów utrzymania infrastruktury kolejowej.

W tych warunkach istotną rolę odegra przede wszystkim Urząd Transportu Kolejowego (UTK), który z jednej strony zobliguje PKP PLK do utrzymywania właściwego stanu technicznego infrastruktury kolejowej a jednocześnie zapewni pełny instruktaż i nadzór nad kontrolą bezpieczeństwa w spółkach przewozowych PKP. Dlatego też wskazane jest wzmocnienie organizacyjne Urzędu Transportu Kolejowego.

(2) Samorządy wojewódzkie

Redukcja skali spowoduje likwidację nierentownych usług kolejowych, świadczonych dotąd przez spółkę PKP Przewozy Regionalne. Samorządy terytorialne, zobowiązane do zorganizowania transportu dla lokalnej społeczności, będą zmuszone dokonać analizy porównawczej i podjąć decyzję czy własnymi siłami zapewnią kontynuację przewozów kolejowych, czy też wyrażą zgodę na likwidację pociągów i zastąpią je komunikacją autobusową. Decyzja o dalszym prowadzeniu przewozów kolejowych, stworzy zarówno możliwość zlecenia usług spółce PKP Przewozy Regionalne na podstawie zawartych z nią umów, ale również może oznaczać wybór przewoźnika w przetargu publicznym. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego otwiera bowiem przed władzami lokalnymi możliwość samodzielnego wyboru wykonawcy usług przewozowych.

Likwidacja nierentownych pociągów wymaga zgody zainteresowanych władz samorządowych. Dlatego też Rząd, w ścisłej współpracy ze spółką PKP Przewozy Regionalne, powinien dołożyć wszelkich starań w celu szybkiego osiągnięcia porozumienia z samorządami wojewódzkimi.

(3) Spółki PKP

1) Restrukturyzacja zatrudnienia

Priorytetowym zadaniem spółek PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo jest racjonalizacja zatrudnienia w celu poprawy produktywności oraz rozwiązanie problemu nadwyżki personelu, powstałej w wyniku redukcji skali działalności. Polityka spółek w kwestii nadwyżki zatrudnienia powinna przede wszystkim uwzględniać optymalną alokację personelu w poszczególnych działach oraz efektywne wykorzystanie kadr poprzez ich przesunięcia na inne stanowiska pracy.

2) Wzmocnienie podstaw działalności spółek

Trzy spółki przewozowe PKP powinny rozwijać politykę kładącą nacisk na poprawę jakości usług wobec klienta, wzrost produktywności, wzmocnienie podstaw działalności oraz poszerzanie rynku w wyniku działań marketingowych.

3) Modernizacja taboru

Wspólnym czynnikiem hamującym poprawę produktywności trzech spółek przewozowych PKP, jest wymagający wymiany, przestarzały tabor kolejowy. Zakres wymiany taboru zależy jednak od możliwości finansowych poszczególnych spółek. Dlatego niniejsze Studium proponuje wykorzystanie utworzonej w tym celu przez Rząd – Agencji Modernizacji Taboru. Może ona odegrać istotne znaczenie zwłaszcza dla spółki PKP Intercity, która dążąc do wzmocnienia własnej konkurencyjności wobec zagranicznych przewoźników, powinna dokonać modernizacji taboru i zwiększyć prędkość jazdy pociągów.

4) Opłaty za udostępnienie linii kolejowej

Z kolei spółka PKP PLK winna pilnie podjąć kroki zmierzające do modernizacji systemu sterowania ruchem kolejowym, racjonalizacji zatrudnienia i poprawy produktywności, które zaowocują m.in. obniżeniem opłat za udostępnienie linii kolejowej.

(4) Harmonogram reform i prywatyzacji

Z uwagi na stan finansów publicznych w Polsce oraz możliwości realizacji polityki Rządu, proponuje się następujące trzy etapy harmonogramu reform i prywatyzacji Grupy PKP:

1) ETAP I (lata 2004~2006)

W maju 2004 roku Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej. Wówczas zaczną obowiązywać w niej przepisy określone m.in. w Dyrektywach Wspólnoty Europejskiej. W okresie przejściowym, do końca 2006 roku, Polska powinna uporać się z rozwiązaniem najpilniejszych zadań związanych z reformą i prywatyzacją Grupy PKP. W tym czasie proponuje się przede wszystkim przeprowadzenie redukcji skali sieci PKP PLK do 15 000 km.

Na tym etapie szczególnie ważną rolę odegra polityka Rządu w zakresie realizacji kluczowych zadań, takich jak: usunięcie zaległości w utrzymaniu linii o znaczeniu państwowym, restrukturyzacja nadwyżki zatrudnienia, rozwiązanie problemu akumulacji zadłużenia i stworzenie odpowiednich przepisów wykonawczych.

2) ETAP II (lata 2007~2010)

W tym okresie, realizacji zadań średniofalowych towarzyszy stopniowa prywatyzacja spółek przewozowych. Do końca 2010 roku powinno nastąpić wdrożenie polityki i rozwój strategii, umożliwiających zmniejszenie skali sieci PLK do 11 000 km. Równocześnie, zgodnie z polityką Unii Europejskiej, na terytorium Polski pojawią się przewoźnicy zagraniczni, co będzie wymagało modernizacji linii kolejowych i wzmocnienia podstaw działalności spółek przewozowych PKP.

Na tym etapie polityka Rządu nadal odegra istotną rolę, aczkolwiek wiele będzie też zależało od działań samych spółek przewozowych PKP, polegających na usprawnianiu zarządzania, modernizacji wyeksploatowanego taboru i poprawie produktywności.

3) ETAP III (po 2011 roku)

W tym okresie powinien już funkcjonować system kolejowy odpowiadający wymogom rynku, stworzony w wyniku redukcji skali, zaś spółki przewozowe PKP, już jako firmy prywatne, konsekwentnie prowadzić działania umacniające podstawy ich działalności. Rząd natomiast winien nadal prowadzić politykę modernizacji ważnych linii kolejowych oraz badać i wzmacniać system kontroli bezpieczeństwa.

SPIS TREŚCI

Rozdział 1	WSTĘP-----	1-1
Rozdział 2	SYTUACJA EKONOMICZNA ORAZ KIERUNKI REFORM I PRYWATYZACJI KOLEI W POLSCE -----	2-1
2.1	ZMIANY POPYTU PRZEWOZOWEGO	2-1
2.1.1	Wielkość przewozów pasażerskich	2-1
2.1.2	Wielkość przewozów towarowych	2-2
2.2	ZMIANY SYTUACJI FINANSOWEJ	2-4
2.3	AKTUALNA SYTUACJA SPÓŁEK GRUPY PKP	2-5
2.4	DOTYCHCZASOWE DOKONANIA W ZAKRESIE REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI	2-6
2.4.1	Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz Program Restrukturyzacji	2-6
2.4.2	Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich	2-7
2.4.3	Wykorzystanie wyników badań organizacji współpracy międzynarodowej	2-8
2.4.4	Problemy, które nie zostały dotąd rozwiązane	2-8
Rozdział 3	WARUNKI EFEKTYWNEJ REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI-----	3-1
3.1	PODEJŚCIE DO REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI ORAZ PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA STUDIUM JICA	3-1
3.1.1	Potrzeba reformy i prywatyzacji przedsiębiorstw kolejowych w Polsce	3-1
3.1.2	Reforma i prywatyzacja Japońskich Kolei Państwowych	3-1
3.1.3	Podstawowe założenia Studium JICA	3-3
3.2	WARUNKI ZEWNĘTRZNE DZIAŁALNOŚCI KOLEJOWEJ W POLSCE	3-4
3.2.1	Trendy popytu na przewozy kolejowe	3-4
3.2.2	Zmiany towarzyszące integracji z Unią Europejską	3-5
3.3	ANALIZA PROBLEMÓW, KTÓRE NIE ZOSTAŁY DOTĄD ROZWIĄZANE	3-8
3.3.1	Nadmiernie rozbudowana sieć kolejowa	3-9
3.3.2	Brak usług przewozowych odpowiadających oczekiwaniom rynku	3-12
3.3.3	Brak środków na likwidację zakumulowanego zadłużenia	3-14
3.3.4	Czynniki prawne, organizacyjne i systemowe utrudniające zarządzanie koleją	3-15
3.3.5	Podsumowanie zadań	3-17

3.3.6	Relacje pomiędzy zadaniami a podstawowymi założeniami Studium	3-18
3.4	SYSTEM KOLEJOWY ODPOWIADAJĄCY WYMOGOM RYNKU	3-18
3.4.1	Elementy niezbędne do uwzględnienia w procesie redukcji skali	3-18
3.4.2	Podstawowe założenia redukcji skali	3-21
3.4.3	Wstępna analiza strategii redukcji skali	3-22
3.5	SELEKTYWNA MODERNIZACJA I POPRAWA JAKOŚCI USŁUG KOLEJOWYCH	3-23
3.5.1	Likwidacja zaległości w utrzymaniu i modernizacja nieefektywnych elementów infrastruktury kolejowej	3-23
3.5.2	Modernizacja taboru	3-24
3.5.3	Oferowanie usług spełniających oczekiwania klienta	3-24
3.5.4	Rozwój systemu działań marketingowych	3-25
3.6	STYL ZARZĄDZANIA DOSTOSOWANY DO GOSPODARKI RYNKOWEJ	3-25
3.6.1	Wyeliminowanie ingerencji z zewnątrz	3-25
3.6.2	Zmiana mentalności	3-25
3.6.3	Rozwój zasobów ludzkich	3-26
3.6.4	Relacje ze związkami zawodowymi	3-27
Rozdział 4	ROLA RZĄDU I WŁADZ SAMORZĄDOWYCH -----	4-1
4.1	OKREŚLENIE POZYCJI KOLEI W SEKTORZE TRANSPORTU W PRZYSZŁOŚCI	4-1
4.1.1	Konieczność opracowania kompleksowej polityki transportowej	4-1
4.1.2	Dziedziny, w których można wykorzystać specyfikę transportu kolejowego	4-2
4.1.3	Postępowanie wobec istniejących problemów	4-4
4.2	DOSTOSOWANIE DO POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ	4-4
4.2.1	Rozdział zarządcy infrastruktury od działalności przewozowej oraz wolny dostęp do infrastruktury kolejowej	4-4
4.2.2	Utrzymywanie odpowiedniego stanu infrastruktury kolejowej	4-5
4.2.3	Dotacje na działalność kolejową	4-5
4.3	ROLA PKP S.A. I URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO	4-6
4.3.1	PKP S.A.	4-6
4.3.2	Urząd Transportu Kolejowego	4-7
4.4	NADWYŻKA ZATRUDNIENIA	4-9
4.4.1	Restrukturyzacja zatrudnienia	4-9
4.4.2	Konkretne metody działań	4-10

4.5	EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE NADWYŻKI MAJĄTKU	4-11
4.5.1	Dworce	4-11
4.5.2	Stacje rozrządowe (ze stacjami towarowymi włącznie)	4-12
4.5.3	Wnioski dotyczące podziału majątku	4-14
4.6	ROZWIĄZANIE PROBLEMU ZAKUMULOWANEGO ZADŁUŻENIA	4-14
4.7	MODERNIZACJA WYEKSPLOATOWANYCH URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY ORAZ MODERNIZACJA I WYMIANA TABORU	4-15
4.7.1	Modernizacja infrastruktury	4-15
4.7.2	Wprowadzenie nowego taboru przez rządową Agencję Modernizacji Taboru	4-17
4.8	POPRAWA ORGANIZACJI ADMINISTRACJI	4-18
4.9	TWORZENIE PODSTAW PRAWNYCH	4-19
4.9.1	Nowelizacja nowej Ustawy o transporcie kolejowym	4-19
4.9.2	Ustawa powołująca Komitet d/s reformy i prywatyzacji PKP	4-20
4.9.3	Przepisy upraszczające procedury regulowania stanu prawnego majątku	4-20
4.9.4	Inne przepisy prawa	4-21
4.10	REFORMA SYSTEMU REGIONALNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH	4-21
4.10.1	Podstawowe założenia reformy systemu regionalnych przewozów pasażerskich	4-21
4.10.2	Sposoby rozwiązania problemu nierentownych pociągów	4-22
4.10.3	Rozwiązanie problemu wiarygodności spółki PKP Przewozy Regionalne	4-25
4.10.4	Odstąpienie od zwyczaju zakupu usług wewnątrz Grupy	4-26
4.10.5	Japońska polityka wobec linii lokalnych	4-26
4.11	KOREKTA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OPŁAT ZA DOSTĘP DO LINII KOLEJOWEJ	4-27
4.11.1	Aktualne opłaty za udostępnienie linii kolejowej	4-27
4.11.2	Opłaty za udostępnienie linii kolejowej w krajach europejskich	4-29
4.11.3	Propozycje odnośnie przepisów w sprawie opłat za udostępnienie linii kolejowej	4-30
4.12	INSTRUMENTY FINANSOWE	4-31
4.12.1	Zwiększenie środków finansowych państwa	4-31
4.12.2	Fundusze Unii Europejskiej	4-33
4.12.3	Wykorzystanie Partnerstwa-Publiczno Prywatnego	4-33
4.13	UZYSKANIE SPOŁECZNEGO POROZUMIENIA W KWESTII REFORM I PRYWATYZACJI PKP	4-34

Rozdział 5	KIERUNKI DZIAŁAŃ POSZCZEGÓLNYCH SPÓLEK W RAMACH REFORMY I PRYWATYZACJI PKP-----	5-1
5.1	PKP PLK	5-1
5.1.1	Warunki działalności	5-1
5.1.2	Zadania	5-2
5.1.3	Cele działalności	5-3
5.1.4	Strategia zarządzania	5-3
5.1.5	Kierunki działania	5-3
5.1.6	Zakładany poziom redukcji opłat za udostępnienie linii kolejowej	5-5
5.2	PKP Przewozy Regionalne	5-6
5.2.1	Warunki działalności	5-6
5.2.2	Zadania	5-6
5.2.3	Cele działalności	5-7
5.2.4	Strategia zarządzania	5-7
5.2.5	Kierunki działania	5-8
5.2.6	Przyszły zakres działalności	5-11
5.3	PKP Intercity	5-12
5.3.1	Warunki działalności	5-12
5.3.2	Zadania	5-12
5.3.3	Cele działalności	5-13
5.3.4	Strategia zarządzania	5-13
5.3.5	Kierunki działania	5-14
5.3.6	Przyszły zakres działalności	5-14
5.4	PKP Cargo	5-15
5.4.1	Warunki działalności	5-15
5.4.2	Zadania	5-15
5.4.3	Cele działalności	5-16
5.4.4	Strategia zarządzania	5-16
5.4.5	Kierunki działania	5-17
5.4.6	Przyszły zakres działalności	5-19
Rozdział 6	PRZYGOTOWANIA DO REFORMY I PRYWATYZACJI-----	6-1
6.1	KOMPLEKSOWA OCENA WPLYWU REDUKCJI SKALI	6-1
6.1.1	Kwestie wymagające uwzględnienia podczas kompleksowej oceny	6-1
6.1.2	Wybór optymalnego scenariusza	6-1
6.2	EFEKTY FINANSOWE I NIEZBĘDNE ŚRODKI	6-4
6.2.1	Efekty finansowe	6-4

6.2.2	Niezbędne środki	6-5
6.3	PROPOZYCJE ODNOŚNIE PLANÓW WDRAŻANIA REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI	6-6
6.3.1	Polityka wdrażania planu reformy i prywatyzacji kolei	6-6
6.3.2	Harmonogram reformy i prywatyzacji	6-10

INDEKS SKRÓTÓW

AGC	Umowa Europejska o Głównych Międzynarodowych Liniach Kolejowych (<i>European Agreement on Main International Railway Lines, Accord Européen sur Les Grandes Lignes Internationales de Chemin de fer</i>)
AGTC	Umowa Europejska o Głównych Liniach Transportu Kombinowanego i Urządzeniach Towarzyszących (<i>European Agreement on Important International Combined Transport Lines and Related Installations, Accords Généraux sur le Transport Combiné</i>)
CIT	Podatek dochodowy od osób prawnych (<i>Corporate Income Tax</i>)
CMK	Centralna Magistrala Kolejowa (<i>Central Trunk Line</i>)
COTIF	Konwencja o Międzynarodowym Przewozie Kolejami (<i>Protocol to the Convention Concerning International Carriage by Rail, Convention Relative aux Transports Internationaux Ferroviaires</i>)
CTC	Scentralizowany system kontroli ruchu (<i>Centralized Traffic Control</i>)
EBRD	Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (<i>European Bank for Reconstruction and Development</i>)
EC	Komisja Europejska (<i>European Commission</i>)
EIB	Europejski Bank Inwestycyjny (<i>European Investment Bank</i>)
EMU	Elektryczny zespół trakcyjny (<i>Electric Multiple Unit</i>)
ERDF	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (<i>European Regional Development Fund</i>)
ERP	System Efektywnego Zarządzania Przedsiębiorstwem (<i>Enterprise Resource Planning Package</i>)
ERTMS	Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym (<i>European Rail Traffic Management System</i>)
ETCS	Europejski System Kontroli Ruchu (<i>European Train Control System</i>)
EU	Unia Europejska (<i>European Union</i>)
FFP	Program Stałych Podróżnych (<i>Frequent Flyers Program</i>)
ID/OS	Rozwój instytucjonalny / umocnienie struktur organizacyjnych (<i>Institutional Development / Organizational Strengthening</i>)
ISPA	Przedakcesyjny instrument polityki strukturalnej (<i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i>)
IDIM	Instytut Dróg i Mostów Politechniki Warszawskiej (<i>Institute of Roads and Bridges of Warsaw University of Technology</i>)
JICA	Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej (<i>Japan International Cooperation Agency</i>)
JR	Koleje Japońskie (<i>Japan Railways</i>)
LOT	Polskie Linie Lotnicze LOT (<i>Polish Airlines</i>)
MIS	System zarządzania informacją (<i>Management Information System</i>)
MOI	Ministerstwo Infrastruktury (<i>Ministry of Infrastructure</i>)
MOF	Ministerstwo Finansów (<i>Ministry of Finance</i>)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli (<i>Supreme Chamber of Control</i>)
PFI	Inicjatywa w ramach finansów prywatnych (<i>Private Finance Initiative</i>)
PHARE	Fundusz Phare (Pomoc dla Polski i Węgier w restrukturyzacji gospodarki) (<i>Poland and Hungary: Action for Restructuring of the Economy</i>)

PIT	Podatek dochodowy od osób fizycznych (<i>Personal Income Tax</i>)
PKP	Polskie Koleje Państwowe (<i>Polish State Railways</i>)
PKP S.A.	Polskie Koleje Państwowe S.A.
PKP PLK	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
PLN	Polski Nowy Złoty (<i>Polish New Złoty</i>)
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne (<i>Public-Private Partnership</i>)
PSO	Obowiązek służby publicznej (<i>Public Service Obligation</i>)
SWOT	Analiza SWOT /Atuty, Słabości, Szanse, Zagrożenia/ (<i>Strength-Weakness-Opportunity-Threats</i>)
TAC	Oplata za udostępnienie linii kolejowej (<i>Track Access Charge</i>)
TEN	Transeuropejska sieć transportowa (<i>Trans-European Network</i>)
TERFN	Transeuropejska Kolejowa Sieć Towarowa (<i>Trans-European Railway Freight Network</i>)
TINA	Oszacowanie potrzeb w zakresie infrastruktury transportowej (<i>Transport Infrastructure Needs Assessment</i>)
TOCS	System kontroli ruchu pociągów (<i>Train Operation Control System</i>)
UIC	Międzynarodowa Unia Kolei (<i>International Union of Railways</i>) (<i>Union Internationale des Chemins de fer</i>)
UTK	Urząd Transportu Kolejowego (<i>Railway Transportation Office</i>)

Rozdział 1

WSTĘP

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi działania zmierzające do prywatyzacji największego polskiego przedsiębiorstwa - Polskie Koleje Państwowe.

Opracowano odpowiednie akty prawne i przygotowano główne kierunki polityki, której celem jest prywatyzacja kolei. W kwietniu 2002 r. Rząd Polski wystąpił do Rządu Japonii z wnioskiem o przeprowadzenie niniejszego Studium, oczekując konkretnych zaleceń opartych na doświadczeniach z prywatyzacji Japońskich Kolei Państwowych.

Po przyjęciu wniosku, Japońska Agencja Współpracy Międzynarodowej (zwana dalej JICA) oddelegowała do Polski w październiku 2002 roku misję przygotowującą niniejsze Studium, która 4 listopada 2002 roku uzgodniła z Rządem Polski dokument zatytułowany „Zakres Prac” (Scope of Work). Na jego podstawie JICA powołała Zespół Badawczy, którego zadaniem jest realizacja Studium oraz Komitet Doradczy, który ma na celu wspieranie prowadzonych badań.

Celem Studium jest analiza obecnej sytuacji i warunków działania Grupy PKP oraz przedstawienie propozycji w zakresie kierunków polityki państwa dotyczącej reformy i prywatyzacji spółek PKP, obejmujących m.in. optymalizację skali działalności, strategię zarządzania prowadzące do poprawy konkurencyjności spółek oraz niezbędne instrumenty finansowe.

Ponieważ prace niniejszego Studium mają służyć wspieraniu polityki polskiego Rządu, prowadzone są w ścisłej współpracy z osobami kreującymi kierunki polityki państwa oraz współpartnerami z poszczególnych spółek.

Niniejszy Raport składa się z sześciu rozdziałów.

W rozdziale 1 przedstawiono tło Studium, jego cele oraz zarys Raportu.

W rozdziale 2 przedstawiono warunki funkcjonowania polskiego transportu, sytuację transportu kolejowego, sytuację ekonomiczną spółek Grupy PKP, a także omówiono dotychczasowe działania Rządu polskiego w zakresie polityki prywatyzacyjnej, prac legislacyjnych oraz najnowszy program restrukturyzacji.

W rozdziale 3 przedstawiono podstawowe założenia Studium JICA i szczegółowo przeanalizowano warunki niezbędne do efektywnej reformy i prywatyzacji Grupy PKP. Omówiono też instrumenty służące spełnieniu tych warunków, takie jak: redukcja skali działalności oraz selektywna modernizacja i poprawa produktywności sektora usług kolejowych.

W rozdziale 4 zaproponowano kierunki polityki, które powinny być przyjęte przez Rząd Polski w celu spełnienia warunków omówionych w rozdziałach 2 i 3. Podkreślono też szczególną rolę PKP S.A. – spółki matki w grupie kapitałowej PKP, jako organu realizującego zadania określone kierunkami polityki państwa.

Poruszono również problematykę dotyczącą pasażerskich przewozów regionalnych, zaznaczając, że w tej kwestii duże znaczenie odegrają zarówno działania władz centralnych jak i samorządów terytorialnych.

W rozdziale 5 przedstawiono propozycje działań, jakie spółki Grupy PKP powinny podjąć, aby spełnić warunki przedstawione w rozdziale 3. Zaproponowano też sposoby przygotowań do procesu reform i prywatyzacji, które mogłyby zostać wdrożone przez spółki w ramach polityki Rządu, opisanej w rozdziale 4.

Rozdział 6 poświęcono podsumowaniu propozycji i wniosków niniejszego Studium. Na podstawie omówionych w rozdziale 5 kierunków polityki i propozycji w tym zakresie, dokonano analizy scenariuszy redukcji skali działalności. Wybrano też scenariusz o największych możliwościach realizacyjnych z punktu widzenia polskiego Rządu oraz zaproponowano harmonogram reformy i prywatyzacji w podziale na poszczególne etapy realizacji.

Rozdział 2

**SYTUACJA EKONOMICZNA ORAZ KIERUNKI REFORM
I PRYWATYZACJI KOLEI W POLSCE**

Transformacja systemu polityczno-gospodarczego, przeprowadzona na przełomie lat 80-tych i 90-tych w państwach Europy środkowo-wschodniej, spowodowała zasadnicze zmiany w strukturze transportu. Wywarły one ogromny wpływ na sytuację kolei w Polsce, zarówno w sektorze przewozów pasażerskich jak i towarowych.

Zmiany warunków zewnętrznych funkcjonowania działalności kolejowej w Polsce i trendów popytu na rynku przewozowym wyraźnie odbiły się na kondycji finansowej PKP.

2.1 ZMIANY POPYTU PRZEWOZOWEGO**2.1.1 Wielkość przewozów pasażerskich**

Tabela 2.1.1. przedstawia zmiany wielkości przewozów pasażerskich w Polsce według poszczególnych rodzajów transportu

Tabela 2.1.1 Przewozy pasażerów według rodzajów transportu

(w milionach pasażerów)

Rodzaj transportu	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Kolejowy	789,9	549,3	494,6	434,2	401,5	360,7	304,1
Autobusowy	2 084,7	1 513,1	1 215,3	1 085,4	1 038,3	954,5	815,0
Lotniczy	1,7	1,3	1,6	2,0	2,6	2,9	3,7

Źródło : Rocznik Statystyczny, IDIM

Przedstawione w tabeli 2.1.1 roczne wielkości przewozów pasażerskich poszczególnymi rodzajami transportu (oprócz przejazdów samochodami osobowymi i środkami komunikacji miejskiej), świadczą o gwałtownym spadku liczby użytkowników transportu kolejowego i autobusowego, odnotowanym w Polsce w okresie od 1990 do 2002 roku. Przyczyn tego stanu można upatrywać w coraz silniejszej tendencji przechodzenia pasażerów z komunikacji publicznej do środków transportu indywidualnego.

Tabela 2.1.2 przedstawia wielkość przewozów w Polsce w 1995 i w 2000 roku.

Tabela 2.1.2 Przewozy pasażerów samochodami osobowymi oraz środkami transportu publicznego

Wyszczególnienie	Jednostka	1995	2000
Liczba ludności	1 000 osób	38 588	38 646
PKB w cenach stałych dla 1995 r.	Milion USD	127 100	163 300
Przewozy pasażerów (Transport publiczny + prywatny)	Milion osób	2 997	2 990
	%	100,0	100,0
Przewozy pasażerów (Transport publiczny)	Milion osób	1 601	1 320
	%	53,4	44,1
Przewozy pasażerów (Transport prywatny)	Milion osób	1 396	1 670
	%	46,6	55,9

Źródło : Rocznik Statystyczny, IDIM

Uwaga: Transport publiczny = przewozy środkami transportu publicznego z wyłączeniem komunikacji miejskiej, Transport prywatny = przewozy pasażerów samochodami osobowymi

Jak wynika z tabeli 2.1.2, w okresie od 1995 do 2000 roku udział środków komunikacji publicznej w całym rynku transportowym, pod względem liczby pasażerów, zmalał z 53,4% do 44,1%. Przyczyn tego spadku należy upatrywać w dynamicznym rozwoju motoryzacji indywidualnej. Można przyjąć, że wraz z rosnącą liczbą posiadaczy samochodów osobowych, tendencja ta ulegnie nasileniu, powodując dalsze zmniejszenie udziału kolei w rynku przewozowym.

Tabela 2.1.3 przedstawia stan motoryzacji indywidualnej w Polsce w ostatnich latach.

Tabela 2.1.3 Wyposażenie w samochody osobowe

Wyszczególnienie	Jednostka	1990	1995	2000	2001
Liczba ludności	tysiąc osób	38 183	38 588	38 646	38 641
Wyposażenie w samochody osobowe	pojazdów / tysiąc osób	137,8	194,7	258,5	271,8

Źródło : Rocznik Statystyczny, IDIM

2.1.2 Wielkość przewozów towarowych

Dane statystyczne dowodzą, że w latach 90-tych niektóre kraje mimo wzrostu PKB, nie odnotowały zwiększonego wolumenu przewozu ładunków, a wręcz przeciwnie zaobserwowano nawet tendencje spadkowe. Do krajów tych należy również Polska.

Tabela 2.1.4 przedstawia zmiany na rynku przewozów towarowych w Polsce.

Tabela 2.1.4 Wielkość przewozów ładunków według rodzajów transportu

(w milionach ton)

Rodzaj transportu	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Kolejowy	281,7	201,7	214,7	223,5	206,4	187,2	223,0
Samochodowy	1 292,4	1 121,7	1 060,7	1 091,9	1 077,3	1 083,1	1 002,3
Lotniczy	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03

Źródło : Rocznik Statystyczny, IDIM

Dane z tabeli 2.1.4 wskazują, że w ostatnich latach, w porównaniu do lat 90-tych, generalnie utrzymuje się wyraźna tendencja spadkowa przewozów towarowych. Główną przyczyną tego zjawiska jest malejący popyt na węgiel kamienny i produkty hutnicze. Zmiany wielkości przewozów węgla kamiennego transportem kolejowym przedstawia tabela 2.1.5.

Tabela 2.1.5 Przewozy węgla transportem kolejowym

(w milionach ton)

Wyszczególnienie	1995	2000	2001
Przewozy węgla kamiennego w Polsce (a)	173,1	131,3	132,1
Eksport	31,9	23,2	23,0
Import	1,5	1,5	1,9
Przewozy krajowe	139,7	106,6	107,2
Przewozy węgla przez PKP (b)	107,5	82,2	79,2
Udział PKP w przewozach węgla (b/a)	62,1%	62,6%	59,9%

Źródło : Rocznik Statystyczny, IDIM

Zmiany popytu przewozowego dla głównych grup towarowych wywarły wpływ na sytuację na rynku przewozowym, a w szczególności na wskaźnik podziału gałęziowego między transportem samochodowym i kolejowym. Tabela 2.1.6 ukazuje zmiany wskaźnika podziału gałęziowego obu rodzajów transportu towarowego.

Tabela 2.1.6 Wskaźnik podziału gałęziowego transportu kolejowego i samochodowego na rynku przewozów towarowych

(w procentach)

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2001
Łączna wielkość przewozów ładunków transportem kolejowym i samochodowym	100,0	100,0	100,0	100,0
Transport kolejowy	17,9	17,2	14,7	13,5
Transport samochodowy	82,1	82,8	85,3	86,5

Źródło : Rocznik Statystyczny, IDIM

Według danych z tabeli 2.1.6, w okresie od 1990 do 2001 roku, udział kolei w rynku przewozów towarowych realizowanych transportem szynowym i drogowym łącznie, liczony w tonach, zmalał z 17,9% do 13,5%. Ponieważ wymienione tu dane statystyczne dotyczą jedynie transportu samochodowego o charakterze zarobkowym i nie uwzględniają transportu gospodarczego, dokonywanego na własne potrzeby jednostek, można przyjąć, że rzeczywisty udział kolei w rynku przewozowym jest nawet niższy od przedstawionych wartości.

Od 1990 roku do chwili obecnej transport samochodowy zyskiwał coraz bardziej dominującą pozycję zarówno na rynku przewozów pasażerskich jak i towarowych, zaś wielkość przewozów kolejowych wykazywała wyraźną tendencję spadkową. Było to jedną z głównych przyczyn pogarszania się kondycji finansowej Grupy PKP.

2.2 ZMIANY SYTUACJI FINANSOWEJ

W tabeli 2.2.1 przedstawiono wyniki finansowe kolei przewozów pasażerskich i towarowych w Polsce

Tabela 2.2.1 Wyniki działalności PKP

(w milionach PLN)

Rok	1999	2000	2001	2002
Przewozy towarowe	683,0	558,1	226,2	370,2
Przewozy pasażerskie	-1 479,7	-1 288,4	-1 362,6	-1 155,0
Łącznie	-796,7	-730,3	-1 136,4	-784,8

Źródło: Program dalszej restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP do 2006 roku

Polska kolej przez wiele lat funkcjonowała w oparciu o strukturę, w której przewozy towarowe przynosiły zysk, a transport pasażerski – stratę. W związku z tym, zysk z działalności towarowej przeznaczano na uzupełnienie straty przewozów pasażerskich. Zysk z przewozów towarowych nie wystarczał jednak na pełne pokrycie straty przewozów pasażerskich, co dawało ujemny wynik finansowy całej działalności kolejowej. Ponadto, znaczna część straty notowanej w sektorze pasażerskim pochodziła z przewozów regionalnych. Dlatego, podział PKP dokonany na podstawie Ustawy o transporcie kolejowym w 2001 roku, który spowodował zniesienie zasady skrośnego dotowania, postawił regionalne przewozy pasażerskie w dramatycznej sytuacji braku środków finansowych.

Niewystarczające dofinansowanie przez Rząd nakładów na nowe inwestycje w zakresie infrastruktury kolejowej, doprowadziło do poważnego uzależnienia polskich kolei od pożyczek ze źródeł zewnętrznych. Tabela 2.2.2 przedstawia wysokość zadłużenia PKP w okresie od 1995 do 2002 roku.

Tabela 2.2.2 Wysokość zadłużenia PKP

(w milionach PLN)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Zobowiązania	1 503,1	2 114,6	2 976,8	4 166,8	6 312,4	7 193,4	8 510,6	10 610,5

Źródło: Program dalszej restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP do 2006 roku

Wzrost uzależnienia od zewnętrznych źródeł finansowych wiąże się ze wzrostem kosztów obsługi zaciągniętych kredytów i w konsekwencji powoduje dalsze pogorszenie kondycji finansowej kolei w Polsce.

Tymczasem działania na rzecz reformy regionalnych przewozów pasażerskich i niezbędnego oddłużenia działalności kolejowej w Polsce, poprzedziło uruchomienie procedur prywatyzacyjnych, co jeszcze bardziej utrudnia rozwiązanie spiętrzonych problemów.

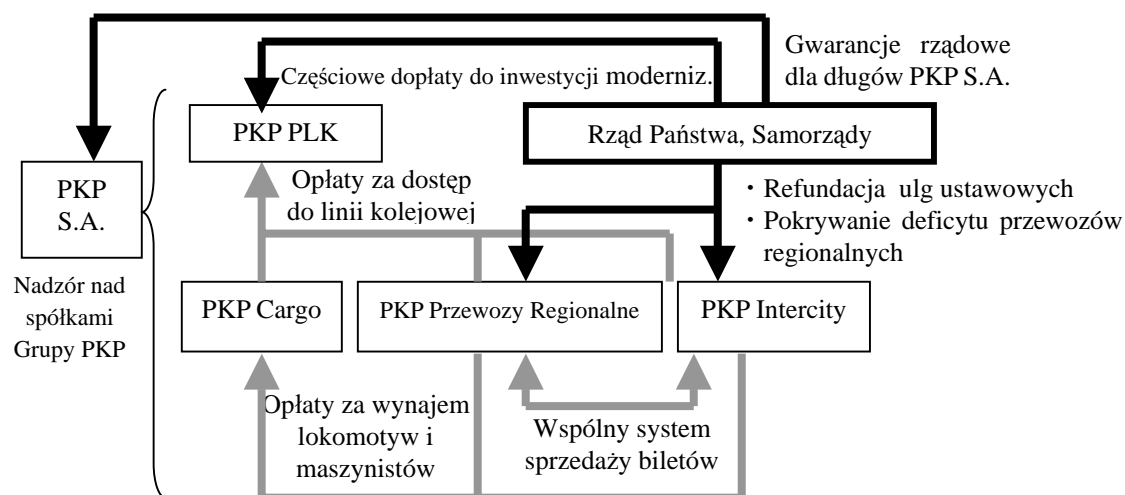
2.3 AKTUALNA SYTUACJA SPÓŁEK GRUPY PKP

W czerwcu 1997 roku weszła w życie Ustawa o transporcie kolejowym, wprowadzająca podział na zarządcę infrastruktury i operatorów oraz zasadę wolnego dostępu do linii kolejowej. We wrześniu 2000 roku nabrała mocy Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”.

W 2001 roku w oparciu o przepisy Ustawy o transporcie kolejowym, przedsiębiorstwo PKP podzielono na:

- PKP S.A. - spółka matka,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. - zarządca infrastruktury,
- PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. - przewoźnik kolejowy wykonujący pasażerskie przewozy regionalne,
- PKP Intercity Sp. z o.o. - przewoźnik kolejowy zajmujący się pasażerskimi przewozami kwalifikowanymi,
- PKP Cargo S.A. -przewoźnik towarowy; i inne.

Schemat 2.3.1 przedstawia obecne relacje pomiędzy Rządem RP a spółkami Grupy PKP.



Schemat 2.3.1 Relacje pomiędzy Rządem Polski a spółkami Grupy PKP

Tabela 2.3.1 przedstawia wyniki finansowe spółek Grupy PKP

Tabela 2.3.1 Wyniki finansowe spółek Grupy PKP (za rok 2002)

Wyszczególnienie	Jednostka	PKP S.A.	PKP PLK	PKP Przewozy Regionalne	PKP Intercity	PKP Cargo
Przychody z działalności	mln PLN	1 087	2 797	2 209	694	5 923
Koszty działalności	mln PLN	1 367	3 109	3 222	718	5 549
Zysk	mln PLN	- 280	- 312	- 1 013	- 24	375
Zysk netto	mln PLN	- 886	- 895	- 1 045	- 33	153
Przewozy pasażerskie	mln. Pas	-	-	250	9	-
	mld. paskm	-	-	17	3	-
Przewozy towarowe	mln ton	-	-	-	-	155
	mld tonokm	-	-	-	-	45
Praca przewozowa	mln pockm	-	-	146	21	73
Sieć handlowa	Km	-	20 150	14 800	(uwaga 1) 5 830	(uwaga 2) 18 550
Zatrudnienie (koniec roku)	Osób	3 803	46 004	21 449	2 016	49 786
Tabor						
Lokomotywy	sztuk	-	-	-	-	3 816
Wagony towarowe	sztuk	-	-	-	-	90 185
Wagony pasażerskie	sztuk	-	-	4 144	1 340	-
Ezt	sztuk	-	-	1 074	-	-

(Uwaga 1) Oprócz terenów poza granicami państwa (3 400 km)

(Uwaga 2) Szacunki Zespołu Badawczego JICA

2.4 DOTYCHCZASOWE DOKONANIA W ZAKRESIE REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI

Do najważniejszych kroków podjętych w tej dziedzinie przez Rząd Polski należy Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (2000 r.), Rządowy Program Restrukturyzacji PKP (wrzesień 1999 r.) - dalej zwany Programem restrukturyzacji (1999 r.), reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich oraz wykorzystanie wyników badań organizacji pomocy międzynarodowej.

2.4.1. Ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz Program Restrukturyzacji

Główne cele Programu Restrukturyzacji (1999 r.) oraz Ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” zakładają przygotowanie do prywatyzacji spółek Grupy PKP, obejmujące modernizację struktury organizacyjnej (restrukturyzację organizacyjną), poprawę płynności finansowej (restrukturyzację finansową), poprawę struktury majątkowej oraz zatrudnienia (restrukturyzację majątkową i restrukturyzację zatrudnienia).

Restrukturyzacje realizowane zgodnie ze wspomnianą Ustawą oraz Programem, jak dotąd z różnych powodów nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. Wśród nich wymienić należy między innymi następujące problemy:

- Opóźnienia realizowanych przez PKP S.A. procedur dotyczących restrukturyzacji majątkowej oraz finansowej
- Opóźnienie reformy regionalnych przewozów pasażerskich
- Wzrost obciążeń finansowych związanych z utrzymaniem nadmiernie rozbudowanej sieci kolejowej
- Brak strategii zarządzania dostosowanej do potrzeb rynku

Zarówno wyżej wymienione problemy jak i zmiany warunków zewnętrznych funkcjonowania kolei, wywołały konieczność korekty Programu restrukturyzacji (1999 r.) i założeń strategii zarządzania poszczególnych spółek PKP.

Rząd Polski, dążąc do rozwiązania powyższych problemów i przyspieszenia restrukturyzacji, znowelizował w szerokim zakresie Ustawę o transporcie kolejowym oraz Ustawę o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” (2000 r.). (Znowelizowane ustawy będą dalej nazywane odpowiednio „nową Ustawą o transporcie kolejowym” oraz „nową Ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji”). W oparciu o przepisy znowelizowanych ustaw, w listopadzie 2003 roku opracowano „Program dalszej restrukturyzacji i prywatyzacji spółek Grupy PKP do roku 2006” (nazywany dalej „nowym Programem restrukturyzacji”).

W nowym Programie restrukturyzacji położono nacisk na:

- restrukturyzację finansową
- reformę organizacyjno-finansową regionalnych przewozów pasażerskich
- prywatyzację spółek Grupy PKP
- restrukturyzację, wynikającą z nowej ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji oraz z wszelkiego rodzaju planów rozwoju przewozów kolejowych

2.4.2 Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich

W związku z pogarszającą się kondycją spółki PKP Przewozy Regionalne oraz wejściem w życie w 2004 roku Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (zwanej dalej Ustawą o dochodach samorządów terytorialnych) zaproponowano szeroko zakrojoną reformę regionalnych przewozów pasażerskich. Na mocy Ustawy o dochodach samorządów terytorialnych, kompetencje w zakresie organizowania regionalnych przewozów pasażerskich wraz ze środkami finansowymi zostaną przekazane władzom samorządowym.

Zgodnie z przedstawioną propozycją, działalność w zakresie regionalnego transportu pasażerskiego zostałaby powierzona firmom przewozowym utworzonym z inicjatywy poszczególnych samorządów, zaś spółka PKP Przewozy Regionalne byłaby wykonawcą zleczanych przez nie usług.

2.4.3 Wykorzystanie wyników badań organizacji współpracy międzynarodowej

W procesie przygotowań do reformy kolei, Rząd Polski korzysta z opracowań powstałych w wyniku prac badawczych prowadzonych przez takie organizacje współpracy międzynarodowej jak JICA, Bank Światowy czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. W ramach pomocy Rządu Japonii, mającej na celu wspieranie procesu dostosowania polskiego transportu do warunków gospodarki rynkowej, JICA przeprowadziła w latach 1991-92 „Studium na temat generalnego planu transportu narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” i przedstawiła zalecenia wskazujące potrzebę szybkiej reformy PKP. W latach 1996-98 JICA zrealizowała też „Studium prywatyzacji Polskich Kolei Państwowych”, polegające na opracowaniu planu prywatyzacji, opartego na doświadczeniach z prywatyzacji Japońskich Kolei Państwowych. Rząd Polski wykorzystał elementy zaleceń zaproponowanych w tym opracowaniu w procesie reformy Polskich Kolei Państwowych.

2.4.4 Problemy, które nie zostały dotąd rozwiązane

Mimo różnych działań na rzecz reformy i prywatyzacji kolei, proces prywatyzacji PKP nie zawsze przebiegał pomyślnie. Ponadto, planowana w maju 2004 roku integracja z Unią Europejską, wpłynie na zmianę warunków zewnętrznych reformy i prywatyzacji PKP, spowoduje konieczność wprowadzenia w Polsce zasad europejskiej polityki kolejowej oraz zapewnienia polskim spółkom przewozowym silnych podstaw do prowadzenia konkurencyjnej działalności na rynku międzynarodowym.

Pozostaje jednak szereg problemów, co do których nadal nie wypracowano właściwego sposobu ich rozwiązania:

- (1) sieć kolejowa jest nadmiernie rozbudowana w stosunku do obecnych warunków postępującego, dynamicznego rozwoju innych rodzajów transportu, takich jak transport samochodowy czy lotniczy,
- (2) oferta usług polskich przedsiębiorstw kolejowych nie spełnia potrzeb rynku,
- (3) brakuje środków finansowych na likwidację zakumulowanego zadłużenia,
- (4) występują czynniki organizacyjne, prawne i systemowe utrudniające zarządzanie koleją .

Dalszy proces reformy i prywatyzacji kolei wymaga skoncentrowania działań na rozwiązaniu wyżej wymienionych problemów.

Rozdział 3

WARUNKI EFEKTYWNEJ REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI

3.1 PODEJŚCIE DO REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI ORAZ PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA STUDIUM JICA

3.1.1 Potrzeba reformy i prywatyzacji przedsiębiorstw kolejowych w Polsce

W okresie gospodarki planowej kolej pełniła rolę podstawowego środka transportu w wielu dziedzinach życia kraju. Po transformacji gospodarczej utraciła część rynku, przejętego przez dynamicznie rozwijający się transport samochodowy i popyt na przewozy kolejowe uległ gwałtownemu zmniejszeniu. W rezultacie nastąpiło pogorszenie rentowności przewozów. Dalsza działalność kolei stała się w dużej mierze zależna od finansowej pomocy Rządu, powodując tym samym poważne obciążenia dla budżetu państwa.

Aby przeciwdziałać tej sytuacji Rząd Polski podjął próby zmniejszenia obciążenia finansów publicznych poprzez reformę i prywatyzację działalności kolejowej. Dotychczasowe wysiłki Rządu zmierzające do reformy i prywatyzacji kolei, nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów, gdyż nie udało się dostosować skali działalności przewozowej do gwałtownie obniżonego popytu, ani też osiągnąć efektywności zarządzania, pozwalającej spółkom pokonać silną konkurencję na rynku przewozowym. Polskie przedsiębiorstwa kolejowe nie osiągnęły jeszcze stadium zapewniającego zdrową kondycję finansową, co poważnie utrudnia ich prywatyzację. Prywatyzacja spółek Grupy PKP wymaga zatem przeprowadzenia dalszych reform.

3.1.2 Reforma i prywatyzacja Japońskich Kolei Państwowych

Reformę i prywatyzację kolei w Japonii przeprowadzono w okolicznościach przypominających sytuację, w której znalazły się obecnie koleje w Polsce, doświadczając przy tym podobnych trudności.

W okresie intensywnej rozbudowy infrastruktury drogowej i dynamicznego rozwoju motoryzacji, kolejom japońskim coraz trudniej było dostosować się do warunków nasilającej się konkurencji na rynku przewozowym. I choć skutek konkurencji ze strony transportu samochodowego, kolej utraciła monopolistyczną pozycję na rynku, ani politycy, ani rząd, zarządy kolei, związki zawodowe, media czy opinia publiczna nie były tego w pełni świadome, co znacznie opóźniło proces reformy systemu i organizacji kolei japońskich.

Ponadto kolej była silnie uzależniona od polityki, a podjęcie ważnych decyzji dotyczących zarządzania Japońskimi Kolejami Państwowymi, wymagało aprobaty rządu i parlamentu. Politycy często ingerowali w zarządzanie koleją; forsowali na przykład budowę i prowadzenie deficytowych połączeń lokalnych, pogarszając tym samym kondycję przedsiębiorstwa.

Innym słabym punktem Japońskich Kolei Państwowych były niestabilne stosunki pracownicze. Japońskie Koleje Państwowe były ogromnym przedsiębiorstwem i intencje dyrekcji z wielkim trudem docierały do szeregowych pracowników. Uzależnieni od polityki członkowie zarządu nie potrafili też stworzyć płaszczyzny do negocjacji ze związkami zawodowymi, więc coraz częściej dochodziło do strajków. W rezultacie Japońskie Koleje Państwowe przestały spełniać oczekiwania społeczne.

Aby rozwiązać te problemy, w kwietniu 1987 roku, na podstawie Ustawy o spółkach akcyjnych kolejowych przewozów pasażerskich i spółce kolejowych przewozów towarowych, dokonano reformy Japońskich Kolei Państwowych, polegającej na ich podziale na sześć spółek pasażerskich i jedną towarową oraz przekształceniu w spółki akcyjne skarbu państwa. Ponieważ uznano, że przez pewien czas Państwo powinno bacznie obserwować, czy działalność nowych spółek przebiega pomyślnie, początkowo wszystkie akcje spółek kolejowych były w posiadaniu Rządu, a dopiero później miały być wprowadzone na giełdę.

Poniżej przedstawiono trzy najważniejsze czynniki, które w Japonii przyniosły efekty w postaci aktywizacji działalności kolejowej dzięki jej prywatyzacji:

- Uwolnienie działalności kolejowej od licznych ograniczeń, nałożonych w czasach monopolu przewozowego,
- Oddzielenie działalności kolejowej od polityki, stworzenie kadry kierowniczej warunków, w których mogła poświęcić się wyłącznie zarządzaniu przedsiębiorstwem,
- Przemiana mentalności pracowników kolei i poprawa jakości usług, zorientowanych na potrzeby klientów.

Specyfika reformy Japońskich Kolei Państwowych polegała przede wszystkim na zastosowaniu takiej samej struktury organizacyjnej jak w prywatnej spółce akcyjnej oraz na podejmowaniu decyzji na takiej samej zasadzie jak w typowej firmie prywatnej. W ten sposób wyeliminowano „zależność od polityki” oraz „ingerencje polityczne” wszechobecne w okresie funkcjonowania Japońskich Kolei Państwowych.

Dyrekcje z czasów Japońskich Kolei Państwowych, w okresie sesji parlamentu nie mogły poświęcić się zarządzaniu, gdyż pochłaniały je sprawy parlamentarne. Dzięki oddzieleniu kolei od polityki, dyrektorzy nowopowstałych spółek JR mogli zająć się swoimi podstawowymi obowiązkami, czyli zarządzaniem przedsiębiorstwem.

Jedną z cech charakterystycznych prywatyzacji Japońskich Kolei Państwowych jest pomyślnie przeprowadzona reforma mentalności pracowników. W czasach Japońskich Kolei Państwowych wielu pracownikom obca była idea „orientacji na klienta”, wychodzili bowiem z założenia, że „Japońskim Kolejom Państwowym nie grozi bankructwo”. Ta postawa znajdowała odbicie w pogorszeniu morale pracowników i braku umiaru w działalności związków zawodowych. Po prywatyzacji sytuacja uległa jednak diametralnej zmianie. Świadomość, że użytkowników kolei należy traktować jak klientów, przeniknęła nawet do pracowników najniższego szczebla. Nowe spółki JR, aby podkreślić swą odmienną od Kolei Państwowych, położyły duży nacisk na szkolenie personelu, co zaowocowało poprawą jakości usług i towarzyszącym jej wzrostem liczby użytkowników.

3.1.3 Podstawowe założenia Studium JICA

Powszechnie mianem „prywatyzacja” określa się przekazanie prawa własności przedsiębiorstwa do sektora prywatnego. Prywatyzacja w rozumieniu Studium JICA oznacza nie tylko proces mający na celu przekazanie własności w ręce prywatne, lecz również zapewnienie zdrowej formy zarządzania przedsiębiorstwem, które pozwoli mu na prawidłowe funkcjonowanie, bez finansowej zależności od Skarbu Państwa. Innymi słowy, autorzy Studium pojęciem reformy i prywatyzacji określają sposób prywatyzacji, któremu towarzyszy uzdrowienie kondycji finansowej przedsiębiorstw. Taki jest też cel tego opracowania.

W tym miejscu należy wyjaśnić, dlaczego Studium JICA przyjęło za cel prywatyzację poprzedzoną gruntowną reformą Grupy PKP. Otóż, sprzedaż spółek przewozowych PKP, bez zapewnienia im zdrowych podstaw zarządzania i konkurencyjności na rynku, może doprowadzić do zakupu ich przez inwestorów po zaniżonych cenach. Wówczas, z jednej strony Rząd nie uzyska zakładanych wysokich przychodów ze sprzedaży spółek, z drugiej zaś, inwestorzy, którzy nabyli niekonkurencyjną kolej, zaczną pozbywać się nierentownej części działalności. Taki obrót spraw stwarza wysokie prawdopodobieństwo, że likwidacji ulegną również te sfery usług kolejowych, które miałyby szanse przetrwania, gdyby już teraz zastosowano niezbędne środki naprawcze.

W obecnej sytuacji finansów publicznych w Polsce, należy jak najefektywniej przeprowadzić reformę kolei i obrać metodę prywatyzacji, która będzie stanowiła jak najmniejsze obciążenie dla budżetu państwa. Najskuteczniejszym sposobem jest zmniejszenie skali działalności przewozowej (zwane dalej „redukcją skali”). Przy czym zakres pojęcia „redukcji skali”, nie ogranicza się jedynie do zmniejszenia sieci kolejowej, lecz obejmuje również redukcję nadwyżki zatrudnienia i likwidację zbędnego majątku.

Przeprowadzenie samej „redukcji skali” może nie wystarczyć do zapewnienia kolei zdolności rozwijania działalności, zgodnej z potrzebami rynku. Aby stworzyć kolei podstawy do świadczenia usług odpowiadających wymogom rynku, trzeba działalność kolejową, okrojona do właściwych rozmiarów, intensywnie doinwestować i zapewnić jej zasoby niezbędne do prawidłowego funkcjonowania. Jednocześnie należy prowadzić selektywną modernizację infrastruktury i taboru oraz konsekwentnie podnosić poziom wszelkiego typu oferowanych usług.

Celem niniejszego Studium jest przede wszystkim określenie „systemu kolejowego odpowiadającego wymogom rynku” osiągniętego dzięki „redukcji skali”, a podstawowym założeniem: „selektywna modernizacja i poprawa jakości usług kolejowych” w przedsiębiorstwach o optymalnej skali działalności.

3.2 WARUNKI ZEWNĘTRZNE DZIAŁALNOŚCI KOLEJOWEJ W POLSCE

Przeprowadzając reformę i prywatyzację kolei w Polsce należy uwzględnić takie czynniki zewnętrzne jak „trendy popytu na przewozy kolejowe” oraz „zmiany towarzyszące przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej”.

3.2.1 Trendy popytu na przewozy kolejowe

Poniżej przedstawiono prognozę trendów popytu na przewozy kolejowe, opartą na badaniach przeprowadzonych w ramach niniejszego Studium.

(1) Przewozy pasażerskie

Rozwój motoryzacji indywidualnej sprawia, że coraz większa grupa pasażerów komunikacji publicznej zaczyna korzystać z samochodów osobowych. W efekcie maleje liczba użytkowników środków transportu publicznego. Jeżeli nie podjęte zostaną działania w celu utrzymania lub zwiększenia popytu na przewozy kolejowe, udział kolejowych przewozów pasażerskich w rynku transportowym, z wyłączeniem komunikacji miejskiej, wyrażany według liczby pasażerów może w 2006 roku osiągnąć poziom od 7,9 do 8,5%, zaś 2010 roku od 6,9 do 7,7% (czyli 214, 5 ~240,4 mln pasażerów). Prognozy wskazują, że o ile obecna tendencja nadal się utrzyma, to do 2010 roku może nastąpić spadek liczby użytkowników kolei o około 30% w stosunku do roku bazowego 2001.

Ponadto prognozy przewidują, że popyt na międzynarodowe przewozy pasażerskie realizowane transportem kolejowym wyniesie niespełna 1%. Jeżeli utrzymają się obecne wskaźniki płynności, można przyjąć, że zarówno podróże do Niemiec jak i na Białoruś będą zajmować w przybliżeniu po 30 % rynku.

(2) Przewozy towarowe

Tendencje popytu na transport ładunków o największym wolumenie przewozów można określić na podstawie poszczególnych prognoz, opracowanych przez Rząd Polski. Wynika z nich, że udział kolei w rynku przewozów realizowanych wszystkimi środkami transportu, liczony pod względem ton ładunków, w 2006 roku wyniesie od 11,1% do 12,1%, zaś w roku 2010 ukształtuje się na poziomie od 9,5% do 11,2%. Przewiduje się, że do 2010 roku wielkość krajowych kolejowych przewozów towarowych, zmniejszy się o około 3-25% w stosunku do roku bazowego 2001.

Przyszły udział popytu na przewozy międzynarodowe w kolejowym transporcie ładunków szacuje się na poziomie od 4,9% do 5,3% w roku 2006 i w granicach od 4,2% do 4,4% w roku 2010. Na podstawie obecnych wskaźników płynności można przyjąć, że o ile w przyszłości eksport towarów z wykorzystaniem transportu kolejowego będzie miał szeroki zasięg, to główną rolę w imporcie towarów realizowanym transportem kolejowym, będą nadal pełniły obroty handlowe z krajami

Europy środkowowschodniej.

(3) Podsumowanie prognoz popytu

Popyt na przewozy kolejowe wykazuje tendencję malejącą. Brak skutecznych działań zmierzających do utrzymania popytu przewozowego, może spowodować dalszy jego spadek.

Z uwagi na postępującą budowę dróg oraz wzrost liczby posiadaczy samochodów osobowych i rozwój transportu lotniczego, kształt przyszłego rynku kolejowego przewozów pasażerskich będzie coraz bardziej uzależniony od popytu na przewozy korzystne pod względem czasu i kosztu. W efekcie może on ograniczyć się do stosunkowo atrakcyjnych przewozów na średnich i długich trasach oraz do transportu aglomeracyjnego.

Podobne tendencje można zauważyć również na rynku przewozów towarowych, na którym następują zmiany w wyborze środka transportu zależnie od rodzaju ładunku, czasu przewozu i odległości. Obserwuje się też postępującą specjalizację na zwarte masowe przewozy ładunków na średnie i duże odległości oraz intermodalne przewozy towarowe z wykorzystaniem kontenerów.

Liberalizacja i złagodzenie przepisów na rynku transportowym, spowodują najprawdopodobniej dalszy wzrost udziału przewozów drogowych, realizowanych przez sektor prywatny, którego działalność będzie pod względem formalno-prawnym tylko nieznacznie ograniczona. Nastąpi też dalszy rozwój transportu lotniczego, co w rezultacie doprowadzi do zmniejszenia udziału przewozów kolejowych.

3.2.2 Zmiany towarzyszące integracji z Unią Europejską

(1) Dyrektywy Unii Europejskiej

Perspektywa wspólnego rynku europejskiego w 1993 roku oraz związana z nią potrzeba utworzenia prawdziwie konkurencyjnego systemu kolejowego, stanowiącego integralną część przyszłej struktury transportu europejskiego, spowodowały konieczność reformy kolejnictwa, wdrażanej przy ścisłej współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej. W tym celu Rada Ministrów wydała w lipcu 1991 roku Dyrektywę 91/440/EEC poświęconą rozwojowi kolei Wspólnoty, wytyczając podstawowe kierunki reformy systemu kolejnictwa.

Obejmowały one: gwarancję niezależnego od państwa zarządzania przedsiębiorstwem kolejowym, rozdział księgowy zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej, poprawę sytuacji finansowej polegającą na oddłużeniu przedsiębiorstw kolejowych oraz zapewnienie prawa dostępu do sieci kolejowych państw członkowskich dla ugrupowań międzynarodowych prowadzących przewozy międzynarodowe oraz dla przedsiębiorstw kolejowych prowadzących międzynarodowy transport kombinowany, czyli zapewnienie tzw. wolnego dostępu.

Ponadto Rada Ministrów w uzupełnieniu do Dyrektywy 91/440/EEC, wydała Dyrektywę (95/18/EC) dotyczącą koncesjonowania przewoźników kolejowych oraz Dyrektywę (95/19/EC) dotyczącą opłat za korzystanie z linii kolejowej (zwanych w skrócie TAC).

Unia Europejska, w ramach działań na rzecz tworzenia wspólnego rynku, popierała liberalizację kolei, obejmującą wprowadzenie zasad konkurencji na regionalnych rynkach przewozów kolejowych. Okazało się jednak, że w praktyce liberalizacja kolei nie przebiegała tak, jak początkowo planowano. Wynikało to głównie z faktu, że przedsiębiorstwa uprawnione do korzystania z wolnego dostępu ograniczały się do międzynarodowych ugrupowań prowadzących przewozy międzynarodowe i międzynarodowych operatorów przewozów kombinowanych, jak również z różnych zasad ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej.

W styczniu 2001 roku weszła w życie nowa polityka transportowa, która poszerza zakres prawa dostępu w dziedzinie przewozów towarowych. W ramach Pierwszego Pakietu Kolejowego nowelizowano Dyrektywy 91/440/EEC oraz 95/18/EC i wydano je jako Dyrektywy 2001/12/EC oraz 2001/13/EC. Ponadto wycofano Dyrektywę 95/19/EC i wydano nową Dyrektywę 2001/14/EC.

(2) Zakres nowelizacji dyrektyw UE

Poniżej wymieniono główne punkty, które uległy zmianie w trzech nowelizowanych Dyrektywach.

- w porównaniu do wersji sprzed nowelizacji, przedsiębiorstwa uprawnione do korzystania z wolnego dostępu, uzupełniono w 2003 roku o przedsiębiorstwa kolejowe prowadzące międzynarodowe przewozy towarowe na Transeuropejskiej Kolejowej Sieci Towarowej
- dodano możliwość wyboru między rozdziałem organizacyjnym zarządcy infrastruktury i działalności przewozowej w ramach jednej grupy przedsiębiorstw lub wydzieleniem infrastruktury kolejowej w formie odrębnego podmiotu
- precyzyjniej sformułowano zasady udostępniania linii kolejowej i ustalania opłat za korzystanie z sieci, nakładając na zarządcę infrastruktury obowiązek stosowania sprawiedliwych i pozbawionych dyskryminacji norm przydziału linii kolejowej oraz ustalania opłat na podstawie kosztów świadczenia usług kolejowych, z możliwością uwzględnienia takich elementów jak natężenie ruchu czy wpływ na środowisko.

Obecnie Komisja Europejska w ramach Drugiego Pakietu Kolejowego przygotowuje Dyrektywy dotyczące:

- (a) odpowiedzialności za bezpieczeństwo ruchu kolejowego we Wspólnocie i ujednolicenia świadectw bezpieczeństwa
- (b) zwiększenia zakresu interoperacyjności
- (c) powołania Europejskiej Agencji Kolejowej
- (d) dalszego rozwoju kolei Wspólnoty; oraz
- (e) przystąpienia do Konwencji o Międzynarodowym Przewozie Kolejami (COTIF),

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w maju 2004 roku, Dyrektywy te spowodują następujące zmiany warunków zewnętrznych działalności kolejowej w Polsce:

- zaostrzenie konkurencji w sektorze kolejowym, wynikające z pojawienia się na polskim rynku międzynarodowych firm przewozowych i potężnych zagranicznych przewoźników korzystających z wolnego dostępu
- rozszerzenie sieci przewozów lądowych na cały obszar Unii Europejskiej i sąsiednie regiony
- przesunięcia międzygałęziowe w transporcie wynikające z podstawowych założeń polityki Unii Europejskiej, jakimi są zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona środowiska

(3) Wpływ na linie o znaczeniu strategicznym

Spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nie została objęta planem prywatyzacji. Spoczywa jednak na niej obowiązek służenia pomyślnemu rozwojowi kolei w Polsce poprzez udostępnianie infrastruktury w dobrym stanie technicznym, redukcję kosztów w celu osiągnięcia właściwego poziomu opłat za dostęp do linii kolejowej oraz zarządzanie i utrzymanie optymalnej skali sieci kolejowej. Jest więc podmiotem gospodarczym wywierającym niezwykle istotny wpływ na kondycję spółek przewozowych objętych programem prywatyzacji.

PKP PLK zarządza i utrzymuje 20 150 km sieci kolejowej, do której należą tak ważne linie jak wymienione w Ustawie o transporcie kolejowym linie o znaczeniu państwowym, linie objęte międzynarodowymi umowami AGC i AGTC oraz linie wymagające zapewnienia odpowiedniego standardu technicznego, gdyż stanowią część korytarzy transportowych TINA.

Linie o znaczeniu strategicznym wymieniono w tabeli 3.2.1.

Tabela 3.2.1 Linie o znaczeniu strategicznym

Nazwa linii	Nazwa Ustawy bądź Umowy Międzynarodowej	Długość	
Linie o znaczeniu państwowym	Ustawa o transporcie kolejowym (Art. 6)	Okolo 12 000 km	
Linie AGC	Umowa Europejska o Głównych Międzynarodowych Liniach Kolejowych z 31 maja 1985 roku	Łącznie: około 5 000 km	
Linie AGTC	Umowa Europejska o Głównych Liniach Transportu Kombinowanego i Urządzeniach Towarzyszących z 1 lutego 1991 roku		
Sieć TINA	TINA - Oszacowanie potrzeb w zakresie infrastruktury transportowej. Sekretariat w Wiedniu, rok 1999	Sieć główna: 3 741 km	Łącznie: 5 632 km
		Sieć dodatkowa: 1 891 km	

W tabeli 3.2.2 wymieniono linie przebiegające przez terytorium Polski w ramach transeuropejskich korytarzy TINA, których modernizacja ma charakter priorytetowy.

Tabela 3.2.2 Korytarze o najwyższym priorytecie modernizacji

Korytarz	Linia	Linia (przebieg linii)
I	E-75	Warszawa-Białystok-Suwałki-Trakiszki-granica państwa
II	E-20/CE-20	Berlin-Poznań-Warszawa-Mińsk-Moskwa
III	E-30/CE-30	Drezno-Wrocław-Katowice-Lwów
VI	E-65/CE-65	Gdynia-Gdańsk-Warszawa-Katowice-Zebrzydowice-granica państwa

3.3 ANALIZA PROBLEMÓW, KTÓRE NIE ZOSTAŁY DOTĄD ROZWIĄZANE

Niniejsze Studium, bazując na dwóch podstawowych założeniach: określenia „systemu kolejowego odpowiadającego wymogom rynku” oraz „selektywnej modernizacji i poprawy jakości usług kolejowych”, ma na celu wskazanie sposobów rozstrzygnięcia nierozwiązanych dotąd problemów związanych z reformą i prywatyzacją kolei w Polsce, wymienionych w punkcie 2.4.4 rozdziału 2.

Konkretne zadania określane jako „problemy, które nie zostały dotąd rozwiązane” wymieniono w tabeli 3.3.1.

Tabela 3.3.1 Szczegółowy opis „problemów, które nie zostały dotąd rozwiązane”

Wyszczególnienie problemów	Opis
Nadmiernie rozbudowana sieć kolejowa	Nadwyżka zatrudnienia
	Nadwyżka majątku
Brak usług kolejowych spełniających wymogi rynku	Opóźnienia w modernizacji infrastruktury i taboru
	Opóźnienia w procedurach uwłaszczenia majątku
	Brak zdolności marketingowych
Niedobór środków na rozwiązanie problemu akumulacji zadłużenia	Opóźnienia w procedurach zbywania majątku znajdującego się w posiadaniu PKP S.A.
Czynniki utrudniające zarządzanie koleją wynikające z rozwiązań prawnych, organizacyjnych i systemowych	Czynniki utrudniające zarządzanie koleją wynikające z organizacji administracji
	Czynniki utrudniające zarządzanie koleją wynikające z przepisów prawnych
	Konieczność reformy systemu pasażerskich przewozów regionalnych
	Potrzeba korekty przepisów dotyczących opłat za udostępnienie linii kolejowej

3.3.1 Nadmiernie rozbudowana sieć kolejowa

(1) Nadwyżka majątku i zatrudnienia

Obserwowany spadek wielkości przewozów i udziału w rynku transportu kolejowego, wywołany dynamicznym rozwojem innych gałęzi transportu, takich jak transport samochodowy czy lotniczy, skłania do stwierdzeń, iż obecna sieć kolejowa w Polsce jest nazbyt rozbudowana.

Jej nadmierna skala wywołuje problem nadwyżki majątku i zatrudnienia, czyli czynników stanowiących poważne obciążenie dla sprawnego zarządzania przedsiębiorstwem. Szczególnie wyraźnie odbija się to na poziomie usług i kondycji regionalnych przewozów pasażerskich.

Z rachunku zysków i strat spółki PKP PLK za rok 2002 wynika, że przychody nie pokryły kosztów jej działalności, co spowodowało powstanie straty. Ponadto PKP PLK poniosła dodatkową stratę wskutek umorzenia jej należności od spółki PKP Przewozy Regionalne.

Źródeł tych problemów należy upatrywać w nadmiernie rozbudowanej sieci kolejowej.

Schemat 3.3.1 przedstawia strukturę przychodów i kosztów spółki PKP Przewozy Regionalne w 2002 roku.

<u>Przychód ze sprzedaży biletów</u> 1 178		<u>Dotacja rządowa</u> 460		<u>Inne</u> 422	
Przychody 2 060					
PKP Przewozy Regionalne 2 060 – 3 105 = – 1 045					
Koszty 3 105					
<u>PKP PLK</u> Opłaty za udostępnienie linii kolejowej 794	<u>PKP Przewozy Regionalne</u> Koszt pracy pracowników 653	<u>PKP Cargo</u> Wynajem lokomotyw i maszynistów 475	<u>PKP Energetyka</u> Energia elektryczna 448	<u>Inne spółki Grupy</u> Dostawy towarów i usług 250	<u>Inne</u> 485

Schemat 3.3.1 Wyniki finansowe spółki PKP Przewozy Regionalne (w milionach PLN)

Schemat 3.3.1 ukazuje brak równowagi w bilansie przychodów i kosztów spółki PKP Przewozy Regionalne oraz stratę w wysokości ponad 1 miliarda złotych, odnotowaną w 2002 roku. Świadczy to o nadmiernym obciążeniu całego sektora regionalnych przewozów pasażerskich majątkiem i personelem (dalej określanym jako nadwyżka majątku i nadwyżka zatrudnienia), przekraczającym potrzeby wynikające z popytu rynkowego. Nadwyżki te utrudniają prawidłowe prowadzenie działalności.

Konsekwencje nadmiernie rozbudowanej sieć kolejowej można dostrzec również w innych dziedzinach, na przykład, w przewozach towarowych. Stacje rozrządowe, pozostawione w niezmiennym kształcie od czasów, gdy historycznie koleją przewożono ogromne masy ładunków, swoim rozmiarem niekiedy zupełnie nie odpowiadają aktualnym potrzebom rynku. Ponadto część stacji, zlokalizowanych stosownie do potrzeb dawnej sieci kolejowej, nie jest już w stanie efektywnie pełnić swoich funkcji.

Działalność kolejowa wymaga ponoszenia wysokich kosztów stałych, związanych z utrzymaniem linii kolejowej. Dlatego, utrzymywanie linii o małym natężeniu ruchu, które nie odpowiadają potrzebom rynku, okazuje się niezwykle kosztowne w porównaniu do uzyskiwanej na nich pracy przewozowej i stanowi poważne obciążenie dla prowadzonej działalności.

(2) Wpływ nadmiernie rozbudowanej sieci kolejowej na sytuację poszczególnych spółek

Nadmiar sieci kolejowej stwarza następujące problemy:

1) Niedobór środków na utrzymanie infrastruktury

Obecnie sieć kolejowa w Polsce liczy 20 150 km. Jej utrzymanie należy do obowiązków Rządu oraz spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. PKP PLK nie jest w stanie pokryć wszystkich kosztów niezbędnych do utrzymania infrastruktury wyłącznie z wpływów pochodzących z płaconych przez operatorów opłat za udostępnienie linii kolejowej. Z kolei Rząd Polski nie dysponuje rezerwami finansowymi, umożliwiającymi uzupełnienie tego niedoboru. Szacunkowa wielkość zapewnianych funduszy stanowi zaledwie około 30% kwoty niezbędnej do utrzymania w pełnym zakresie posiadanej infrastruktury kolejowej.

Powoduje to szybką degradację urządzeń, a dalsze odwołanie rozwiązania problemu grozi niebezpieczeństwem przerwania ciągłości funkcjonowania branży kolejowej w Polsce.

2) Nierentowne pociągi w sektorze regionalnych przewozów pasażerskich

Sektor regionalnych przewozów pasażerskich wskutek prowadzenia nierentownych pociągów, rokrocznie odnotowuje ogromny deficyt, przekraczający około 1 miliarda złotych. Część przewozów regionalnych wykonywana jest na podstawie kontraktów zawieranych pomiędzy spółką PKP Przewozy Regionalne i samorządami wojewódzkimi. Mimo zawartych umów spółka nie uzyskuje jednak wystarczającego dofinansowania tej sfery działalności. Natomiast w grupie przewozów, które nie zostały objęte kontraktami, rentowność wykazuje zaledwie część uruchamianych pociągów.

W efekcie, utrzymywanie deficytowych połączeń, wywołuje problemy finansowe całego sektora regionalnych przewozów pasażerskich.

3) Potencjalne ryzyko dla sektora przewozów towarowych

Przewozy towarowe stanowią główną dziedzinę działalności kolejowej w Polsce, stąd tak ogromną wagę przykładana się to prywatyzacji spółki PKP Cargo, największego podmiotu gospodarczego w Grupie PKP. W PKP Cargo również występują znaczne nadwyżki majątku i zatrudnienia. Wynikające z nich obciążenia, przy tak dużej skali działalności spółki, nie są jednak dość wyraziste, by wymuszać podejmowanie wystarczających działań zmierzających do recjonalizacji zarządzania.

Jeżeli stagnacja popytu na przewozy towarowe będzie się utrzymywać, z czasem uwidocznią się obciążenia spowodowane nadwyżką majątku i zatrudnienia, grożąc niebezpieczeństwem uzyskania deficytu z prowadzonej działalności.

3.3.2 Brak usług przewozowych odpowiadających oczekiwaniom rynku

Polska kolej nie jest obecnie w stanie świadczyć usług przewozowych, które odpowiadałyby potrzebom rynku.

(1) Opóźnienia w modernizacji infrastruktury i taboru

1) Opóźnienia w modernizacji infrastruktury

Akcesji do Unii Europejskiej w maju 2004 roku towarzyszyć będzie wprowadzanie unijnych norm w zakresie stanu technicznego głównych linii PKP PLK, które wymaga przeprowadzenia prac modernizacyjnych. Zgodnie ze standardami technicznymi Unii Europejskiej maksymalna prędkość w ruchu pasażerskim powinna wynosić co najmniej 160 km/h, w ruchu towarowym co najmniej 120 km/h, zaś maksymalny nacisk na oś 22,5 tony.

Obecnie pociągi pasażerskie mogą osiągać maksymalną prędkość ponad 160 km/h tylko na niektórych odcinkach linii E-20 i E-65 (CMK – Centralna Magistrala Kolejowa).

2) Zaległości w utrzymaniu infrastruktury

Brak środków na utrzymanie oraz niewystarczające dofinansowanie modernizacji z budżetu państwa sprawiły, że PKP PLK nie jest obecnie w stanie zaoferować przewoźnikom infrastruktury o dobrym stanie technicznym.

Wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK) wskazują, że w okresie od 1990 do 2000 roku, zakres napraw torów w PKP PLK zmniejszył się do 1/3, zaś napraw rozjazdów do 1/10. Równocześnie postępuje degradacja techniczna urządzeń trakcji elektrycznej, automatyki i telekomunikacji oraz zabezpieczeń przejazdów kolejowych, z których odpowiednio 14%, 19% i 7% wymaga pilnej renowacji.

Z Regulaminu Sieci na rok 2003/2004 wynika, że na wielu liniach wprowadzono ograniczenia prędkości do 30 km/h spowodowane złym stanem drogi kolejowej. Poza tym z ruchu wyłączono około 1 980 km linii kolejowej.

W ten oto sposób, zaległości w utrzymaniu infrastruktury skumulowane na przestrzeni lat, wymuszają wprowadzanie ograniczeń prędkości i w poważnym stopniu przyczyniają się do utraty konkurencyjności kolei wobec innych środków transportu.

3) Wyeksploatowany tabor

Wiek niemal połowy taboru elektrycznego spółki PKP Przewozy Regionalne przekracza 25 lat, a w ciągu ostatniej dekady praktycznie nie dokonano żadnych zakupów nowego taboru. PKP Intercity posiada wyłącznie stare wagony, z których część odnowiono i zmodernizowano wyposażenie wewnątrz, dzięki czemu generalnie ich poziom jest zadowalający. Tym niemniej, w porównaniu z wagonami zachodnioeuropejskimi, mają zdecydowanie gorsze parametry i trzeba przyznać, że

nie są konkurencyjne na rynku międzynarodowym.

(2) Opóźnienia w podziale majątku

Obecnie trwa proces podziału majątku posiadanego przez PKP S.A. i wnoszenia go w formie aportu do spółki PKP PLK oraz do spółek przewozowych (zwaną dalej podziałem majątku). W procesie tym niezwykle istotną rolę odgrywa prawidłowe rozdzielanie posiadanych zasobów pomiędzy spółki Grupy PKP.

Dlatego też plan podziału majątku powinien uwzględniać następujące aspekty:

- zapewnienie majątku niezbędnego do prowadzenia działalności kolejowej
- podział majątku w oparciu o Dyrektywy Unii Europejskiej
- zapewnienie środków na spłatę zadłużenia

Szczególnie ważnym majątkiem z punktu widzenia zarządzania koleją są dworce, stacje i stacje rozrządowe, które wymagają podjęcia pilnych decyzji odnośnie sposobu ich zagospodarowania. Mimo to, nie podjęto jeszcze stosownych ustaleń.

Opóźnienia w podejmowaniu decyzji dotyczących podziału majątku, mogą doprowadzić do zaburzeń w efektywnym zarządzaniu i w rezultacie osłabić konkurencyjność Grupy PKP.

(3) Brak umiejętności marketingowych

Polskie spółki przewozowe nie posiadają jeszcze wystarczającej wiedzy i umiejętności w dziedzinie marketingu.

Na przykład spółki PKP Przewozy Regionalne i PKP Intercity nie dysponują odpowiednim know-how w zakresie ustalania cen czy systemu sprzedaży biletów, które spełniałyby oczekiwania klientów.

W spółce PKP Cargo, której działalność przewozowa zależała dotąd od wydobycia węgla i produkcji przemysłu stalowego, rozwój praktyk i umiejętności marketingowych jest również znacznie opóźniony.

Gdy w niedalekiej przyszłości zagraniczne firmy, korzystające z zasady wolnego dostępu, wkroczą na polski rynek kolejowy, polskie spółki przewozowe mogą nie sprostać konkurencji dysponującej zaawansowanymi technikami marketingowymi i utracić znaczną część udziału w rynku przewozów kolejowych.

3.3.3 Brak środków na likwidację zakumulowanego zadłużenia

(1) Sytuacja finansowa PKP S.A.

W 2001 roku nastąpił podział przedsiębiorstwa PKP na spółki. Powstała wówczas spółka PKP S.A., która przejęła zakumulowane zadłużenie polskiej kolei.

Majątek PKP S.A. oraz wartość księgowa zadłużenia na koniec roku 2002 wynosiły odpowiednio 22,2 mld PLN i 11,4 mld PLN. Działając na podstawie nowej ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP, spółka PKP S.A. pozyskuje środki finansowe, realizuje spłaty krótkoterminowego zadłużenia oraz świadczy pomoc finansową dla spółki PKP Przewozy Regionalne. Ministerstwo Finansów udziela gwarancji spłaty zadłużenia pochodzącego m.in. z kredytów zaciągniętych przez PKP S.A., obejmując w zastaw główny majątek PKP S.A., czyli np. akcje spółek przewozowych.

Z rozmaitych powodów, znacznej części majątku posiadanego przez PKP S.A. nie da się w prosty sposób skapitalizować i przeznaczyć na spłatę zadłużenia.

PKP S.A. może więc nie być w stanie samodzielnie spłacić całej sumy zobowiązań. Rozwiązanie tego problemu wymaga pilnego podjęcia działań w celu restrukturyzacji majątkowej oraz restrukturyzacji zadłużenia spółki PKP S.A.

(2) Problemy towarzyszące likwidacji zakumulowanego zadłużenia

Ze spłatą zadłużenia PKP S.A. wiążą się dwa problemy. Pierwszy wynika z trudności oszacowania sumy środków niezbędnych do wsparcia finansowego spółki PKP Przewozy Regionalne, co utrudnia opracowanie przez PKP S.A. planów przepływów gotówkowych. Drugi problem polega na tym, że w pewnym momencie PKP S.A. będzie potrzebowała ogromnej sumy na spłatę pożyczek i obligacji, i może nie być w stanie zgromadzić środków na zaspokojenie tych potrzeb.

Poniżej przedstawiono zestawienie uwag dotyczących likwidacji zakumulowanego zadłużenia.

- 1) Może się okazać, że PKP S.A. nie będzie w stanie własnymi siłami spłacić całej kwoty zadłużenia. Spłata pozostałych długów będzie zatem wymagała pomocy państwa.
- 2) Oczekuje się, że największym źródłem finansowania spłaty zadłużenia będą przychody ze sprzedaży akcji prywatyzowanych spółek Grupy PKP. Ewentualne niepowodzenia w prywatyzacji mogą więc doprowadzić do załamania się planu finansowego.
- 3) PKP S.A. może być zmuszona do korekty planu finansowego z uwagi na konieczność zapewnienia dodatkowej pomocy finansowej dla spółki PKP Przewozy Regionalne.

Gdyby okazało się, że PKP S.A. nie uzyska z prywatyzacji środków wystarczających na spłatę zadłużenia, Ministerstwo Finansów może przejąć w zastaw majątek kolejowy przeznaczony na pokrycie strat, wynikających z udzielonych gwarancji. Wówczas nabywca majątku, nie będąc zależnym od polityki polskiego Rządu może majątek ten zagospodarować i sprzedać kierując się chęcią osiągnięcia maksymalnego zysku. Grupa PKP może wówczas nie utrzymać swojej pozycji w polskiej gospodarce. Z kolei Rząd Polski nie będzie w stanie efektywnie realizować i rozwijać polityki m.in. w zakresie kształtowania rynku pracy. W efekcie może dojść do załamania działalności polskiego kolejnictwa, zanim jeszcze nastąpi dalsze pogorszenie stanu taboru i infrastruktury.

W celu rozwiązania problemu poruszonego w punkcie pierwszym, PKP S.A. powinna dołożyć starań by zwiększyć środki finansowe na spłatę zadłużenia.

W odniesieniu do problemów poruszonych w punktach drugim i trzecim, należy poprawić sytuację finansową spółek stosownie do ich indywidualnych potrzeb.

W nowym Programie restrukturyzacji podkreślono konieczność szybkiego przeprowadzenia procesu prywatyzacji spółek PKP, a w szczególności PKP Cargo.

Efektywna realizacja procesu prywatyzacji wymaga jednak jak najszybszej poprawy sytuacji finansowej poszczególnych spółek podlegających temu procesowi.

(3) Ryzyko zmniejszenia środków finansowych na spłatę zakumulowanego zadłużenia

Poza wyżej wymienionymi problemami, istnieje też niebezpieczeństwo dalszego wzrostu zadłużenia, którego PKP S.A. nie będzie w stanie samodzielnie spłacić. Obecnie zakłada się, że największym źródłem finansowania spłaty będzie przychód ze sprzedaży akcji spółek PKP, a wartość księgowa akcji/udziałów w spółkach sięga około 4,5 mld złotych. Istnieją jednak czynniki, które mogą obniżyć cenę sprzedaży akcji poniżej zakładanego poziomu. Największym zagrożeniem jest nadwyżka zatrudnienia, występująca w każdej ze spółek PKP. Nadwyżka zatrudnienia i silna pozycja związków zawodowych mogą wywołać spadek zainteresowania u potencjalnych inwestorów. Inwestorzy mogą też znacznie niżej ocenić wartość poszczególnych spółek i dokonać ich zakupu po obniżonej cenie, co spowoduje zmniejszenie kwoty przeznaczonej na spłatę zadłużenia.

3.3.4 Czynniki prawne, organizacyjne i systemowe utrudniające zarządzanie koleją

(1) Czynniki administracyjne i organizacyjne utrudniające zarządzanie koleją

Departament Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury, zajmujący się administracją kolei, zatrudnia zbyt małą liczbę pracowników i nie posiada struktury organizacyjnej dostosowanej do potrzeb reformy i prywatyzacji kolei.

Opracowanie polityki kolejowej nie powinno być zadaniem wyłącznie Departamentu Kolejnictwa, wymaga bowiem zapewnienia pełnej spójności z kierunkami polityki i strategiami przygotowywanymi przez inne ministerstwa i jednostki administracji państwowej. Obserwowany obecnie brak wystarczającej koordynacji działań, stanowi istotny czynnik utrudniający zarządzanie koleją.

(2) Czynniki prawne utrudniające zarządzanie koleją

Istnieje cały szereg przepisów prawnych, które nie przystają do obecnych warunków działalności kolejowej i utrudniają zarządzanie spółkami PKP. Ekstremalnym przykładem jest system ulg ustawowych. Jego zasady, wynikające z zapisów Ustawy o transporcie kolejowym, zakładają, że straty powstałe wskutek stosowania biletów ulgowych, rekompensowane są z budżetu państwa. Tymczasem obecnie, z uwagi na zły stan finansów publicznych, straty te pokrywane są tylko częściowo. W efekcie, spółki zajmujące się przewozami pasażerskimi zmuszone są do ponoszenia części strat, powstałych w wyniku postępowania zgodnego z systemem, który stanowi element polityki państwa. Funkcjonowanie takiego systemu jest niewątpliwie czynnikiem utrudniającym zarządzanie koleją.

(3) Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich

Jak wspomniano w punkcie 3.3.1 rozdziału 3, problemy towarzyszące „nadmiernie rozbudowanej sieci kolejowej” szczególnie wyraźnie uwydatniają się w sektorze pasażerskich przewozów regionalnych. Poprawa funkcjonowania tego sektora wymaga przeprowadzenia redukcji skali działalności. Z kolei wszelkie obciążenia, związane z funkcjonowaniem obecnego systemu pasażerskich przewozów regionalnych, skupiają się w spółce PKP Przewozy Regionalne. Nie sposób przeprowadzić reformy regionalnych przewozów pasażerskich, bez wprowadzenia stosownych zmian w strukturze tego systemu.

Około 67% kosztów działalności spółki PKP Przewozy Regionalne pochodzi z obrotów realizowanych w ramach Grupy PKP. Spółka PKP Przewozy Regionalne nie jest w stanie obniżyć tych kosztów jedynie własnymi siłami. Innymi słowy, ogromne straty tej spółki nie są spowodowane wyłącznie jej wewnętrznymi problemami, lecz w znacznej mierze wynikają ze struktury transakcji stosowanej w systemie pasażerskich przewozów regionalnych.

Spółka PKP Przewozy Regionalne nie posiada też zdolności skutecznego negocjowania warunków umów z takimi spółkami jak PKP Cargo czy PKP Energetyka, które są zewnętrznymi wykonawcami jej zleceń. W spółce PKP Przewozy Regionalne nie ma bowiem wydziału, który potrafiłby prawidłowo skalkulować koszty usług niezbędnych do działalności regionalnych przewozów pasażerskich.

Niewykluczone, że obyczaj, zgodnie z którym w miarę możliwości zamawia się towary i usługi w spółkach Grupy PKP sprawia, iż PKP Przewozy Regionalne zakupuje towary i usługi po cenach wyższych niż ceny rynkowe.

Wszyscy maszyniści i lokomotywy, z których na podstawie umowy wynajmu korzysta spółka PKP Przewozy Regionalne, należą do spółki PKP Cargo.

Prowadzenie pociągu jest ważnym elementem z punktu widzenia zarządzania koleją i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu. Powierzenie tego zadania innej firmie poważnie utrudnia samodzielne zarządzanie przedsiębiorstwem.

(4) Korekta przepisów dotyczących opłat za udostępnienie linii kolejowej

Obecnie wysokość opłat za udostępnienie linii kolejowej ustala się dzieląc koszty poniesione w związku z działalnością w poprzednim roku przez zakładaną pracę eksploatacyjną (pockm), z uwzględnieniem innych czynników. W wysokości opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej znajdują więc odbicie koszty i efektywność zarządzania spółki PKP PLK.

Należy opracować metodę ustalania wysokości opłat za dostęp, pozwalającą uniknąć sytuacji, w której koszty nieefektywnego funkcjonowania spółki PKP PLK byłyby przenoszone na przewoźników poprzez opłatę za udostępnienie linii kolejowej.

Opracowanie sposobu ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej wymaga szczególnej rozważenia, gdyż wpłynie on także na stopień podziału kosztów związanych z działalnością kolejową pomiędzy przewozami pasażerskimi a towarowymi.

3.3.5 Podsumowanie zadań

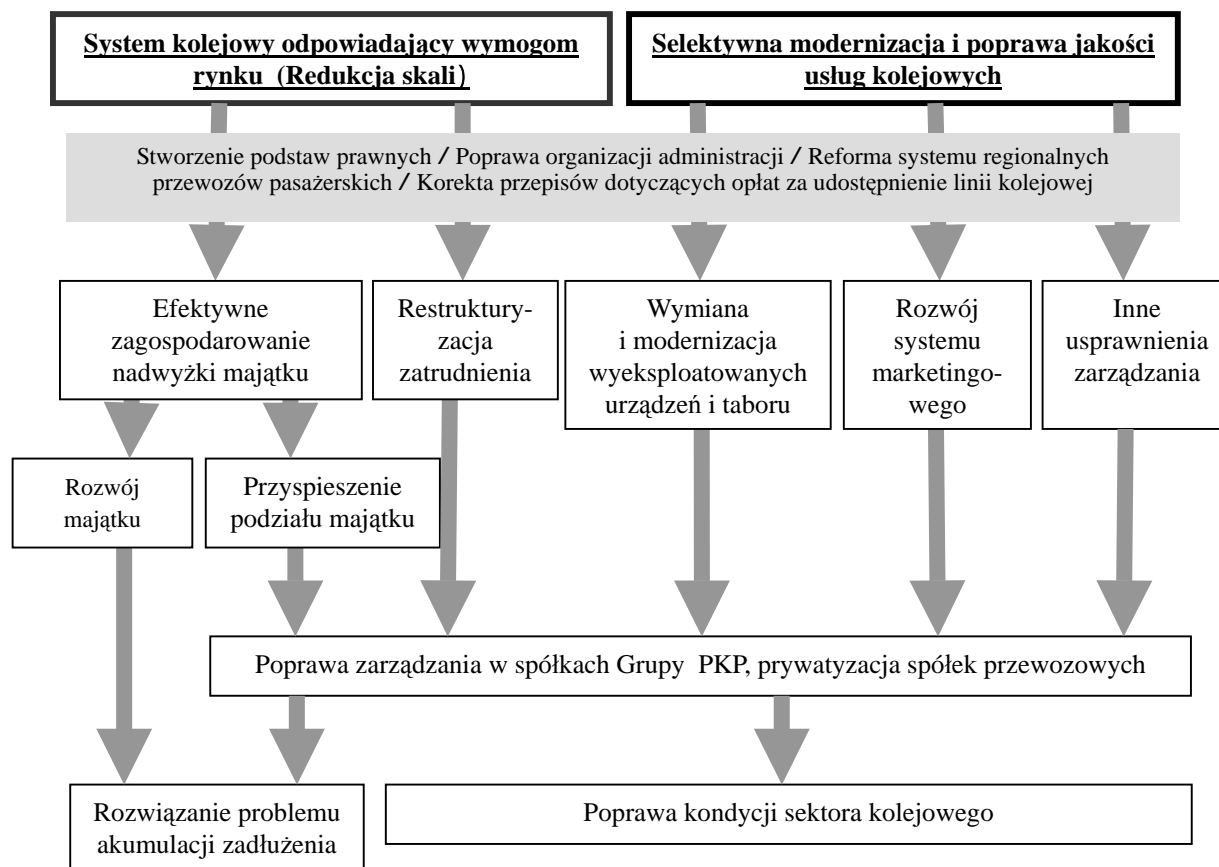
Tabela 3.3.2 przedstawia opis poszczególnych zadań i instytucji odpowiedzialnych za ich wykonanie. „O” oznacza instytucję, której dotyczy dany problem i która powinna podjąć kroki w celu jego rozwiązania, zaś „M” instytucję, pełniącą główną rolę w realizacji tego zadania.

Tabela 3.3.2 Zadania i podział ról między instytucjami

Opis zadań	Rząd Polski PKP S.A.	PKP PLK Spółki przewozowe
Restrukturyzacja nadwyżki zatrudnienia	M	O
Efektywne zagospodarowanie nadwyżki majątku	M	O
Rozwiązanie problemu akumulacji zadłużenia	M	O
Wymiana i modernizacja wyeksploatowanych urządzeń i taboru	M	O
Rozwój systemu działań marketingowych	-	O
Inne usprawnienia zarządzania	-	O
Poprawa organizacji administracji	O	-
Stworzenie podstaw prawnych	O	-
Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich	O	-
Korekta przepisów dotyczących opłat za udostępnienie linii kolejowej	O	-

3.3.6 Relacje pomiędzy zadaniami a podstawowymi założeniami Studium

Relacje pomiędzy poszczególnymi problemami i zadaniami a podstawowymi założeniami Studium przedstawia Schemat 3.3.2



Schemat 3.3.2 Relacje pomiędzy zadaniami a podstawowymi założeniami Studium

3.4 SYSTEM KOLEJOWY ODPOWIADAJĄCY WYMOGOM RYNKU

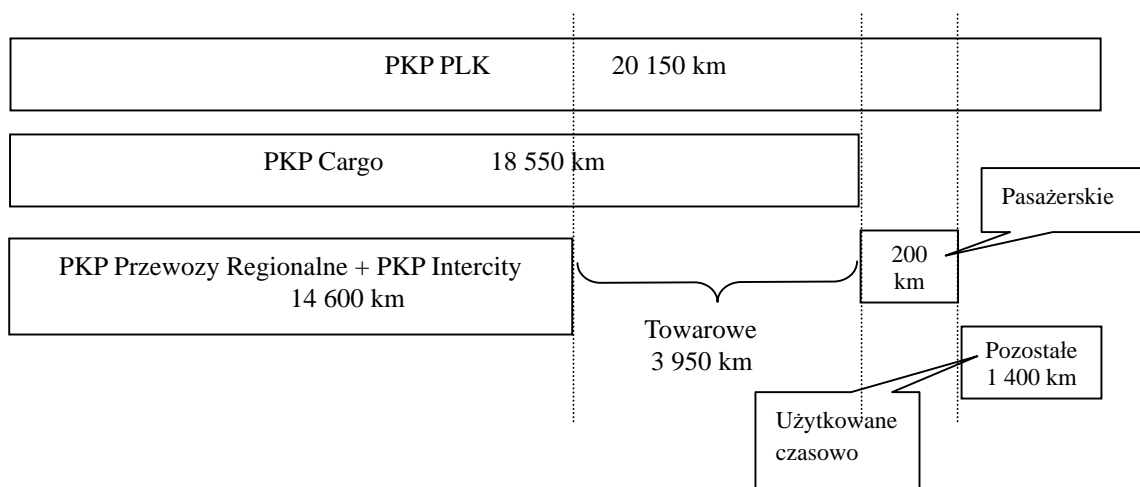
Tworzenie systemu odpowiadającego wymogom rynku wymaga podjęcia kroków w celu zmniejszenia skali działalności. Działania te powinny uwzględniać następujące elementy:

3.4.1 Elementy niezbędne do uwzględnienia w procesie redukcji skali

(1) Wpływ redukcji skali na sytuację poszczególnych spółek Grupy PKP

Ustalenia odnośnie poziomu redukcji powinny uwzględniać ocenę wpływu zmniejszenia skali działalności danej spółki na sytuację pozostałych podmiotów Grupy. Należy też mieć na uwadze kierunki polityki kolejowej Państwa i potrzeby lokalne.

Schemat 3.4.1 przedstawia obecną skalę działalności wyrażoną w długości handlowej sieci kolejowej.



Schemat 3.3.3 Skala działalności poszczególnych spółek

Spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jako zarządca infrastruktury nie może samodzielnie wyznaczyć zakresu własnej działalności, gdyż jej skala powinna odpowiadać popytowi na przewozy realizowane przez poszczególnych operatorów. Ponadto, jak wynika ze Schematu 3.4.1 długość sieci handlowej PKP PLK w znacznej mierze uzależniona jest od skali działalności spółki PKP Cargo.

Redukcja skali poszczególnych spółek przewozowych wpłynie też na sytuację finansową innych operatorów poprzez wysokość opłat za udostępnienie linii kolejowej. Na przykład, jednostronne zmniejszenie skali przez PKP Przewozy Regionalne spowoduje znaczny wzrost opłat za dostęp, pokrywanych przez PKP Cargo, co może nawet uniemożliwić tej spółce dalsze prowadzenie działalności. Dlatego zakres redukcji skali Grupy PKP powinien być ustalony z uwzględnieniem oceny wpływu zmniejszenia zakresu działalności poszczególnych spółek na sytuację pozostałych podmiotów.

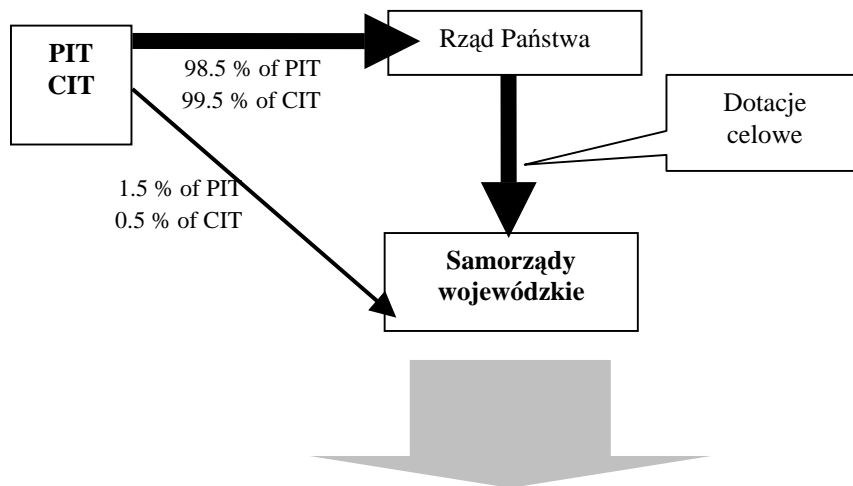
(2) Wpływ redukcji skali na sytuację samorządów

Istotnym jest też rozważenie jak władze samorządowe potraktują problem nierentownych linii kolejowych, z których spółka PKP Przewozy Regionalne wycofa się wskutek redukcji skali.

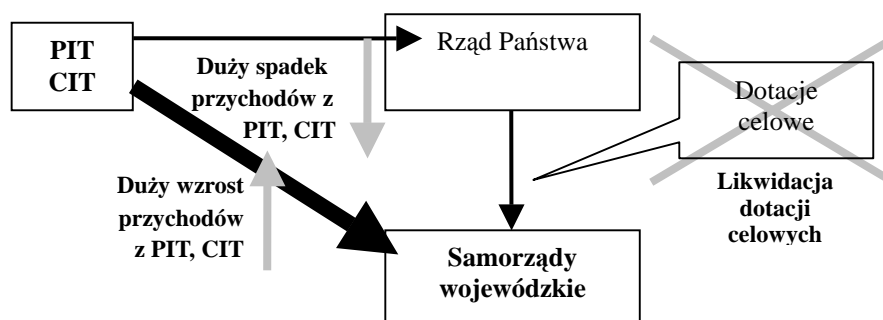
Wejście w życie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego spowoduje z jednej strony wzrost przychodów samorządów lokalnych (pochodzących z podatków od osób fizycznych PIT oraz podatków od osób prawnych CIT), z drugiej zaś likwidacji ulegnie większość dotacji celowych, przekazywanych z budżetu państwa; wśród nich również dotacja przeznaczana dotąd na dofinansowanie kolejowych przewozów pasażerskich.

Ogólną koncepcję zmian wprowadzanych Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przedstawia Schemat 3.4.2.

(Przed wejściem w życie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)



(Po wejściu w życie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego)



Schemat 3.4.2 Zmiany wynikające z Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego umożliwi samorządom zwiększenie przychodów płynących z podatków i niezależne kreowanie lokalnej polityki w zakresie przewozów pasażerskich, odpowiadającej zmianom popytu w regionie. Obejmie ona również decyzje odnośnie ewentualnego utrzymania nierentownych przewozów kolejowych, z których wycofa się spółka PKP Przewozy Regionalne. Samorządy uzyskają też możliwość wyboru środka transportu, realizującego przewozy na nierentownych odcinkach. Będą mogły przeznaczyć ustawowo zwiększone przychody na dofinansowanie alternatywnych względem kolei przewozów autobusowych, bądź też ograniczyć zakres prowadzenia nierentownych pociągów, gdy przychody z podatków okażą się niewystarczające.

Innymi słowy, w procesie decyzyjnym wyznaczającym zakres redukcji skali działalności kolejowej należy uwzględnić zarówno stopień przygotowania samorządów do prowadzenia nierentownych przewozów jak i wielkość przychodów jednostek samorządowych. Zakładając, że poszczególne województwa mogą kształtować odmienne polityki transportowe, należy stworzyć system regionalnych przewozów pasażerskich, dostosowany do zróżnicowanych form transportu w regionach.

3.4.2 Podstawowe założenia redukcji skali

O zakresie wdrażanej redukcji skali zadecydują podstawowe założenia strategii poszczególnych spółek oraz kierunki polityki kolejowej Rządu polskiego. W procesie decyzyjnym, określającym poziom redukcji, można przyjąć dwa podstawowe podejścia:

- (1) Redukcja skali - kładąca szczególny nacisk na niezależność zarządzania poszczególnych spółek i nastawiona na maksymalizację zysków. W tym wypadku wszystkie nierentowne pociągi i połączenia ulegną likwidacji. W dalszej części raportu ten rodzaj podejścia nazwano „strategią maksymalizacji zysku”
- (2) Redukcja skali - mająca na celu zerowy wynik bilansu zysków i strat. Ten sposób podejścia zakłada dofinansowywanie nierentownej sfery działalności z dochodów działalności przynoszącej zyski i pozwala złagodzić zakres redukcji. W dalszej części raportu sposób ten określono mianem „strategii zrównoważenia bilansu”.

Tabela 3.4.2 przedstawia porównanie cech charakterystycznych obu strategii.

Tabela 3.4.2 Porównanie strategii redukcji skali

Nazwa strategii	Zalety	Wady
(1) Strategia maksymalizacji zysku	Podstawowa strategia firmy prywatnej, wynikająca z założenia, że zapewnienie wysokiej stopy zysku ułatwi pozyskanie zewnętrznych inwestorów.	W porównaniu do strategii zrównoważenia bilansu wymaga zdecydowanego zmniejszenia skali i w konsekwencji m.in. znacznej redukcji zatrudnienia, która może wywołać konflikty w stosunkach pracowniczych. Istnieje też możliwość braku zgodności z polityką Państwa.
(2) Strategia zrównoważenia bilansu	W porównaniu do strategii maksymalizacji zysku cechuje ją mniejszy zakres redukcji skali, co w efekcie pozwala złagodzić konflikty pracownicze i problemy rynku pracy.	Z uwagi na brak możliwości osiągnięcia zysku - ograniczone szanse pozyskania zewnętrznych inwestorów.

Spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nie została objęta planami prywatyzacji. Przyjęto, że będzie nadal funkcjonować w formie spółki skarbu państwa. Nie spoczywa na niej obowiązek wypłaty dywidend akcjonariuszom, lecz powinna spełniać minimalny warunek trwałości przedsiębiorstwa, jakim jest zrównoważony bilans przychodów i kosztów. Dlatego w przypadku PKP PLK stosowne wydaje się przyjęcie „strategii zrównoważonego bilansu”. Z kolei przewidziane do prywatyzacji spółki przewozowe mają możliwość obrania jednej z dwóch wyżej wymienionych strategii.

3.4.3 Wstępna analiza strategii redukcji skali

Tabela 3.4.3 przedstawia zestawienie dwóch wyżej wymienionych strategii obranych przez spółki PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo.

Tabela 3.4.3 Zestawienie dwóch strategii

PKP Cargo \ PKP Regio	Strategia zrównoważenia bilansu	Strategia maksymalizacji zysku
Strategia zrównoważenia bilansu	Scenariusz A	Scenariusz C
Strategia maksymalizacji zysku	Scenariusz B	Scenariusz D

Cztery scenariusze wynikające z zestawienia obu strategii, wymienionych w tabeli 3.4.3, należy poddać ocenie pod kątem ich atutów i wad, z uwzględnieniem zapotrzebowania społecznego na przewozy pasażerskie i towarowe. W szczególności, sprawne funkcjonowanie regionalnych przewozów pasażerskich wymaga rozwijania działalności w obszarach, gdzie tradycyjnie występuje popyt na ten rodzaj transportu, czyli zachowania stosunkowo szerokiej sieci usług. Z drugiej strony, przewozy towarowe cechuje zapotrzebowanie społeczne na prowadzenie transportu masowego w konkretnych relacjach, ale nie zawsze wymaga ono obrania najkrótszej trasy przejazdu. Innymi słowy, przewozy towarowe mają możliwość stosunkowo elastycznego dostosowania się do zmian wielkości sieci.

Zastosowanie niżej wymienionej metodologii wyznaczania poziomu redukcji skali powinno ułatwić ocenę jej wpływu na sytuację poszczególnych podmiotów.

- 1) Wyliczenie realnego stopnia ogólnej redukcji stawek za udostępnienie linii kolejowej, przy założeniu możliwego do osiągnięcia przez PKP PLK poziomu poprawy produktywności.
- 2) Określenie możliwego do uzyskania przez PKP Przewozy Regionalne poziomu poprawy produktywności.
- 3) Na podstawie założonego poziomu poprawy produktywności - wyliczenie wielkości sieci pozwalającej PKP Przewozy Regionalne na dalsze prowadzenie działalności. Na tym etapie, po rozważeniu obecnej sytuacji regionalnych przewozów pasażerskich, zapada decyzja, którą ze strategii – „zrównoważenia bilansu” czy „maksymalizacji zysku” - powinna przyjąć spółka PKP Przewozy Regionalne.
- 4) Na podstawie zakładanego poziomu redukcji opłat za udostępnienie linii kolejowej i wielkości sieci regionalnych przewozów pasażerskich, wylicza się wielkość sieci spółki PKP Cargo. Na tym etapie wielkość sieci PKP Cargo obliczona zostaje w dwóch wariantach; dla „strategii zrównoważenia bilansu” oraz dla „strategii maksymalizacji zysku”.
- 5) Następnie, biorąc pod uwagę potrzeby zrównoważonego rozwoju kraju, podejmuje się decyzję o wielkości sieci, obejmującej linie, których utrzymanie należy do obowiązków państwa (linie o znaczeniu państwowym).

Określona na podstawie powyższej analizy szacunkowa wielkość sieci kolejowej, odpowiadającej potrzebom rynku, kształtuje się na poziomie od 11 000 do 15 000 km. Szczegółowe analizy oraz propozycje optymalnej wielkości sieci kolejowej przedstawione zostały w rozdziałach 5 i 6.

3.5 SELEKTYWNA MODERNIZACJA I POPRAWA JAKOŚCI USŁUG KOLEJOWYCH

Po redukcji skali i uzyskaniu sieci o wielkości odpowiadającej wymogom rynku, należy przeprowadzić niezbędną modernizację i poprawę jakości usług, która pozwoli dostosować zoptymalizowany zakres działalności przewozów kolejowych do potrzeb klienta. W tym wypadku szczególny nacisk należy położyć na realizację następujących zadań:

- likwidacja zaległości w utrzymaniu i modernizacja nieefektywnych elementów infrastruktury kolejowej
- modernizacja taboru
- oferowanie usług spełniających potrzeby klienta
- rozwój systemu działań marketingowych

3.5.1 Likwidacja zaległości w utrzymaniu i modernizacja nieefektywnych elementów infrastruktury kolejowej

(1) Likwidacja zaległości w utrzymaniu infrastruktury

Do najpilniejszych zadań inwestycyjnych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej, należy modernizacja umożliwiająca usunięcie ograniczeń prędkości z odcinków linii objętych umowami międzynarodowymi. Z uwagi na trudną sytuację finansową, niezmiernie ważne jest opracowanie planu efektywnego utrzymania infrastruktury. W tym celu niezbędne jest zapewnienie stałej możliwości ilościowego określania stanu zaległości w utrzymaniu, oraz wielkości nakładów koniecznych do ich usunięcia.

(2) Ponowne rozważenie priorytetów modernizacji infrastruktury

Inwestycje w celu modernizacji infrastruktury kolejowej powinny być prowadzone w pierwszej kolejności na liniach, które w warunkach reformy i prywatyzacji Grupy PKP, umożliwią poprawę rentowności nie tylko PKP PLK, lecz także spółek przewozowych – PKP Przewozy Regionalne, PKP Intercity i PKP Cargo. Innymi słowy należy efektywnie wykorzystać ograniczone środki inwestycyjne, by osiągnąć jak najlepsze rezultaty, a jednocześnie w pierwszej kolejności zmodernizować linie, które pozwolą poprawić konkurencyjność przewozów kolejowych.

3.5.2 Modernizacja taboru

Obecna pozycja spółek Grupy PKP może ulec osłabieniu, gdy po akcesji do Unii Europejskiej i wprowadzeniu zasady wolnego dostępu, na rynku pojawią się zachodnioeuropejscy przewoźnicy, dysponujący wysokiej klasy taborom kolejowym. Mogą również wzrosnąć dysproporcje w konkurencyjności kolei wobec innych krajowych środków transportu – samochodów czy samolotów. Aby temu zapobiec, należy dokonać inwestycji w nowy, komfortowy tabor o dobrych parametrach technicznych.

Sytuacja finansowa nie pozwala jednak na jednorazową wymianę całej bazy taborowej. Należy zatem rozważyć możliwość wykorzystania i poprawy konkurencyjności posiadanego taboru, czyli wyselekcjonować stosunkowo nowe wagony i przeprowadzić ich gruntowną renowację.

3.5.3 Oferowanie usług spełniających oczekiwania klienta

(1) Krótkie składy pociągu, zwiększenie częstotliwości kursowania

Czynnikami decydującymi o konkurencyjności kolei w przewozach aglomeracyjnych i przewozach międzyregionalnych na krótkie odległości, oprócz prędkości jazdy, jest też kursowanie z dużą częstotliwością lub kursowanie według standardowego rozkładu, który nie wymaga sprawdzania godziny odjazdu lub przyjazdu pociągu.

Stworzenie takich warunków wymaga skrócenia składu pociągów i zwiększenia częstotliwości ich kursowania. Zwiększając częstotliwość kursowania, można wprowadzić system przewozów polegający na skoordynowanym kursowaniu pociągów o dużej szybkości z pociągami kursującymi wolniej, podnosząc w ten sposób poziom świadczonych usług.

(2) Poprawa jakości usług przewozów międzywojewódzkich

Przewozy międzywojewódzkie łączą główne ośrodki miejskie, które z kolei stanowią bazę dla przewozów regionalnych. Z uwagi na potencjalny popyt przewozowy, należy dążyć do rozwijania przewozów pociągami kwalifikowanymi, kursującymi między aglomeracjami.

Wśród zadań przewozów międzywojewódzkich wymienić można: związaną z akcesją do UE konieczność poprawy konkurencyjności wobec przewoźników międzynarodowych oraz zdecydowane podniesienie prędkości na zmodernizowanych odcinkach linii kolejowych, umożliwiające zwiększenie konkurencyjności w stosunku do innych środków transportu.

(3) Centra Logistyczne

W przyszłości główną dziedziną kolejowych przewozów towarowych, obok transportu ładunków masowych, będą przewozy kombinowane. Ograniczenie się do roli podwykonawcy, realizującego zaledwie część usług transportu intermodalnego, jakim są przewozy kolejowe, oraz brak baz umożliwiających koncentrację usług, utrudni rozwój działalności dostosowanej do oczekiwań klientów. Należy więc dążyć do przekształcenia spółki przewozowej w przedsiębiorstwo świadczące pełny zakres usług transportu kombinowanego. Wymaga to uruchomienia w najbliższym czasie Centrów Logistycznych, które staną się bazą zdolną do zaspokajania potrzeb klientów.

3.5.4 Rozwój systemu działań marketingowych

Rozwój marketingu spółek przewozowych wymaga pozyskania wiedzy i umiejętności w zakresie szerokiego wykorzystania technik marketingowych, takich jak sposoby ustalania opłat czy poprawa systemu dystrybucji biletów. Pozyskiwaniu know-how służącego rozwojowi marketingu, powinno towarzyszyć zapewnienie koniecznego wyposażenia obiektów, gdzie prowadzone będą działania marketingowe.

Dworce są majątkiem odgrywającym istotne znaczenie dla działalności spółek zajmujących się przewozami pasażerskimi, takich jak PKP Przewozy Regionalne czy PKP Intercity. Stosowane metody marketingowe oraz system sprzedaży biletów w znacznej mierze zależą od sposobu wykorzystania budynków dworcowych. Podobnie jest ze stacjami rozrządowymi, które są ważnym majątkiem dla wykonującej przewozy towarowe spółki PKP Cargo, gdyż wywierają duży wpływ na strukturę systemu dystrybucji towarów. Dlatego należy przyspieszyć proces podziału tego majątku.

3.6 STYL ZARZĄDZANIA DOSTOSOWANY DO GOSPODARKI RYNKOWEJ

3.6.1 Wyeliminowanie ingerencji z zewnątrz

Rząd Polski, a w szczególności Ministerstwo Infrastruktury, powinien stworzyć warunki, które uniemożliwią nieuzasadnioną ingerencję w zarządzanie koleją. Grupa PKP była dotąd przedsiębiorstwem państwowym, co ułatwiało wywieranie politycznych nacisków na decyzje o wycofywaniu się z nierentownej działalności czy wyborze poddostawców. Po prywatyzacji należy zdecydowanie wyeliminować interwencje polityczne o takim charakterze.

3.6.2 Zmiana mentalności

W warunkach gospodarki rynkowej, przedsiębiorstwa, ich zarządy i pracownicy muszą przyjąć postawę zorientowaną na klienta. To właśnie dzięki istnieniu klientów - firma osiąga przychody, pracownicy otrzymują wynagrodzenie, a udziałowcy dywidendy. Wszyscy menedżerowie i pracownicy poszczególnych stanowisk, wykonując swoje obowiązki, powinni zawsze kierować się myślą o satysfakcji klienta, jego zaufaniu, bezpieczeństwie, wygodzie i przyjemnych wrażeniach.

3.6.3 Rozwój zasobów ludzkich

(1) Warsztaty poświęcone rozwojowi zasobów ludzkich

Przyspieszanie procesu przemiany mentalności oraz nabywania umiejętności niezbędnych do właściwego prowadzenia działalności gospodarczej wymaga odpowiednich inwestycji w rozwój zasobów ludzkich. Rozwój kadr może być realizowany różnymi metodami.

W ramach zadań niniejszego Studium zorganizowano pilotażowe szkolenie, mające na celu przemianę mentalności i pogłębienie orientacji na klienta. Szkolenie miało formę warsztatów o charakterze aktywnego uczestnictwa, w których wzięli udział przedstawiciele średniego szczebla zarządzania z poszczególnych spółek Grupy PKP.

Zarys i tematykę warsztatów przedstawia tabela 3.6.1

Tabela 3.6.1 Opis warsztatów poświęconych rozwojowi zasobów ludzkich

Cel	Przyspieszenie procesu przemiany mentalności poprzez określenie wzorców idealnych pracowników poszczególnych spółek przewozowych i omówienie działań, niezbędnych do wdrożenia przez każdą ze spółek w celu zakorzenienia orientacji na klienta w obliczu integracji z Unią Europejską
Metody	Analiza przez uczestników aktualnej sytuacji Grupy PKP i rozbudzenie świadomości o obecnych problemach, dzięki wykorzystaniu szeroko stosowanych w Europie metod szkoleń o charakterze partycypacyjnym, takich jak Metoda ID/OS (Rozwój instytucjonalny/Wzmocnienie organizacyjne) czy Analiza SWOT (Atuty, Słabości, Szanse, Zagrożenia).
Efekty	Uczestnicy bardzo precyzyjnie wyłonili najważniejsze problemy poszczególnych spółek. Określili zadania prowadzące do rozwiązania problemów oraz dokonali systematyzacji kroków niezbędnych do podjęcia przez każdą ze spółek w celu osiągnięcia założonych celów. Dzięki prezentacji wyników prac prowadzonych w grupach, jasno sprecyzowali relacje pomiędzy działalnością własnej spółki a działaniami innych firm z Grupy PKP.

Uczestnicy silnie podkreślali potrzebę organizowania podobnych szkoleń w przyszłości.

(2) Inne metody

Pozytywne efekty z punktu widzenia pobudzania aktywności zawodowej, poczucia współuczestnictwa, poprawy jakości świadczonych usług i stosunku do wykonywanej pracy przynosi też wdrażanie w zakładach pracy działań w formie kół jakości czy systemów proponowania ulepszeń. Warto również skutecznie wykorzystywać w tym celu własne ośrodki szkoleniowe. Przedsiębiorstwo zatrudniające tak liczną rzeszę pracowników jak Grupa PKP, powinno jeszcze bardziej aktywnie korzystać z posiadanej bazy szkoleniowej.

3.6.4 Relacje ze związkami zawodowymi

Z jednej strony należy wyeliminować nieuzasadnione ingerencje zewnętrzne w zarządzanie koleją, z drugiej zaś niezbędna jest aktywna pomoc Rządu w rozwiązywaniu problemów związanych ze związkami zawodowymi.

Historycznie działalność związków zawodowych wносиła znaczący wkład w prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstwa, pozwalała uniknąć zbyt licznych konfliktów między pracownikami a pracodawcą i zapewnić właściwe wykorzystanie posiadanych zasobów. Jednakże z biegiem czasu, nastąpiło wiele zmian, które wymusiły na przedsiębiorstwach wprowadzanie form zarządzania, pozwalających elastycznie dostosować się do nowych warunków gospodarczych. Na tym etapie upór i sztywne stanowisko związków zawodowych stały się czynnikiem, który może spowodować utratę płynności wykorzystania zasobów ludzkich oraz obniżenie produktywności w firmie.

Restrukturyzacja nadwyżki zatrudnienia w celu poprawy produktywności przedsiębiorstwa, wymaga negocjacji ze związkami zawodowymi, a zadanie to należy do podstawowych obowiązków dyirekcji. Tymczasem, Grupa PKP jest największą strukturą organizacyjną z byłych przedsiębiorstw państwowych, z potężnymi związkami zawodowymi o silnych powiązaniach politycznych. Dlatego prowadzenie negocjacji ze związkami zawodowymi jedynie na szczeblu spółek jest niezwykle trudne i wymaga szeroko zakrojonej pomocy ze strony Rządu.

Wyniki negocjacji ze związkami zawodowymi mogą prowadzić do obciążeń finansowych społeczeństwa. Należy więc szeroko informować społeczeństwo o przebiegu procesu negocjacji. Rząd, spółki, związki zawodowe a także politycy powinni mieć pełną świadomość opinii publicznej na temat związków zawodowych. W przeciwnym wypadku w trakcie negocjacji może dojść do popełnienia błędów w precyzyjnej ocenie sytuacji. Dlatego należy szeroko informować opinię publiczną o procesie negocjacji i stworzyć możliwość przedstawienia i skonfrontowania potrzeb kolei z oczekiwaniami społeczeństwa.

Rozdział 4

ROLA RZĄDU I WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

4.1 OKREŚLENIE POZYCJI KOLEI W SEKTORZE TRANSPORTU W PRZYSZŁOŚCI

W sytuacji gwałtownego rozwoju transportu drogowego, utrzymywanie kolei w dotychczasowej, nazbyt rozbudowanej skali, jest niekorzystne z punktu widzenia interesów państwa. Niezbędna jest zatem polityka transportowa, zakładająca efektywne wykorzystanie kolei, dzięki skoncentrowaniu środków finansowych na usługach przewozowych, które pozwalają wydobyć atuty i czerpać korzyści płynące z transportu kolejowego.

W celu urzeczywistnienia takiej polityki transportowej, nieodzowne jest stworzenie stabilnych podstaw działalności Grupy PKP, która w tym procesie winna odgrywać wiodącą rolę. Oznacza to, że w myśl realizacji założeń polskiej polityki transportowej, Rząd stoi przed koniecznością udzielenia wsparcia spółkom z Grupy PKP w rozwiązywaniu wszelkich dotyczących je problemów.

4.1.1 Konieczność opracowania kompleksowej polityki transportowej

Dla zapewnienia środków finansowych na rozwój infrastruktury transportowej, kluczowe jest opracowanie kompleksowego planu, odzwierciedlającego życiowe potrzeby społeczeństwa, wyznaczenie priorytetów i rozdział środków na inwestycje publiczne według przyjętej hierarchii ważności. W tym celu nieodzowne jest sporządzenie kompleksowego planu transportowego oraz opracowanie całościowej polityki transportowej i monitorowanie postępu jej wdrażania, pod kątem realizacji poszczególnych jej założeń i podejmowania kroków zaradczych wobec problemów transportowych.

W okresie gospodarki planowej, kolej odgrywała w Polsce zasadniczą rolę, zarówno jako główny środek transportu pasażerskiego jak i towarowego. Nie było zatem potrzeby formułowania kompleksowej polityki transportowej. W wyniku transformacji systemu polityczno-gospodarczego, dokonanej w latach 90-tych, nastąpiło gwałtowne zachwianie relacji na korzyść transportu drogowego i zaistniała konieczność rozważenia podziału inwestycji publicznych pomiędzy transport drogowy i kolejowy. Dotychczasowa polityka w tym zakresie w Polsce nie uwzględniała jednak w wystarczającym stopniu potrzeby właściwego podziału inwestycji publicznych w sektorze transportu, w wyniku czego, utrzymywany jest ogromny, nieefektywny system, który powoduje pogarszanie się z roku na rok kondycji ekonomicznej Grupy PKP.

Tymczasem, w Europie Zachodniej - w obliczu lawinowego wzrostu liczby samochodów osobowych oraz rozwoju drogowego transportu towarowego, które dokonały się w latach 50-tych i 60-tych - wdrożono działania wynikające z kompleksowej polityki transportowej i potrzeby dostosowania do sytuacji na rynku

przewozowym, polegające na likwidacji znacznej części nierentownych sfer działalności kolejowej i skoncentrowaniu się na świadczeniu usług w dziedzinach, w których można pozytywnie wykorzystać specyfikę transportu kolejowego. Działania te nie polegają wyłącznie na masowej likwidacji połączeń, gdyż jednocześnie znaczną część wpływów, pochodzących np. w Niemczech z podatku akcyzowego od oleju mineralnego a we Francji z podatku od nieruchomości wykorzystywanych do prowadzenia działalności biurowej, przeznacza się na subsydiowanie transportu regionalnego - w tym także i kolei. Można przyjąć, że w dobie rozwoju motoryzacji utrzymywanie transportu publicznego stoi pod coraz większym znakiem zapytania, tak długo, dopóki nie ma zaplecza w postaci źródeł finansowania.

4.1.2 Dziedziny, w których można wykorzystać specyfikę transportu kolejowego

Analizując warunki geograficzne Polski, położenie miast oraz strukturę przemysłu, walory transportu kolejowego można wykorzystać w następujących dziedzinach:

(1) Pasażerskie przewozy międzyregionalne

Oprócz kolei, rolę środków transportu w międzyregionalnych przewozach pasażerskich może pełnić też transport lotniczy i samochodowy. Zaletą transportu lotniczego jest możliwość szybkiego przemieszczania się na stosunkowo duże odległości, zaś walorem transportu drogowego jest jego duża elastyczność. Natomiast minusem transportu lotniczego jest jego nieprzystosowanie do przewozów masowych i nieekonomiczność na średnich dystansach.

Z kolei wadą transportu drogowego, w stosunku do innych rodzajów przewozów jest jego czasochłonność na trasach dłuższych niż średnie. Można zatem uznać, że działalność kolejowa jest w stanie pełnić główną rolę w sektorze ekspresowych pasażerskich przewozów międzyregionalnych, których czas przejazdu mieści się w granicach do 4 godzin.

(2) Pasażerskie przewozy aglomeracyjne

Pasażerskie przewozy aglomeracyjne mogą być realizowane zarówno koleją jak i transportem drogowym. Transport drogowy – w porównaniu do transportu kolejowego – wyróżnia duża elastyczność oraz łatwość dostosowania się do rzeczywistych potrzeb przemieszczających się osób. Jednakże rozwój obszarów wielkomiejskich wymaga efektywnego zagospodarowania ograniczonej przestrzeni, a nadmierna intensyfikacja transportu samochodowego powoduje, m.in. problem zatorów drogowych. W tych warunkach korzystnym środkiem zaradczym jest wykorzystanie zalety transportu kolejowego, jaką jest jego przystosowanie do przewozów masowych na terenach wokół aglomeracji i rozważenie wykorzystania kolei jako środka komunikacji podmiejskiej dla osób dojeżdżających do pracy lub podróżujących w obrębie aglomeracji.

W rejonach poza wielkimi miastami nie istnieje wprawdzie problem „efektywnego zagospodarowania ograniczonej przestrzeni miejskiej”, lecz z powodu (a) braku komunikacji zastępczej względem kolei (np. autobusów), bądź (b) niższych kosztów eksploatacji kolei – w porównaniu do alternatywnych środków transportu, zdarzają się sytuacje, w których utrzymanie ruchu pociągów okazuje się konieczne. W takich

przypadkach, władze centralne i samorządowe powinny w ramach polityki zapewniania środków transportu ludności, mieszkającej wzdłuż linii kolejowej dążyć do utrzymania przewozów kolejowych w formie zlecenia działalności przewozowej lub też wykonywania ich przy udziale kapitałowym samorządów lokalnych.

(3) Towarowy transport kombinowany

Dotychczas, w sektorze transportu towarowego dominującą pozycję zajmowały przewozy zwarte masowe, lecz przewidywane w najbliższych latach zmiany popytu transportowego spowodują konieczność dostosowania się do zróżnicowanego zapotrzebowania na przewozy towarowe. Można też założyć, że - w przyszłości - elastyczność przewozów transportu drogowego wywrze istotny wpływ również na działalność przewozów towarowych. Postępujące zróżnicowanie popytu przewozowego nie pozbawi jednak kolei jej podstawowego atutu, jakim jest możliwość masowego i ekonomicznego transportu ładunków. Wymaga natomiast stworzenia w przyszłości systemu pozwalającego świadczyć usługi w zakresie przewozów intermodalnych, opartych na powiązaniach z innymi środkami transportu. Niezbędna będzie zatem zmiana zakresu działalności, kładąca nacisk na rozwój transportu kontenerowego, zwiększenie przewozów wahałowych, powiększenie obszaru działalności stacji zdawczo-odbiorczych, sprecyzowanie godzin przyjazdów itd., w taki sposób, by umożliwiły one zajęcie kolei centralnej pozycji w kombinowanym transporcie towarowym.

(4) Transport zwarty masowy

W zakresie transportu zwartego masowego kolej jest najlepiej przystosowana do przewozu ładunków na średnie i długie odległości i ten trend nie ulegnie zmianie nawet w przyszłości. Jednak popyt na transport zwarty masowy jest w dużym stopniu uzależniony od popytu na przewożone towary. W Polsce przeważającą część rynku transportu zwartego masowego zajmuje węgiel kamienny, w związku z czym, kluczowe jest odpowiednie wyczucie tendencji popytowych na ten surowiec i przemysłenie stosunku do działu transportu kolejowego w obrębie transportu zwartego masowego w przyszłości.

(5) Czynniki ekologiczne i względy bezpieczeństwa

Podział ról pomiędzy transportem kolejowym a innymi rodzajami transportu wymaga przeanalizowania również takich aspektów, jak możliwość wzrostu negatywnych dla całego społeczeństwa czynników poza-ekonomicznych, które towarzyszą rozwojowi innych rodzajów transportu, w tym transportu drogowego, czyli kwestii bezpieczeństwa lub wpływu na środowisko. Wśród środków komunikacji lądowej, kolej cechuje wyjątkowo niski wskaźnik liczby wypadków i śmiertelności. Niski jest także poziom emisji CO₂, a co za tym idzie - nieznaczne obciążenie dla środowiska. Wykorzystanie transportu kolejowego umożliwi zatem ograniczenie negatywnych dla otoczenia czynników poza-ekonomicznych i przemawia za koniecznością uwzględnienia tych aspektów w polityce podziału gałęziowego.

4.1.3 Postępowanie wobec istniejących problemów

W celu wprowadzenia w życie podstawowych założeń kompleksowej polityki transportowej, Rząd Polski musi udzielić wsparcia w rozwiązywaniu istniejących problemów, z którymi zmagają się spółki z Grupy PKP. W przypadku przeprowadzenia prywatyzacji przed rozwiązaniem tych problemów, istnieje prawdopodobieństwo, że Rząd RP nie będzie miał możliwości stosownego rozwinięcia strategii, np. w sferze polityki zatrudnienia. Spośród problemów wyszczególnionych w rozdziale 3, punkcie 3.3, zatytułowanym "Analiza problemów, które nie zostały dotąd rozwiązane", w tabeli 4.1.1 ujęto zagadnienia wraz ze sposobami ich rozwiązania, wobec których zaleca się podjęcie kroków zaradczych przez Rząd Polski.

Tabela 4.1.1 Istniejące problemy oraz kroki zaradcze ze strony Rządu

Wyszczególnienie	Kroki zaradcze ze strony Rządu
Likwidacja nadwyżki zatrudnienia	Zmniejszenie nadwyżki zatrudnienia z wykorzystaniem np. PKP S.A.
Efektywne wykorzystanie nadwyżki majątku	Zagospodarowanie zbędnego majątku z wykorzystaniem np. PKP S.A.
Likwidacja zakumulowanego zadłużenia	Zwiększenie źródeł finansowania przeznaczonych na zwrot zobowiązań finansowych poprzez wykorzystanie nadwyżki majątku i zmniejszenie nadwyżki zatrudnienia
Modernizacja i wymiana przestarzałej infrastruktury i taboru	Np. pomoc finansowa w celu wymiany infrastruktury i taboru
Usprawnienia organizacyjne m.in. w administracji	Utworzenie komisji d/s koordynacji stanowisk pomiędzy organizacjami
Przygotowanie podstaw prawnych	Wniesienie poprawek do nowej Ustawy o transporcie kolejowym, Ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP i innych aktów prawnych
Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich	Reforma organizacyjna spółki PKP Przewozy Regionalne
Korekta przepisów dotyczących opłat za udostępnienie linii kolejowej	Zmiana rozporządzenia dotyczącego sposobu ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej

4.2 DOSTOSOWANIE DO POLITYKI TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Akcesja Polski do Unii Europejskiej jest planowana na maj 2004 roku. Do końca 2006 roku obowiązywać będzie okres przejściowy, podczas którego zarówno firmy przewozowe jak i zarządcy infrastruktury kolejowej będą musieli podjąć działania w zakresie przedstawionej poniżej problematyki.

4.2.1 Rozdział zarządcy infrastruktury od działalności przewozowej oraz wolny dostęp do infrastruktury kolejowej

W celu uwolnienia infrastruktury kolejowej spod monopolu kolei państwowych i zaoferowania społeczeństwu racjonalnych usług transportu kolejowego, świadczonych na zasadach konkurencji wielu spółek przewozowych, Dyrektywą Unii Europejskiej (91/440/EEC) wprowadzono zasady: (a) zapewnienia samodzielności zarządzania firm kolejowych oraz (b) klarownego podziału na sektory: zarządców infrastruktury i operatorów. W 2001 roku, na podstawie Ustawy o transporcie kolejowym w Polsce dokonano podziału przedsiębiorstwa państwowego PKP na zarządcę infrastruktury i operatorów, dzieląc je na PKP PLK oraz spółki przewozowe.

Równolegle, konieczne jest jednak podjęcie dalszych kroków w dziedzinie prawa i organizacji administracji, dotyczących wolnego dostępu do infrastruktury kolejowej. W sferze prawa, opracowywane jest obecnie rozporządzenie dotyczące opłat za udostępnienie linii kolejowej, na których bazować będzie zasada wolnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Przygotowywane są też przepisy w zakresie zasad korzystania z sieci oraz warunków udzielania licencji itp. Ponadto, od strony organizacyjnej rozpoczął działalność Urząd Transportu Kolejowego, (dalej UTK) i tworzony jest system certyfikacji oraz kontroli opłat za udostępnienie linii kolejowej. Rząd Polski musi zapewnić funkcjonowanie tego systemu, w takim stopniu, by zarówno organizacje, jak i akty prawne czy przepisy były w dostatecznym stopniu wykorzystywane.

4.2.2 Utrzymywanie odpowiedniego stanu infrastruktury kolejowej

W świetle zachodzących zmian w strukturze przewozowej, transport samochodowy zajmuje zdecydowanie korzystniejszą pozycję. W ostatnich latach pojawiają się jednak opinie, żądające przeniesienia punktu ciężkości z samochodów m.in. na kolej, z uwagi na efektywność wykorzystania energii, koszty bezpieczeństwa (wypadki drogowe), zatory drogowe, obciążenia dla środowiska itp. Ten sposób myślenia jest wyraźny w Unii Europejskiej i znajduje odbicie m.in. w „Białej Księdze Unii Europejskiej” (w czasie podejmowania decyzji dotyczących polityki transportowej w 2010 roku) oraz w przepisach Unii Europejskiej - COM(2002)107 final. Głównym założeniem polityki transportowej Wspólnoty jest aktywizacja kolei, a Rząd Polski – jako rząd kraju wstępującego do UE w 2004 roku, musi oprzeć się na tych wytycznych w opracowywaniu własnej polityki kolejowej.

W tym celu niezbędne jest dostosowanie stanu infrastruktury kolejowej do norm obowiązujących w Unii Europejskiej. W Polsce wiąże się to z koniecznością priorytetowego wdrożenia zadań w zakresie: „likwidacji zaległości w utrzymaniu linii kolejowych”, „priorytetowej modernizacji linii kolejowych objętych umowami międzynarodowymi” czy „zapewnienia interoperacyjności”.

4.2.3 Dotacje na działalność kolejową

Zgodnie z przepisami Unii Europejskiej nr 1192/69/EEC oraz 1893/91/EEC, w krajach Wspólnoty, zabronione jest obciążanie firmy kolejowej obowiązkiem utrzymywania nierentownych przewozów z uwagi na potrzeby społeczne, czyli tzw. „obowiązkiem służby publicznej”. W myśl tych przepisów, utrzymywanie ruchu pociągów nierentownych, lecz niezbędnych z punktu widzenia danej społeczności, odbywa się na podstawie kontraktu, zawartego przez firmę kolejową z Rządem RP lub władzami samorządowymi.

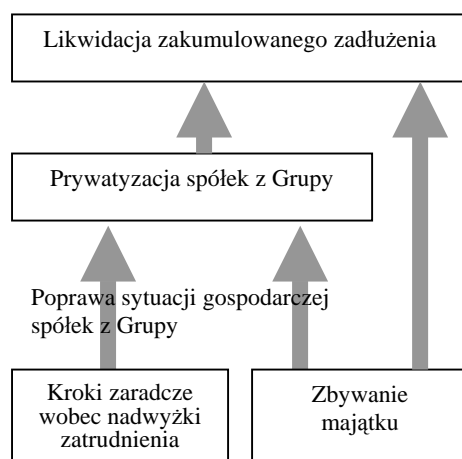
Obecnie, Rząd Polski poszukuje rozwiązań problemu nierentownych pociągów w sektorze regionalnych przewozów pasażerskich i jest na etapie prowadzenia negocjacji z samorządami wojewódzkimi. Rząd Polski, powinien dokonać reformy systemu regionalnych przewozów pasażerskich, która w wystarczającym stopniu uwzględni przepisy Unii Europejskiej w tym zakresie.

4.3 ROLA PKP S.A. I URZĘDU TRANSPORTU KOLEJOWEGO

Skuteczne rozwiązanie problemów, wymienionych w punkcie 3.3 rozdziału 3, pt. „Analiza problemów, które nie zostały dotąd rozwiązane”, wymaga nie tylko zaangażowania instytucji rządowych, działających pod kierunkiem Ministerstwa Infrastruktury. Istotną rolę w procesie wdrażanej przez Rząd Polski reformy i prywatyzacji Grupy PKP odegrają też PKP. S.A. i Urząd Transportu Kolejowego. Ministerstwo Infrastruktury w swych działaniach zmierzających do wdrożenia reformy i prywatyzacji spółek Grupy PKP powinno w wystarczającym stopniu korzystać ze współpracy tych jednostek.

4.3.1 PKP S.A.

Od PKP S.A. wymagane jest przejęcie kompleksowej funkcji koordynacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów, którym spółki z Grupy nie mogą poddać samodzielnie, w taki sposób, by przyjęte rozwiązania uwzględniały zarówno punkt widzenia Grupy jak i stanowisko Rządu. Dotyczy to następujących zagadnień: rozwiązania problemu zakumulowanego zadłużenia, restrukturyzacji nadwyżki zatrudnienia i zbywania majątku. Na schemacie 4.3.1 przedstawiono koncepcję podjęcia kroków zaradczych.



Schemat 4.3.1 Koncepcja rozwiązywania problemów z wykorzystaniem PKP S.A.

Można rozważyć następujące sposoby rozwiązania powyższych problemów:

- przyspieszenie restrukturyzacji zatrudnienia w całej Grupie PKP, w zależności od posiadanych środków finansowych,
- przyspieszenie restrukturyzacji majątku (np. efektywnego wykorzystania budynków dworcowych oraz zagospodarowania i rozwoju stacji rozrządowych), z uwzględnieniem “zagospodarowania majątku o niskim stopniu wykorzystania”

- oraz "bardziej efektywnego wykorzystania istniejących urządzeń",
- likwidację zakumulowanego zadłużenia poprzez zapewnienie źródeł finansowania, uzyskanych przez zwiększenie ceny sprzedaży akcji spółek z Grupy, dzięki restrukturyzacji zatrudnienia oraz restrukturyzacji majątku.

Zgodnie z powyższym, kluczowe jest nadanie PKP S.A. rangi organu wdrażającego politykę Ministerstwa Infrastruktury. Jako przykład takiej organizacji może posłużyć „Agencja Restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych”, która powstała w 1987 roku w związku z prywatyzacją Japońskich Kolei Państwowych. „Agencja Restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych” przejęła majątek należący do Japońskich Kolei Państwowych wraz z gruntami oraz długoterminowymi zobowiązaniami finansowymi, których nie przekazano firmom JR. Agencja zajęła się spłatą długoterminowych zobowiązań i wyprzedzą majątku np. nieruchomości. W zakresie jej działalności leżało również znajdowanie nowych pracodawców dla byłych pracowników Japońskich Kolei Państwowych, którzy objęci zostali restrukturyzacją. Obecnie, prawie w całości wypełniła swoje zadania.

4.3.2 Urząd Transportu Kolejowego

(1) Rola UTK

Urząd Transportu Kolejowego został utworzony 1 czerwca 2003 roku na mocy artykułu 74 nowej Ustawy o transporcie kolejowym. Został utworzony jako organ kontrolny, zgodnie z zapisami dotyczącymi "podania do publicznej wiadomości zasad udostępniania infrastruktury i nadzoru w tym zakresie" zawartymi w Dyrektywie Unii Europejskiej (2001/14). Jest to organ niezależny od zarządcy infrastruktury i przewoźników kolejowych, koordynujący funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w celu zapewnienia zasad uczciwej konkurencji między firmami świadczącymi usługi kolejowe oraz kontrolujący zasadność opłat za udostępnienie linii kolejowej. UTK jest samodzielnym organem administracji i przejął szeroki zakres obowiązków, wykonywanych dotychczas przez Departament Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury. Należą do nich, m.in. udzielanie licencji na prowadzenie działalności kolejowej, zatwierdzanie opłat za udostępnienie linii kolejowej, wydawanie świadectw bezpieczeństwa technicznego, regulowanie działań konkurencyjnych poszczególnych firm przewozowych oraz badanie rynku kolejowego. Prezes Urzędu powoływany jest przez Premiera.

W świetle reformy i prywatyzacji spółek z Grupy PKP oraz przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku, UTK musi wzmocnić system ukierunkowany na realizację wytyczonych zadań. Funkcje Urzędu Transportu Kolejowego wymieniono w tabeli 4.3.1.

Tabela 4.3.1 Funkcje UTK

Wyszczególnienie	Przedmiot
Wydawanie licencji na prowadzenie działalności kolejowej	Konieczność wzmocnienia systemu sprawdzania i wydawania licencji na prowadzenie działalności kolejowej w stosunku do nowych podmiotów, które pojawią się w wyniku podziału na zarządcę infrastruktury i operatorów oraz wolnego dostępu do infrastruktury kolejowej w związku z przystąpieniem do UE, a co za tym idzie, w związku z planami pojawienia się na rynku zagranicznych operatorów.
Zatwierdzanie opłat za udostępnienie linii kolejowej	UTK powinien mieć status organu kontrolującego stosowność opłat za dostęp do linii kolejowej, o czym jest mowa w rozdziale 4.11. Konieczne jest ustalenie poziomu opłat na takim poziomie, by umożliwiły one poprawę sytuacji ekonomicznej spółek przewozowych PKP. W stosunku do PKP PLK niezbędne jest przejście przez Urząd funkcji przewodniej tak, by zaczęły funkcjonować czynniki motywujące do redukcji kosztów i modernizacji infrastruktury.
Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu	W celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu pociągów, co w zasadzie można określić jako misję działalności kolejowej, niezbędne jest sprawowanie nadzoru nad spółkami z Grupy PKP. Na przykładzie Wielkiej Brytanii wyraźnie widać, że zwłaszcza w przypadku dokonania podziału na zarządcę infrastruktury i operatorów, występuje duże prawdopodobieństwo spadku motywacji do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu. Dlatego kluczowe jest przejście silnej inicjatywy w zapewnianiu bezpieczeństwa ruchu.

(2) Ścisła kontrola opłat za udostępnienie linii kolejowej

W celu uniknięcia sytuacji, w której niska produktywność PKP PLK wywiera wpływ na spółki przewozowe PKP, opłaty za udostępnienie linii kolejowej powinny być ustalane, nie w oparciu o wyniki finansowe PKP PLK z przeszłości, lecz na podstawie szacunków dostatecznie uwzględniających modernizację i redukcję kosztów. Wskazane byłoby także sprawowanie dalszej kontroli nad prawidłowością założeń budżetu wymaganego na dany rok przez niezależny organ, np. UTK. Określanie wysokości opłat za udostępnienie linii kolejowej w oparciu o budżet, niezbędny do wykonania zadań w danym roku, rozbudzi czynniki motywujące PKP PLK do racjonalizacji i poprawy stanu zarządzania; zachęci także do modernizacji urządzeń. W konsekwencji, umożliwi więc obniżenie opłat za udostępnienie linii kolejowej. Ponadto przyjmując nawet wariant częściowego dotowania działalności PKP PLK przez Rząd, nadzór przez taki organ, jak np. UTK, mógłby skutecznie przyczynić się do zmniejszenia kwoty niezbędnych dotacji.

(3) Znaczenie nadzoru nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego

Z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa ruchu kolejowego słabym punktem polityki podziału na zarządcę infrastruktury i operatorów jest zanik motywacji do poprawy poziomu utrzymania urządzeń kolejowych w firmach zarządzających infrastrukturą kolejową. Jeśli zarządca infrastruktury jest firmą prywatną, jego działalność nastawiona jest przede wszystkim na przynoszenie dochodów z tytułu dywidend akcjonariuszom, zaś obowiązki w zakresie utrzymania infrastruktury bywają bagatelizowane. W przypadku firmy państwowej, oddalenie od rynku na skutek rozdzielenia od przewoźników, skutkuje opóźnieniem reakcji na ich potrzeby i obniżeniem poziomu utrzymania. Niezbędne są zatem rozwiązania systemowe, które zmuszą zarządców infrastruktury do utrzymania odpowiedniego stanu infrastruktury kolejowej i zahamują zjawisko obniżania jej poziomu technicznego.

Uściślając, nieodzowne jest stworzenie mechanizmu, który nie dopuściłby do obniżania poziomu technicznego infrastruktury kolejowej. Polegałby on na określeniu odpowiedniego poziomu utrzymania infrastruktury i opracowaniu odpowiednich przepisów karnych. Na tej podstawie, Państwo bądź UTK zawierałoby umowę z PKP PLK, zawierającą klauzulę dotyczącą kar pieniężnych wymierzanych firmie zarządzającej, w przypadku gdy poziom techniczny nie spełnia wymogów określonych w umowie.

4.4 NADWYŻKA ZATRUDNIENIA

Nadwyżka zatrudnienia jest problemem, który z racji związku z rządową polityką kształtowania rynku pracy, wymaga ustalenia środków zaradczych, po przeprowadzeniu niezbędnych uzgodnień z Ministerstwem Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz innymi resortami. Możliwe jest jednak przeprowadzenie przez Rząd Polski restrukturyzacji nadwyżki zatrudnienia dzięki wykorzystaniu spółki PKP S.A., polegające na powierzeniu spółce PKP S.A. zadań związanych z wdrożeniem niżej opisanych procedur restrukturyzacyjnych i nadzorowanie przez Rząd ich wykonania.

4.4.1 Restrukturyzacja zatrudnienia

(1) Podstawowe założenia

Podstawowym rozwiązaniem w zakresie redukcji nadwyżki zatrudnienia wydaje się system odpraw za wcześniejsze odejście z pracy. Równocześnie część nadwyżki personelu może być przejmowana przez sektor działalności pozaprzewozowej bądź instytucje rządowe. Zaleca się też stopniową zmianę warunków wypłacania odpraw zgodnie z przyjętym programem.

Na podstawie danych liczbowych dotyczących redukcji personelu, przeprowadzonej dotychczas w Grupie PKP, można oszacować, że koszt odprawy w przeliczeniu na jednego pracownika wynosi około 14 000 zł na osobę. Roczny koszt pracy jednego pracownika wynosi zaś około 30 000 zł. Oznacza to, że przy niewielkich kosztach restrukturyzacji można dokonać znacznej redukcji kosztów działalności spółki. Na podstawie tak wysoce korzystnej relacji korzyści w stosunku do poniesionych nakładów, można przyjąć, że dla poprawy sytuacji gospodarczej spółek z Grupy PKP, pożądanym kierunkiem działań byłoby samodzielne zapewnienie środków finansowych i wdrożenie restrukturyzacji zatrudnienia.

Biorąc jednak pod uwagę obecną sytuację finansową spółek Grupy PKP, możliwy jest wariant, zakładający jednorazowe pokrycie części wydatków niezbędnych w tym celu przez PKP S.A. oraz Rząd Polski. Spółka PKP.S.A. może pokryć koszty restrukturyzacji zatrudnienia w spółkach PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo, gdyż będzie w stanie odzyskać nakłady poniesione na restrukturyzację zatrudnienia z wpływów pochodzących z prywatyzacji tych spółek przewozowych. Natomiast koszty restrukturyzacji personelu PKP PLK mógłby pokryć Rząd Polski. Jest to uzasadnione, gdyż z jednej strony Rząd jest zobowiązany do zapewnienia dobrego stanu infrastruktury kolejowej, z drugiej zaś może odzyskać środki wydane na restrukturyzację zatrudnienia w PKP PLK dzięki redukcji kosztów zatrudnienia w tej spółce.

(2) Inne opcje

Drugim możliwym rozwiązaniem może być restrukturyzacja zatrudnienia, przeprowadzona w spółkach PKP Cargo i PKP Przewozy Regionalne po prywatyzacji. Opcję tę można wziąć pod uwagę w sytuacji, gdy PKP S.A. nie będzie w stanie pozyskać dostatecznych funduszy na pokrycie kosztów restrukturyzacji. W tym przypadku, fundusze na restrukturyzację zatrudnienia w PKP Cargo i PKP Przewozy Regionalne zapewnią inwestorzy.

Przy wyborze tego wariantu należy jednak zwrócić szczególną uwagę na silną pozycję związków zawodowych. Właściwe określenie sfery wpływów związków zawodowych w Polsce jest bardzo trudne i nie można wykluczyć, że złożoność problemów, które powstają w kontaktach ze związkami, osłabi zainteresowanie inwestorów. W konsekwencji, może to spowodować spadek wartości wystawionego na sprzedaż przedsiębiorstwa poniżej kosztów niezbędnych na restrukturyzację zatrudnienia.

4.4.2 Konkretne metody działań

Przy wdrażaniu restrukturyzacji zatrudnienia można przyjąć kilka metod:

(1) Wariant zakładający działania w każdej ze spółek

Jest to metoda oparta na założeniu, że PKP S.A. opracuje plan restrukturyzacji zatrudnienia i wyłoży na nią środki, zaś sama restrukturyzacja zostanie przeprowadzona w obrębie każdej ze spółek. Sposób ten umożliwi przeprowadzenie zdecydowanej restrukturyzacji zatrudnienia dzięki połączonym i skoordynowanym wysiłkom całej Grupy PKP, podczas gdy przeprowadzenie restrukturyzacji w inny sposób może nadwyrężyć kondycję ekonomiczną spółek, gdyż zmusi je do zaangażowania posiadanych zasobów nie tylko do prowadzenia podstawowej działalności, lecz również na działania związane z restrukturyzacją zatrudnienia.

(2) Wariant zakładający przejęcie nadwyżki zatrudnienia przez PKP S.A.

Jest to metoda, polegająca na przejęciu nadwyżki zatrudnienia przez PKP S.A. i przeprowadzeniu przez nią restrukturyzacji zatrudnienia. Wybór tego sposobu wiąże się z koniecznością utworzenia w PKP S.A. specjalnego wydziału zajmującego się restrukturyzacją, ale jednocześnie umożliwia skoncentrowanie wszystkich zasobów spółek Grupy PKP na ich podstawowej działalności. Można jednak spodziewać się zdecydowanego oporu ze strony związków zawodowych, sprzeciwiających się przekazywaniu nadwyżki zatrudnienia do PKP S.A. Ponadto, jeśli specjalny wydział utworzony w PKP S.A. nie okaże się dostatecznie sprawny, proces restrukturyzacji może utknąć w martwym punkcie.

(3) Wariant pośredni

W obecnej sytuacji Grupy PKP, wariant polegający na przejęciu nadwyżki zatrudnienia przez PKP S.A. może okazać się trudny do zrealizowania. Bardziej realny wydaje się zatem wariant, zakładający działania w każdej ze spółek. Niemniej, stanowisko w sprawie maszynistów z PKP Cargo powinno być wypracowane w drodze

uzgodnień z innymi spółkami, których to zagadnienie dotyczy. Jest to bowiem problem, którego rozwiązanie wykracza poza możliwości samych spółek PKP Cargo i PKP Przewozy Regionalne. W tym przypadku uzasadnione wydaje się rozważenie wariantu przejęcia nadwyżki przez PKP S.A..

4.5 EFEKTYWNE WYKORZYSTANIE NADWYŻKI MAJĄTKU

Nowy Program restrukturyzacji przewiduje możliwość wykorzystania majątku należącego do PKP S.A., w celu spłaty zakumulowanego zadłużenia tej spółki. W szczególności pod uwagę brane są „bardziej efektywne wykorzystanie istniejących urządzeń, w tym m.in. budynków dworcowych” oraz „zagospodarowanie i rozwój majątku o niskim stopniu wykorzystania, takich jak np. stacje rozrządowe”. Rząd Polski, podobnie jak w przypadku restrukturyzacji zatrudnienia, może zaangażować w proces efektywnego wykorzystania nadwyżki majątku spółkę PKP S.A. Wówczas zadaniem PKP S.A. byłoby wdrożenie pod nadzorem Rządu następujących procedur:

Schemat 4.5.1 przedstawia podstawowe założenia koncepcji podziału majątku.



Schemat 4.5.1 Podstawowa koncepcja podziału majątku

4.5.1 Dworce

(1) Stan obecny

Z punktu widzenia ogólnego zarządzania infrastrukturą kolejową, obiekty dworcowe, będące obecnie w posiadaniu PKP S.A., mogłyby zostać przekazane pod zarządek PKP PLK. Dworce pasażerskie są jednak podstawowym elementem wpływającym na rozwój sektora kolejowych przewozów pasażerskich, a zarazem mogą stanowić bazę dla rozwoju różnych form działalności, wykorzystujących fakt gromadzenia się na dworcach licznej grupy użytkowników kolei. Wskazany jest zatem wybór takich rozwiązań, które umożliwiłyby połączenie rozwoju działalności przewozowej sektora transportu pasażerskiego z zarządzaniem dworcami na zasadzie efektu synergii. W obecnej sytuacji, przekazanie tych obiektów pod nadzór PKP PLK wydaje się bezzasadne, gdyż nie ma żadnych przesłanek motywujących PKP PLK do ich efektywnego wykorzystania.

(2) Przekazanie pod zarząd firm przewozowych

Alternatywnym rozwiązaniem jest przekazanie dworców pod zarząd firm przewozowych. Wybór tego sposobu umożliwi efektywny, dwupłaszczyznowy rozwój dworców, zarówno pod kątem pasażerskich przewozów kolejowych, jak i zarządzania dworcami, gdyż firma przewozowa ma wystarczającą motywację by rozwijać obie formy działalności. Sposób ten może być jednak problematyczny z punktu widzenia wymogów Unii Europejskiej w zakresie sprawiedliwego i pozbawionego dyskryminacji traktowania spółek kolejowych, bowiem stwarza możliwości wyłącznego rozwoju jednego przedsiębiorstwa, opierającego się o monopolistyczne wykorzystanie dworca.

(3) Przekazanie dworców odrębnym firmom usługowym

Kolejnym sposobem może być przekazanie dworców odrębnym firmom usługowym, specjalnie w tym celu powołanym. Plan ten wiąże się z potrzebą stworzenia systemu, opartego na pobieraniu przez firmę zarządzającą dworcami różnorodnych opłat za wykorzystanie dworca przez firmy przewozowe. Wybór tego wariantu gwarantuje spójność z wymaganą przez Unię Europejską zasadą „sprawiedliwości i pozbawienia dyskryminacji”. Co więcej, umożliwi podniesienie wskaźników rentowności prowadzonej działalności, poprzez wykorzystanie wiedzy specjalistów, w dziedzinach dotyczących rozwoju działalności pozaprzewozowej oraz rozbudowy budynków dworcowych. Uzyskane w wyniku tych działań przychody będą mogły być wykorzystywane do spłat zobowiązań finansowych, którymi obciążona jest PKP S.A. Niemniej, założenie osiągnięcia dostatecznej rentowności z działalności usługowej wynikającej z zarządzania dworcami należy odnieść wyłącznie do dworców w dość dużych miastach. Wariantu tego nie można zatem przyjąć na wszystkich dworcach w jednakowym stopniu.

Najbardziej realnym rozwiązaniem byłoby powierzenie zarządzania dworcami w dużych miastach, takich jak np. Warszawa, Gdańsk, Katowice, Poznań itp., niezależnym firmom usługowym, zaś w przypadku małych dworców, przekazanie ich w zarząd firm przewozowych dominujących na danym terenie.

4.5.2 Stacje rozrządowe (ze stacjami towarowymi włącznie)

(1) Stan obecny

Większość gruntów i urządzeń stacji rozrządowych jest obecnie wykorzystywana przez PKP Cargo, pozostała część jest zarządzana przez PKP PLK. Powierzchnia prawie wszystkich stacji jest jednak zbyt duża, w stosunku do intensywności zadań wykonywanych przez PKP Cargo. Przyczyna tego stanu tkwi w przeszłości, kiedy wielkość stacji rozrządowych dostosowywana była do planów, zakładających ogromną pracę przewozową i nie odpowiada obecnej wielkości pracy przewozowej.

Potrzebom aktualnej i przyszłej pracy przewozowej można sprostać, wykorzystując stosunkowo niewielkie obszary w obrębie stacji. W tym celu, na terenach stacji rozrządowych niezbędna jest reorganizacja urządzeń różnego typu w taki sposób, by można było wykonywać taką samą działalność na niewielkim obszarze.

(2) Ponowne zagospodarowanie stacji rozrządowych

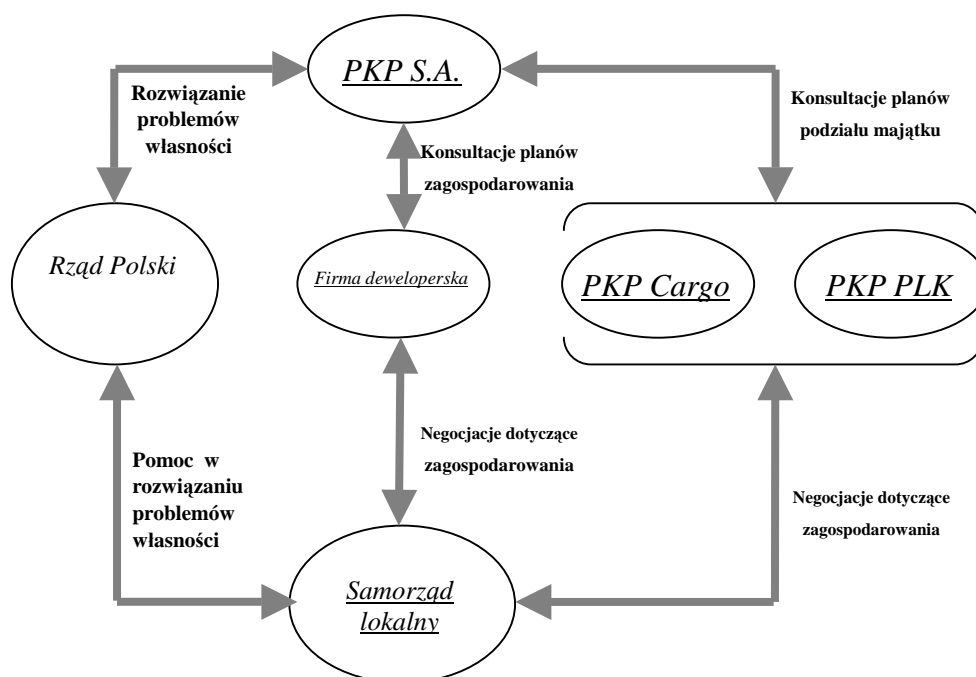
Po wyznaczeniu terenów niezbędnych z punktu widzenia potrzeb PKP Cargo, konieczne są inwestycje pod kątem efektywnego wykorzystania pozostałych gruntów. Spółka PKP S.A. mogłaby zapewnić sobie środki na inwestycje i zwrot obciążeń finansowych, poprzez komercyjne zagospodarowanie nieruchomości, nieprzydatnych w działalności PKP Cargo. W przypadku inwestycji, które PKP S.A. podjęłaby w celu zagospodarowania terenów zbędnych PKP Cargo, mogłaby odzyskać inwestowane środki poprzez sprzedaż akcji spółki PKP Cargo.

(3) Organizacja współpracy w ramach ponownego zagospodarowywania stacji rozrządowych

Oprócz podniesienia efektywności prowadzonej działalności, ponowne zagospodarowanie stacji rozrządowych ma na celu komercyjne wykorzystanie gruntów, pozostałych po przeprowadzeniu centralizacji urządzeń na terenie stacji. Celu tego nie da się osiągnąć bez nawiązania współpracy przez spółki PKP S.A., PKP Cargo i PKP PLK. Wskazane byłoby powołanie trójstronnego komitetu, który wspólnie zajmowałby się badaniem możliwości nowego zagospodarowania stacji rozrządowych. System współpracy umożliwiłby PKP S.A. i PKP Cargo podział obowiązków towarzyszących zagospodarowaniu terenów. Co więcej, włączenie do współpracy innych podmiotów, takich jak np. firmy deweloperskie i samorządy lokalne, zapewniłoby jeszcze bardziej zadowalające rezultaty.

(4) Wnioski dotyczące nowego zagospodarowania stacji rozrządowych

Efektywne zagospodarowanie urządzeń stacji rozrządowych wymaga współpracy wszystkich związanych z tą problematyką podmiotów. Niezbędne będą negocjacje ze stosownymi władzami samorządowymi i Rządem. Spółka PKP S.A. powinna powierzyć prowadzenie rozmów na temat zagospodarowania danego terenu deweloperowi, który posiada szeroką wiedzę i doświadczenie w zakresie zagospodarowywania i rozwoju gruntów, i gwarantowałby harmonijny przebieg negocjacji. Niezbędne jest także przyspieszenie procesu regulowania stanu prawnego majątku. W tym celu konieczna jest współpraca ze strony polskich władz centralnych i samorządowych. Na schemacie 4.5.2 przedstawiono koncepcję systemu tej współpracy.



Schemat 4.5.2 Współpraca w ramach zagospodarowywania stacji rozrządowych

4.5.3 Wnioski dotyczące podziału majątku

Zagadnienie podziału majątku wymaga uwzględnienia dwóch kwestii. Jedną z nich jest konieczność przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na efektywne wykorzystanie i zagospodarowanie majątku. Środki te można byłoby uzyskać od banków i inwestorów, oddając w zastaw grunty przeznaczone do zagospodarowania. Pozyskanie wystarczającego kapitału od banków i inwestorów będzie jednak trudne bez dostatecznie przemyślanych planów rozwojowych. W celu opracowania takich planów, kluczowa jest współpraca deweloperów i wszystkich firm z Grupy PKP.

Druga kwestia to konieczność uregulowania stanu prawnego majątku. W procesie tym priorytetowo należy potraktować kwestie praw własności mających związek z ponownym zagospodarowaniem stacji rozrządowych i efektywnym wykorzystaniem budynków dworcowych.

4.6 ROZWIĄZANIE PROBLEMU ZAKUMULOWANEGO ZADŁUŻENIA

Jednym z nierozwiązanych dotąd problemów, utrudniających sprawne przeprowadzenie reformy i prywatyzacji spółek Grupy PKP, jest brak wystarczających środków finansowych na spłatę zakumulowanego zadłużenia polskiego kolejnictwa. W ramach działań zmierzających do zwiększenia źródeł finansowania tych spłat, warto uwzględnić: (a) podniesienie wartości akcji przeznaczonych do prywatyzacji spółek z Grupy PKP poprzez restrukturyzację nadwyżki zatrudnienia, omówioną w punkcie 4.4 oraz (b) zwiększenie zasobów finansowych dzięki efektywnemu wykorzystaniu nadwyżki majątku, opisanym w punkcie 4.5.

Rozwiązanie problemu likwidacji zakumulowanego zadłużenia wymaga odpowiedniego uwzględnienia przepływów gotówkowych PKP S.A. Dotyczy to przede wszystkim konieczności odpowiedniego przygotowania do spłaty pożyczek i obligacji po 2010 roku. Prawdopodobnie najbardziej realny jest plan, zakładający przejęcie przez Rząd Polski zobowiązań finansowych, których nie będzie można spłacić do 2009 roku, mimo wykorzystania wyżej opisanych metod. Środki wyłożone w tym celu, Rząd odzyskałby z wpływów pochodzących z zagospodarowania stacji rozrządowych zakończonych po 2010 roku.

4.7 MODERNIZACJA WYEKSPLOATOWANYCH URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY ORAZ MODERNIZACJA I WYMIANA TABORU

4.7.1 Modernizacja infrastruktury

(1) Konieczność wsparcia ze strony Rządu

Koszty amortyzacji są istotnym czynnikiem w ustalaniu opłat za udostępnienie linii kolejowej na takim poziomie, który umożliwiłby dostateczny zwrot środków na wymianę obecnych urządzeń infrastruktury. Infrastrukturę kolejową poddano rewaloryzacji w momencie powstania spółki PKP PLK. Tymczasem większość urządzeń już w momencie rewaloryzacji była bardzo wyeksploatowana. W związku z tym, koszty amortyzacji określone na podstawie aktualnej wartości księgowej nie są wystarczające, by pokryć koszt wymiany urządzeń infrastruktury. Dlatego też przywrócenie pierwotnego poziomu technicznego urządzeń infrastruktury wymaga wsparcia ze strony Rządu.

Pożyczka udzielona PKP S.A. przez Europejski Bank Inwestycyjny jest przeznaczana na modernizację infrastruktury PKP PLK i to PKP PLK ma dokonać jej spłaty. Spółka PKP PLK planuje ponadto pozyskanie środków finansowych poprzez emisję obligacji i zaciągnięcie pożyczek, gwarantowanych przez Rząd RP. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że z zaciąganiem pożyczek lub emisją obligacji wiąże się problem spłaty ich oprocentowania, która może wpłynąć na podniesienie opłat za udostępnienie linii kolejowej. Niezbędne jest zatem wsparcie przez Rząd nowych inwestycji w infrastrukturę kolejową, które pozwoli również na zmniejszenie obciążeń finansowych spółek przewozowych Grupy PKP.

(2) Podstawowe kierunki działań

Na problem modernizacji infrastruktury składają się 3 zagadnienia: likwidacja zaległości w utrzymaniu, modernizacja systemu sterowania ruchem kolejowym i poprawa standardów technicznych linii kolejowej, związana z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Likwidacja zaległości w utrzymaniu należy do oczywistych obowiązków kolei, zaś modernizacja systemu sterowania ruchem kolejowym jest nieodzowna dla poprawy efektywności zarządzania przedsiębiorstwem. Obowiązek budowy i zapewnienia odpowiedniego stanu wszelkiego typu infrastruktury, towarzyszący przystąpieniu do Wspólnoty, nie jest wyłącznie problemem kolei. Kwestia ta pojawiła się w procesie negocjacji z Unią Europejską i wymaga spojrzenia na ten problem pod zupełnie innym kątem niż na problemy likwidacji zaległości w utrzymaniu czy modernizacji systemu sterowania ruchem kolejowym. O ile decyzje finansowe dotyczące likwidacji zaległości czy modernizacji urządzeń srk są problemem pałącym,

o tyle zadania związane z obowiązkiem budowy i zapewnienia odpowiedniego stanu wszelkiego typu infrastruktury, wynikającego z akcesji do UE, wymagają ponownego rozważenia i renegocjacji z Unią Europejską.

Należy mieć na uwadze fakt, że obciążenia finansowe PKP PLK mogą być przenoszone na przeznaczone do prywatyzacji spółki przewozowe za pośrednictwem opłat za udostępnienie linii kolejowej. By tego uniknąć, Rząd nie powinien dopuścić do obciążania tymi kosztami spółki PKP PLK.

(3) Modernizacja linii o szczególnym znaczeniu

Obecnie, PKP PLK prowadzi modernizację głównych korytarzy transportowych, przy czym jak wspomniano w rozdziale 3 niniejszego raportu, jej priorytety są dość dyskusyjne. Modernizacja powinna bowiem służyć poprawie sytuacji ekonomicznej spółek z Grupy PKP i wspieraniu procesów prywatyzacji. Dlatego przeprowadzając modernizację warto uwzględnić następujące aspekty:

1) Modernizacja linii pod kątem aktualnych potrzeb i prognoz popytu przewozowego

Z analizy natężenia ruchu pociągów pasażerskich i towarowych w 2001 roku oraz prognoz przyszłego popytu przewozowego wynika, że w celu poprawy rentowności spółek Grupy PKP i zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego, należy przeprowadzić priorytetową modernizację linii i odcinków korytarzy TINA wymienionych w tabeli 4.7.1.

Tabela 4.7.1 Linie i odcinki wymagające priorytetowej modernizacji

Korytarz TINA	Linia	Odcinek
Korytarz nr III	E-30	Katowice–Kraków–Tarnów
Korytarz nr VI	E-65	Gdańsk–Warszawa
	CE-65	Bydgoszcz–ZD Wola
Sieć dodatkowa	E-59	Szczecin–Poznań Poznań–Wrocław
	CE-59	Szczecin–Wrocław

2) Modernizacja linii pod kątem transportu pasażerskiego

W oparciu o analizy konkurencyjności kolei w stosunku do samochodów i samolotów w międzyregionalnym transporcie pasażerskim, kolej ma szanse pozyskania dużego udziału w rynku przewozowym na trasach, gdzie czas potrzebny na przejazd nie przekracza 3 godzin. Czas przejazdu na trasach: Warszawa-Katowice, Warszawa-Kraków, Warszawa-Poznań wynosi około 2 godzin 40 minut, ale na trasie Warszawa-Gdańsk najkrótszy czas podróży wynosił 3 godziny 10 minut (190 minut) w 1993 roku, a obecnie został wydłużony aż o około 19% i wynosi 3 godziny i 46 minut (226 minut). W celu przywrócenia kolei udziału w rynku transportu pasażerskiego na tak ważnej linii jak Warszawa-Gdańsk, konieczna jest priorytetowa modernizacja tej linii (E-65) i zwiększenie prędkości do poziomu, który umożliwi skrócenie czasu przejazdu do około 3 godzin.

Z oceny możliwości skrócenia czasu przejazdu i wielkości populacji na liczącej około 133 km długości linii, łączącej najliczniejsze pod względem liczby mieszkańców miasto w Polsce – Warszawę (1800 tys.) i drugie co do wielkości miasto – Łódź (790 tys.)

wynika, że jej modernizacja przyniesie bardzo duże efekty w stosunku do poniesionych kosztów. Są więc przesłanki przemawiające za szybką modernizacją tej linii.

3) Modernizacja linii pod kątem transportu towarowego

Z prognoz popytu na transport towarowy w 2010 roku wynika, że przepływ towarów na przebiegającej przez Katowice osi Północ-Południe (CE-65, E-59 i CE-59) będzie większy niż przepływ na osi Wschód-Zachód. „Strategia Rozwoju Infrastruktury Transportowej w latach 2004-2006 i następnych” (czerwiec 2003 r.), opracowana przez Rząd RP, zakłada poprawę stanu infrastruktury pod kątem potrzeb transportu kombinowanego. Strategia marketingowa PKP Cargo również zakłada rozwój przewozów intermodalnych. Przemawia to za pilną potrzebą poprawy stanu technicznego linii, łączącej północne porty w Gdańsku i Szczecinie z ośrodkami przemysłu ciężkiego na południu.

Członek Komisji Europejskiej p. Karel von Miert, odpowiedzialny poprzednio za politykę transportową (obecnie odpowiedzialny za politykę dotyczącą konkurencji), w raporcie dotyczącym znowelizowanego programu Trans europejskiej Sieci Transportowej również sugeruje priorytetową modernizację, niezbędną z punktu widzenia rozwoju transportu kombinowanego, linii (CE-65), łączącej Gdańsk i Katowice, a dalej Czechy. Jest to linia przeznaczona wyłącznie do transportu towarowego.

Z uwagi na powyższe kwestie, proponuje się priorytetową modernizację linii CE-65 i CE-59 oraz jej odcinków, wyszczególnionych w tabeli 4.7.1. Mają one duże znaczenie z punktu widzenia potrzeb transportu towarowego.

4.7.2 Wprowadzenie nowego taboru przez rządową Agencję Modernizacji Taboru

Spółki przewozowe prowadzą działalność korzystając z bardzo wyeksploatowanego taboru kolejowego. PKP Przewozy Regionalne i PKP Intercity z uwagi na brak wystarczającej zdolności kredytowej w ocenie banków i firm leasingowych, wynikającej z kruchych podstaw działalności gospodarczej, mają trudności z pozyskaniem środków na zakup nowego taboru. Co więcej, nawet przy założeniu poprawy kondycji finansowej tych spółek, nie będą one w stanie zapewnić odpowiedniej zdolności kredytowej i źródeł finansowania, które umożliwiłyby zakup taboru w perspektywie krótko i średniookresowej. W tej sytuacji należy rozważyć możliwość wprowadzania przez spółki nowego taboru, dzięki wykorzystaniu utworzonej przez Rząd Polski i posiadającej gwarancje rządowe – Agencji Modernizacji Taboru, zajmującej się leasingiem taboru kolejowego.

W Europie działa obecnie kilka firm, oferujących leasing taboru. Generalnie, opłaty leasingowe ustalane są po rozważeniu ryzyka związanego z krajem, gałęzią przemysłu i przedsiębiorstwem. Prawdopodobnie, koszty leasingu dla spółek PKP byłyby wysokie, z uwagi na ocenę ryzyka, związanego z kondycją przedsiębiorstwa. To z kolei zwiększyłoby obciążenia finansowe firm przewozowych. Dlatego też niezbędnym wydaje się udzielenie przez Rząd gwarancji dla tworzonej Agencji Modernizacji Taboru, które pozwolą zmniejszyć koszty leasingu, wynikające z oceny ryzyka związanego z przedsiębiorstwem.

Podobna koncepcja wymiany taboru jest zalecana także w nowym Programie restrukturyzacji. Należy podkreślić, że Agencja Modernizacji Taboru powinna być odpowiednio przygotowana pod kątem zdolności weryfikacji planów inwestycyjnych spółek przewozowych PKP. Z drugiej strony spółki przewozowe PKP powinny rozwinąć umiejętności opracowywania planów inwestycyjnych, opartych na zdrowych podstawach. Utworzenie Agencji Modernizacji Taboru bez dostatecznych przygotowań może wywołać problemy ekonomiczne, konieczność uruchomienia gwarancji rządowych i niebezpieczeństwo zwiększenia obciążeń finansowych państwa. Dlatego na etapie tworzenia Agencji, nieodzowne jest m.in. zbadanie sytuacji zagranicznych firm leasingowych i zdobycie dostatecznego know-how w dziedzinie zarządzania.

4.8 POPRAWA ORGANIZACJI ADMINISTRACJI

Ograniczony budżet i brak personelu sprawiają, że organy administracji państwowej związane z procesem reformy i prywatyzacji kolei, nie są w stanie w pełni sprawnie funkcjonować. W pokonywaniu problemów towarzyszących wdrażaniu reform i prywatyzacji uczestniczą nie tylko Ministerstwo Infrastruktury, lecz także inne resorty, m.in.: Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Skarbu Państwa i Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Koordynacja międzyresortowa wymaga dużo czasu i nakładu pracy. Właściwym rozwiązaniem może być powołanie Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP.

(1) Wzmocnienie organizacyjne Departamentu Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury

Departament Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury jest odpowiedzialny za koordynację procesu reform i prywatyzacji, wdrażanych w spółkach PKP. Pociąga to za sobą konieczność zapewnienia niezbędnych środków budżetowych, opracowywania stosownych aktów prawnych, określania sieci kolejowej niezbędnej z uwagi na potrzeby zrównoważonego rozwoju kraju oraz posiadania wiedzy na temat rentowności spółek. Ogrom zadań wymaga wzmocnienia organizacyjnego tej jednostki.

(2) Powołanie Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP

Sposobem na złagodzenie niedoborów budżetowych i kadrowych może być wykorzystanie umiejętności w zakresie opracowywania planów i informacji, które posiadają inne organy, związane z procesem reformy i prywatyzacji. W tym celu należałoby rozważyć powołanie „Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP”, który podlegałby bezpośrednio Premierowi, a w jego skład wchodziłoby przedstawiciele wielu ministerstw. Komitet ten opracowywałby projekty polityki państwa, zaś jego członkowie i personel byłiby oddelegowani do wykonywania stosownych zadań na czas określony. Zagadnienia, ustalone na forum Komitetu, byłyby przekazywane do właściwych organów administracji państwowej i wdrażane jako polityka resortu.

Równolegle, należałoby utworzyć Sekretariat „Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji”. W jego skład wchodziłyby zespoły wykonawcze ze wszystkich zaangażowanych ministerstw, a jego zadaniem byłaby koordynacja działań pomiędzy resortami. Działalność Sekretariatu umożliwiłaby przełamanie dotychczasowych barier w komunikacji pomiędzy ministerstwami. Wpłynęłaby również na efektywne oraz korzystne wdrażanie w życie ustaleń opracowanych przez Komitet.

Co więcej, podawanie do publicznej wiadomości zagadnień uzgodnionych na forum Komitetu, umożliwiłoby informowanie społeczeństwa o postępach procesu reformy i prywatyzacji. W celu uwzględnienia w dyskusjach „Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP” poglądów społecznych, niezbędne jest włączenie w skład członków Komitetu przedstawicieli środowisk opiniotwórczych, świata nauki i finansów.

(3) Komitet Nadzoru Restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych

W Japonii, w momencie wdrażania reformy i prywatyzacji kolejnictwa, powołano Komitet Nadzoru Restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych, który może być odpowiednikiem „Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP”. Dzięki zdecydowanemu przewodnictwemu tego Komitetu podjęto wszelkiego typu działania o znaczeniu strategicznym z punktu widzenia prywatyzacji Japońskich Kolei Państwowych.

W Japonii, koncepcję prywatyzacji i podziału kolei państwowych wysunęła Druga Nadzwyczajna Komisja d/s Reformy Administracji, którą utworzono w celu przeprowadzenia wnikliwej debaty nad państwowymi reformami administracyjno-finansowymi. W 1983 roku rozpoczął działalność Komitet Nadzoru Restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych, którego głównym zadaniem było opracowanie strategii radykalnej poprawy kondycji sektora kolejnictwa. Podstawą prawną powołania Komitetu była „Ustawa o środkach nadzwyczajnych dotyczących procesu restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych”, opracowana w oparciu o sprawozdanie dla rządu przygotowane przez wspomnianą Drugą Nadzwyczajną Komisję d/s Reformy Administracji.

W 1985 roku, Komitet złożył na ręce prezesa Rady Ministrów „Opinię na temat reformy Japońskich Kolei Państwowych”, której główną ideą była prywatyzacja i podział kolei. W oparciu o opinię Komitetu, rząd bez wahania dokonał zdecydowanej reformy kolei państwowych. W „Opinii na temat reformy Japońskich Kolei Państwowych” został wysunięty konkretny program, uwzględniający analizy: (a) konieczności reform kolei państwowych, (b) powodów załamania sytuacji ekonomicznej kolei państwowych, (c) konieczności podziału, (d) konieczności prywatyzacji (e) likwidacji długoterminowych zobowiązań finansowych, (f) środków zaradczych wobec nadwyżki personelu. Komitet Nadzoru Restrukturyzacji Japońskich Kolei Państwowych miał duże osiągnięcia w procesie realizacji założeń polityki, m.in. w zakresie: „eliminacji barier pomiędzy resortami”, „usprawniania realizacji polityki” czy „pozyskiwania poparcia społecznego”. Zapewne, także „Komitet do spraw reformy i prywatyzacji PKP” może być ciałem korzystnie oddziałującym na proces reform i prywatyzacji polskiego kolejnictwa.

4.9 TWORZENIE PODSTAW PRAWNYCH

W celu wdrożenia niezbędnej strategii oraz poprawy sytuacji ekonomicznej spółek z Grupy PKP, w ramach procesu reformy i prywatyzacji, konieczna jest nowelizacja bądź uchwalenie nowych ustaw, związanych z tą problematyką.

4.9.1 Nowelizacja nowej Ustawy o transporcie kolejowym

Niezbędna jest nowelizacja następujących artykułów nowej ustawy o transporcie kolejowym wymienionych w tabeli 4.9.1.

Tabela 4.9.1 Zagadnienia wymagające weryfikacji (nowa Ustawa o transporcie kolejowym)

Wyszczególnienie	Treść do nowelizacji
Artykuł 6 (Linie o znaczeniu państwowym)	<p>[Powód] Spośród 20 150 km linii, którymi zarządza PKP PLK, 12 000 km to linie o znaczeniu państwowym. Prawdopodobnie w wyniku redukcji skali działalności, część z nich zostanie wyłączona spod zarządu PKP PLK.</p> <p>[Treść] (1) Rząd pokrywa z budżetu państwa wyłącznie koszty modernizacji linii o znaczeniu państwowym. Rząd zagwarantuje środki na utrzymanie linii o znaczeniu państwowym, które znajdują się poza zarządem PKP PLK, a będą stanowiły element polityki państwa. (2) Weryfikacja ustalonego w rozporządzeniu wykazu linii o znaczeniu państwowym związana z redukcją skali sieci PKP PLK</p>
Artykuł 39 (System ulg ustawowych)	<p>[Powód] Rząd powinien pokrywać straty, powstałe w wyniku stosowania systemu ulg ustawowych, lecz z powodu trudnej sytuacji finansów publicznych, pokrywa tylko ich część. W konsekwencji, straty pokrywane są przez spółki przewozów pasażerskich, co powoduje pogorszenie ich kondycji finansowej.</p> <p>[Treść] Ustalenie ulg w ramach możliwości finansowych państwa, bądź zlikwidowanie całego systemu ulg ustawowych.</p>
Artykuł 41 (Międzyregionalne przewozy pasażerskie)	<p>[Powód] Przyjmuje się interpretację, że brak alternatywnego przewoźnika, uniemożliwia zaprzestanie przewozów kolejowych.</p> <p>[Treść] Znowelizowanie zapisu pod kątem możliwości zaprzestania przewozów kolejowych nawet w przypadku braku alternatywnego przewoźnika.</p>
Artykuły od 58 do 64 (Służba Ochrony Kolei)	<p>[Powód] Służba Ochrony Kolei, która podlega PKP PLK (w całym kraju około 3000 osób), jest obecnie organizacją mającą utrzymać bezpieczeństwo pasażerów w pociągach i na terenach należących do kolei. Jednak utrzymanie porządku i zapewnienie przestrzegania prawa jest obowiązkiem służb publicznych. Wydzielenie SOK poza struktury PKP PLK, może dodatkowo zmniejszyć koszty działalności PKP PLK</p> <p>[Treść] Zlikwidować powyższy zapis i przekazać Służbę Ochrony Kolei z PKP PLK pod zarząd Komendy Głównej Policji</p>

4.9.2 Ustawa powołująca Komitet do spraw reformy i prywatyzacji PKP

W celu umożliwienia „Komitetowi do spraw reformy i prywatyzacji PKP”, o którym mowa w punkcie 4.8 rozdziału 4 pt. „Poprawa organizacji administracji”, skutecznego wykonywania przyjętych obowiązków niezbędne jest nadanie mu określonych uprawnień. Wymaga to stworzenia solidnych podstaw działalności Komitetu, poprzez uchwalenie specjalnej ustawy, np. „Ustawy o utworzeniu Komitetu d/s reformy i prywatyzacji PKP”.

4.9.3 Przepisy upraszczające procedury regulowania stanu prawnego majątku

W myśl znowelizowanej „Ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP” uproszczone zostały procedury wpisów sądowych, w zakresie praw własności i praw dzierżawy gruntów, na których znajdują się urządzenia linii kolejowych. Celem tych decyzji było ułatwienie nadzoru nad urządzeniami linii kolejowych. Tymczasem, w stosunku do innych nieruchomości istnieje równie pilna konieczność rozwiązania problemów praw własności. Poprzez podział majątku można bowiem stymulować

programy: „ponownego zagospodarowania majątku o niskim stopniu wykorzystania” i „bardziej efektywnego wykorzystania istniejących urządzeń”. Zalecane jest też uproszczenie procedur wpisów sądowych w celu jak najszybszego rozwiązania problemów praw własności w stosunku do nieruchomości innych, niż te, na których znajdują się urządzenia linii kolejowych. W tym celu należałoby uchwalić nowe ustawy.

4.9.4 Inne przepisy prawa

(1) Wycofanie obowiązku alokacji dróżników na przejazdach kolejowych

Zgodnie z rozporządzeniem Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej (obecne Ministerstwo Infrastruktury) z dnia 26-go lutego 1996 roku w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie, nałożony jest obowiązek obecności dróżnika na przejazdach kolejowych, które krzyżują się w poziomie z drogami publicznymi. W myśl tych przepisów, spółka PKP PLK zatrudnia w całym kraju około ośmiotysięczny personel, co zwiększa koszty osobowe i jest jedną z przyczyn wysokiego poziomu opłat za udostępnienie linii kolejowej. Niezbędne jest zatem znowelizowanie rozporządzenia pod takim kątem, by umożliwić odstępianie od alokacji dróżników na przejazdach, w przypadkach gdy bezpieczeństwo będzie zagwarantowane dzięki modernizacji urządzeń sterowania ruchem kolejowym i sygnalizacji.

(2) Przekazanie Służby Ochrony Kolei

Zgodnie z tabelą 4.9.1, w celu wydzielenia Służby Ochrony Kolei poza struktury PKP, kluczowe jest dokonanie uzgodnień dotyczących przekazania zwierzchnictwa nad SOK z Ministerstwa Infrastruktury do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu podlega Komenda Główna Policji. Wiąże się to również z koniecznością przygotowania odpowiednich ustaw.

(3) Nowelizacja rozporządzenia w sprawie opłat za udostępnienie linii kolejowej

Weryfikacja sposobu ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej wymaga nowelizacji rozporządzeń i innych przepisów, dotyczących dotacji rządowych przeznaczonych na redukcję wysokości opłat za udostępnienie linii kolejowej oraz standardów i metod obliczania powyższych opłat.

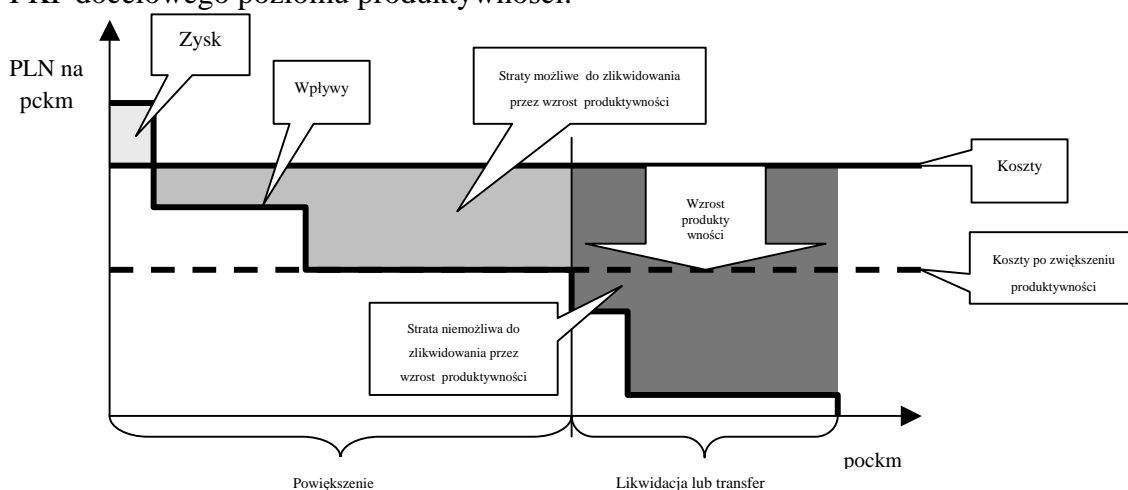
4.10 REFORMA SYSTEMU REGIONALNYCH PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH

4.10.1 Podstawowe założenia reformy systemu regionalnych przewozów pasażerskich

Zmniejszenie deficytu z działalności regionalnych przewozów pasażerskich wymaga likwidacji wszystkich nierentownych pociągów. Likwidacja wszystkich deficytowych połączeń wywrze jednak bardzo negatywny wpływ na wszystkie podmioty działające w ramach systemu regionalnych przewozów pasażerskich. W celu złagodzenia tych niekorzystnych skutków, należy zwiększać pracę przewozową wykonywaną przez pociągi uruchamiane na rentownych połączeniach, przy jednoczesnym ograniczaniu pracy przewozowej pociągów kursujących po liniach deficytowych.

Poprawa produktywności pozwoli na utrzymanie niektórych pociągów, lecz do jej osiągnięcia muszą dążyć wszystkie podmioty, związane z systemem regionalnych przewozów pasażerskich, a nie tylko sama spółka PKP Przewozy Regionalne. Warunkiem powodzenia jest przyswojenie przez spółkę PKP Przewozy Regionalne umiejętności kalkulacji optymalnych cen towarów i usług, oferowanych przez inne podmioty oraz określenia przez nią zamierzonych kosztów docelowych. Pociągi, których utrzymanie nie byłoby komercyjnie opłacalne i na które nie można uzyskać dotacji finansowych od władz samorządowych, powinny zostać zlikwidowane.

Warunkiem osiągnięcia celów, wyznaczonych po ustaleniu przez spółkę PKP Przewozy Regionalne zamierzonych kosztów docelowych, jest ścisła współpraca ze strony spółek z Grupy PKP; sama spółka musi zaś dążyć do lokowania zasobów przedsiębiorstwa w dziedziny dochodowe i rozwój połączeń rentownych. Powyższą koncepcję przedstawia schemat 4.10.1. Rząd Polski powinien określić wielkość sieci regionalnych przewozów pasażerskich, po uwzględnieniu wyznaczonego przez Grupę PKP docelowego poziomu produktywności.



Schemat 4.10.1 Zależności między zwiększeniem produktywności a likwidacją nierentownych połączeń

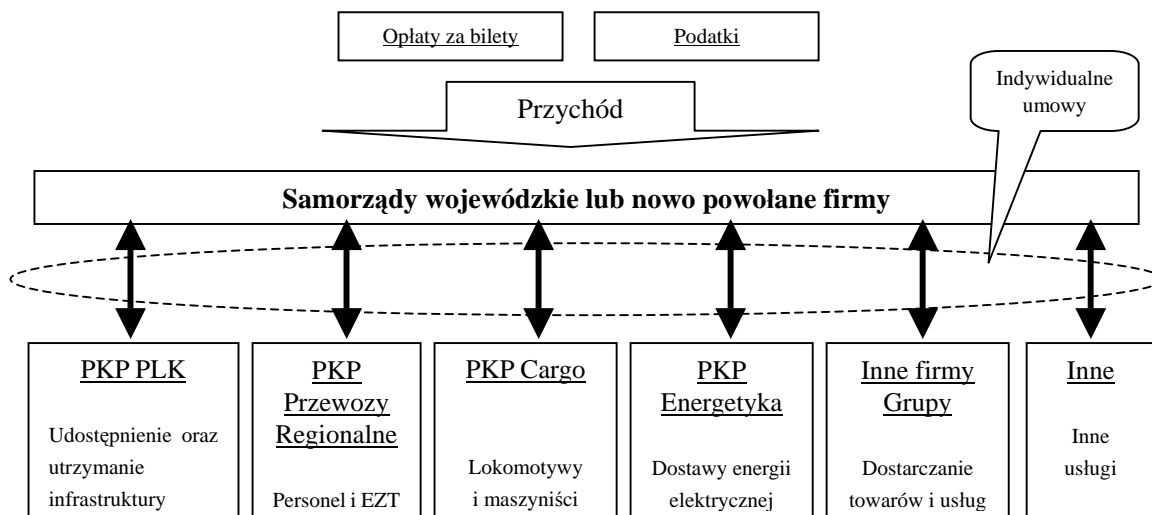
4.10.2 Sposoby rozwiązania problemu nierentownych pociągów

(1) Współpraca z samorządami

W regionach, w których Grupa PKP nie jest w stanie sfinansować przewozów kolejowych we własnym zakresie, musi uzyskać pomoc finansową od jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskanie tej pomocy będzie wymagało od Grupy PKP podjęcia rywalizacji z innymi przewoźnikami, innymi środkami transportu oraz innymi jednostkami realizującymi zadania w zakresie usług publicznych.

Spółka PKP Przewozy Regionalne prowadzi obecnie negocjacje z samorządami poszczególnych województw, występując w roli głównego wykonawcy zleceń przewozowych. Jeśli po wejściu w życie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego spółka PKP Przewozy Regionalne nie będzie w stanie kontynuować działalności, wywrze to bardzo niekorzystny wpływ na działalność spółek z Grupy PKP. By uniknąć takiego niebezpieczeństwa, niezbędna jest weryfikacja obecnego systemu regionalnych przewozów pasażerskich realizowanych przez spółkę PKP Przewozy Regionalne.

Zgodnie ze schematem 4.10.2, spółka PKP Przewozy Regionalne powinna przekazać odpowiedzialność za wykonywanie przewozów kolejowych władzom samorządowym, te zaś powinny wykonywać przewozy kolejowe, korzystając z usług świadczonych przez spółki z Grupy PKP. Takie rozwiązanie zakłada, że firmy z Grupy PKP będą świadczyć usługi dla samorządów wojewódzkich na podstawie indywidualnych umów.



Schemat 4.10.2 Nowy system regionalnych przewozów pasażerskich

System ten po pierwsze pozwala rozłożyć ryzyko i obciążenia związane z wykonywaniem działalności pomiędzy zainteresowane podmioty, które w celu podtrzymania zamówień, będą dążyć do podniesienia poziomu usług z własnej inicjatywy, a po wtóre umożliwi samorządom wojewódzkim podjęcie samodzielnych starań, w celu podnoszenia poziomu usług regionalnych przewozów pasażerskich.

Po przejęciu przewozów, samorządy wojewódzkie będą musiały wykonywać je na własną odpowiedzialność, co wymaga podniesienia kwalifikacji w zakresie prowadzenia przewozów kolejowych. Wówczas powinny rozważyć możliwość skorzystania z usług doradczych spółki PKP Przewozy Regionalne. Może pojawić się też konieczność przejęcia części majątku i personelu ze spółek Grupy PKP.

(2) Wariant przetargu publicznego

W regionach, w których Grupa PKP podejmie decyzję o wstrzymaniu nierentownej działalności, samorządy wojewódzkie będą mogły utrzymać usługi regionalnych przewozów pasażerskich, angażując firmy przewozowe wybrane w drodze przetargu publicznego. Spółka PKP Przewozy Regionalne może wziąć udział w takim przetargu jako oferent, w celu pozyskania zamówień na działalność przewozową, której rentowność byłaby gwarantowana umową.

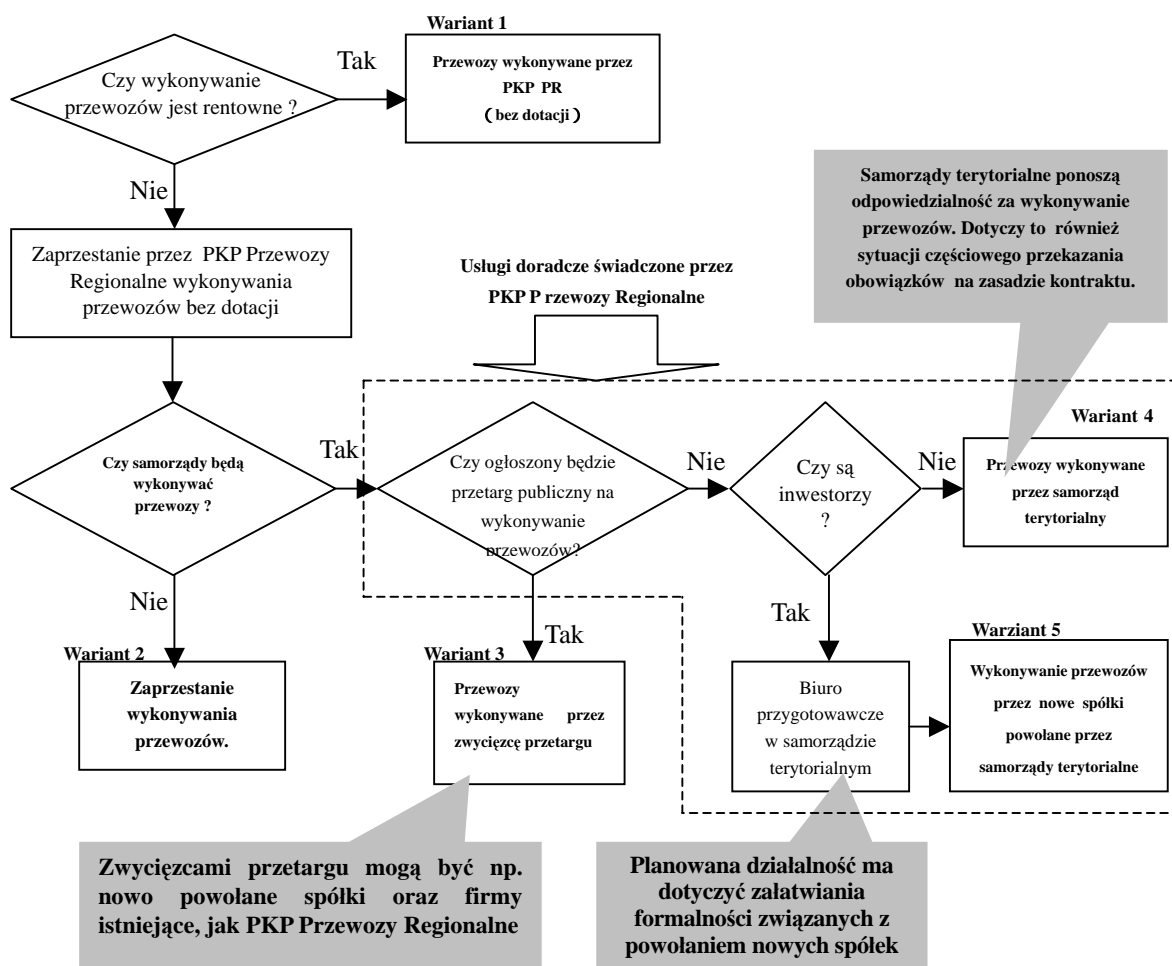
Chęć pokonania konkurencji w przetargu publicznym, ogłaszanym przez władze samorządowe, wymusza na spółce PKP Przewozy Regionalne poprawę produktywności i konkurencyjności. Poprawa konkurencyjności wymaga wzrostu produktywności w całej Grupie PKP. Dlatego warunkiem sukcesu jest szybkie przyswojenie sobie przez spółkę PKP Przewozy Regionalne umiejętności koordynacji działań spółek z całej Grupy PKP.

(3) Zastąpienie przewozów kolejowych transportem autobusowym

Wykorzystanie autobusów jako alternatywy dla transportu kolejowego ułatwi spółce PKP Przewozy Regionalne wycofanie się z nierentownej działalności przewozowej. Z umów, zawartych przez PKP Przewozy Regionalne z firmami z branży przewozów autobusowych w celu zapewnienia alternatywnego środka transportu w przypadku działania siły wyższej wynika, że średnia cena za kilometr jazdy autobusu wynosi 2,6 PLN. Koszt prowadzenia pociągu na odcinku 1 kilometra w 2003 roku wyniósł 24,8 PLN. Jest to koszt prawie 9,5-krotnie przewyższający eksploatację autobusu. Wykorzystanie alternatywnego transportu autobusowego pozwoli zdecydowanie obniżyć koszty operacyjne, co ułatwi odwołanie deficytowych pociągów.

(4) Podsumowanie sposobów rozwiązania problemu nierentownych pociągów

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań, na schemacie 4.10.3 przedstawiono pięć głównych scenariuszy uwzględniających potencjalne działania.



Schemat 4.10.3 Diagram zależności obrazujący sposoby rozwiązania problemu nierentownych pociągów

(5) Zmniejszenie obciążeń finansowych samorządów terytorialnych

Przyjęcie strategii maksymalizacji zysków spowoduje likwidację wszystkich nierentownych przewozów lub przekazanie ich władzom lokalnym. Samorządy lokalne nie są jednak w stanie przyjąć znacznych obciążeń finansowych, co może zakłócić sprawny postęp procesu przekazywania nierentownych pociągów. Może to także wpłynąć na ograniczenie możliwości utrzymania rozległej sieci połączeń regionalnych przewozów pasażerskich. Oznacza to zatem, że spółka PKP Przewozy Regionalne powinna rozważyć przyjęcie strategii zrównoważenia bilansu, który umożliwiłby jej wykonywanie przewozów na zasadzie równoważenia strat z obsługi pociągów deficytowych, z przychodu pochodzącego z eksploatacji połączeń rentownych. Taka polityka pozwoli zmniejszyć obciążenia finansowe władz samorządowych.

Zgodnie z nowym Programem restrukturyzacji, obecnie podejmowane są próby podziału spółki PKP Przewozy Regionalne na kilka mniejszych przedsiębiorstw i przekazania ich pod zarząd samorządów terytorialnych. Jednak stopień przygotowania merytorycznego i gotowość podjęcia działań związanych z przejęciem działalności przewozowej są w samorządach terytorialnych bardzo zróżnicowane. Zgodnie z podstawowymi założeniami schematu 4.10.3, pożądane jest zatem przeprowadzenie reformy systemu regionalnych przewozów pasażerskich w taki sposób, by umożliwić podjęcie kroków uwzględniających wiele wariantów postępowania.

4.10.3 Rozwiązanie problemu wierzytelności spółki PKP Przewozy Regionalne

Brak środków finansowych wynikający z niemożności odzyskania należności od spółki PKP Przewozy Regionalne z jednej strony powoduje pogorszenie stanu urządzeń infrastruktury PKP PLK, z drugiej zaś wpływa na spadek wartości poszczególnych spółek Grupy PKP przewidzianych do prywatyzacji. W tej sytuacji, Spółka PKP S.A. oraz Rząd RP powinni rozważyć całkowite lub częściowe przejęcie zadłużenia spółki PKP Przewozy Regionalne.

W zasadzie, idealnym rozwiązaniem tego problemu byłoby przejęcie przez PKP S.A. i Rząd całej sumy zadłużenia. Na nich bowiem również spoczywa odpowiedzialność za obecną sytuację, w której struktura działalności spółki PKP Przewozy Regionalne nieustannie generuje straty.

Pamiętając jednak o obecnej sytuacji finansowej Rządu i spółki PKP S.A., pod uwagę można prawdopodobnie brać tylko częściowe przejęcie zadłużenia. W tej sytuacji, konieczne jest ustalenie kwot przejmowanych zobowiązań na takim poziomie, który ustrzegłby spółki przed popadnięciem w niewypłacalność. Zwłaszcza w sytuacji spółki PKP Intercity, bardzo bliskiej stanu zapewniającego dodatnie wyniki prowadzonej działalności, umorzenie wierzytelności może okazać się bardzo szkodliwe dla jej kondycji finansowej. Dlatego w przypadku, gdy PKP S.A. i Rząd przejmą tylko część zobowiązań, konieczna jest analiza przepływów gotówkowych spółek przeznaczonych do prywatyzacji i zapewnienie dostatecznych funduszy na przejęcie zobowiązań.

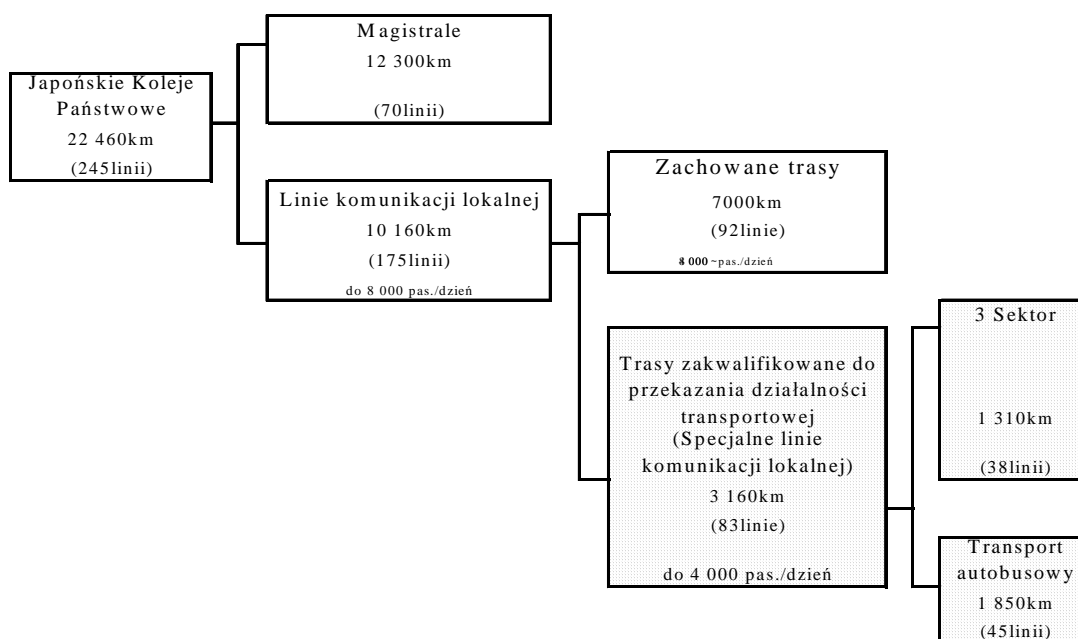
4.10.4 Odstąpienie od zwyczaju zakupu usług wewnątrz Grupy

Wśród spółek Grupy PKP stosowana jest praktyka nabywania towarów i usług w obrębie Grupy, która ma zapobiec wypływowi środków finansowych na zewnątrz. Jej wynikiem jest to, że spółka PKP Przewozy Regionalne w zasadzie nie ma możliwości wyboru innych towarów i usług, które mogłyby zaoferować kontrahenci spoza Grupy PKP. Nie można wykluczyć, że zwyczaj ten osłabia motywację spółek z Grupy PKP do podnoszenia konkurencyjności i sprawia, że nawet gdyby istniały potężne zasoby towarów i usług poza Grupą PKP, to spółka PKP Przewozy Regionalne nie mogłaby z nich skorzystać. Sposobu na rozwiązanie tych problemów należy szukać w odejściu od tego typu praktyk, a inicjatywę w tym procesie powinna przejąć spółka PKP S.A.

4.10.5 Japońska polityka wobec linii lokalnych

Postępujący odpływ ludności z prowincji do dużych miast i rozwój motoryzacji spowodowały spadek popytu na regionalne przewozy kolejowe, a w konsekwencji na zmniejszenie wpływów z niektórych linii lokalnych i pogorszenie sytuacji ekonomicznej Japońskich Kolei Państwowych.

W 1981 roku, w oparciu o „Ustawę o nadzwyczajnych środkach dotyczących procesu restrukturyzacji zarządzania Japońskich Kolei Państwowych”, sporządzono wykaz 175 linii (o łącznej długości około 10 160 km), na których mimo poprawy produktywności trudno zapewnić równowagę bilansu przychodów i kosztów. Linie te zakwalifikowano do kategorii linii o znaczeniu lokalnym. Spośród nich wyznaczono 83 linie (ok. 3 160 km) tzw. komunikacji lokalnej, spełniających warunki zamiany na transport autobusowy. Ostatecznie, na 45 liniach (1 850 km) działalność kolejową zastąpiono przewozami autobusowymi, zaś 38 (1 310 km) przekazano do tzw. trzeciego sektora, czyli spółek kolejowych utworzonych przy udziale władz samorządowych. Schemat 4.10.4 obrazuje podjęte kroki.



Schemat 4.10.4 Regionalne przewozy pasażerskie a redukcja skali działalności Japońskich Kolei Państwowych

4.11 KOREKTA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH OPŁAT ZA DOSTĘP DO LINII KOLEJOWEJ

4.11.1 Aktualne opłaty za udostępnienie linii kolejowej

(1) Metoda obliczeń

Obowiązująca obecnie w Polsce metoda ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej została określona w artykule 33 nowej Ustawy o transporcie kolejowym w następujący sposób:

- Zarządca określa wysokość opłat za korzystanie przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej.
- Opłata za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie poniesie zarządca w rezultacie przydzielenia i umożliwienia korzystania z przydzielonych tras pociągów oraz infrastruktury kolejowej.
- Opłata podstawowa jest obliczona z uwzględnieniem planowanych przebiegów pociągów i stawek jednostkowych ustalonych w zależności od kategorii linii kolejowej i rodzaju pociągu, oddzielnie dla przewozu osób i rzeczy.
- Stawka jednostkowa opłaty podstawowej jest określona dla przejazdu jednego pociągu na odległość jednego kilometra.
- Zarządca jest obowiązany podać do publicznej wiadomości, w sposób zwyczajowo przyjęty, odrębnie dla przewozu osób i rzeczy, wysokości i rodzaje stawek opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych.

Metodę ustalania stawek za udostępnienie linii kolejowej określa się w rozporządzeniu i do publicznej wiadomości podane są dwa sposoby ich wyliczania:

- 1) iloczyn wyników finansowych roku ubiegłego i wskaźnika inflacji
- 2) iloczyn wyników finansowych roku ubiegłego, współczynnika ze względu na ciężar brutto pociągu i wskaźnika inflacji. Współczynnik ze względu na ciężar brutto pociągu, o którym mowa, wynosi odpowiednio 0,8-1,2 dla poszczególnych rodzajów pociągów towarowych i 1,0 dla pociągów pasażerskich.

(2) Opłaty za udostępnienie linii kolejowej podane do publicznej wiadomości

Obowiązujące w Polsce opłaty za udostępnienie linii kolejowej różnią się w zależności od odcinka i klasyfikacji pociągu. Stawki średnio-sieciowe przedstawiono w tabeli 4.11.1.

Tabela 4.11.1 Średnie opłaty za dostęp do linii kolejowej dla pociągów pasażerskich i towarowych
(jednostka: PLN/pockm)

Pasażerskie	Pociągi kwalifikowane (IC, EC, EX)	Międzywojewódzkie	Regionalne	Autobusy szynowe
		13,08	10,83	7,19
Towarowe	Ekspresowe pociągi towarowe	Pociągi obsługujące przewozy w grupach wagonów	Pociągi do przewozów masowych (np. węgla)	Pociągi zdawczo-manewrowe
	22,74	14,65	25,80	24,23

Źródło : Wzajemne relacje spółek z Grupy PKP (dokumenty z konferencji z 6 maja 2003 r.)

(3) Opłaty za udostępnienie linii kolejowej dla firm przewozowych PKP

Tabela 4.11.2 przedstawia wysokość średnich opłat za dostęp, wynikającą z rzeczywistych wpłat dokonanych przez firmy przewozowe PKP.

Tabela 4.11.2 Średnie stawki opłat za dostęp firm przewozowych PKP (dane za rok 2002)

Pociąg	Pociągi pasażerskie		Pociągi towarowe	Suma
Spółka	PKP Przewozy Regionalne	PKP Intercity	PKP Cargo	
Opłata za dostęp (w mln PLN) (a)	794	212	1 645	2 651
pckm (w mln) (b)	144	21*	75,6	240,6
Średnia opłata za dostęp (PLN/pckm) (a/b)	5,52	10,1	21,8	11,0

*wyłącznie opłaty krajowe

(4) Punkty problematyczne w opłatach za udostępnienie linii kolejowej

W ramach rozbudzania czynników motywujących PKP PLK do obniżenia kosztów działalności oraz poprawy sytuacji ekonomicznej spółek przewozowych PKP, konieczna jest zmiana sposobu myślenia na temat ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej. W aktualnej metodzie obliczania opłat za dostęp można dostrzec następujące punkty problematyczne:

- 1) Ogłoszona przewoźnikom kolejowym metoda ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej, nie określa jasno, w jaki sposób PKP PLK faktycznie ustala opłaty za dostęp, co uniemożliwia sporządzanie szczegółowych planów finansowo-rzeczowych w trzech spółkach przewozowych.
- 2) Metoda ta uwzględnia tylko rzeczywiste wyniki finansowe dotyczące kosztów utrzymania infrastruktury, w wyniku czego obniżenie kosztów utrzymania urządzeń infrastruktury, idące w ślad za modernizacją, nie jest brane pod uwagę w obliczeniach.
- 3) W stosunku do przewoźników PKP przyjmuje niższe stawki, niż średnie opłaty za dostęp zakładające utrzymanie równowagi ekonomicznej przez PKP PLK, przez co spółka ta wymaga dotacji rządowych na zrównoważenie sytuacji finansowej.

4.11.2 Opłaty za udostępnienie linii kolejowej w krajach europejskich

(1) Opłaty za udostępnienie linii kolejowej w Unii Europejskiej

Unia Europejska przyjęła politykę reformy działalności kolei polegającą na wprowadzeniu zasady podziału na zarządców infrastruktury i operatorów oraz wolnego dostępu do infrastruktury. W ślad za tym, większe kraje Unii Europejskiej ustaliły stosowne stawki i pobierają opłaty za udostępnienie linii kolejowej. Różnice w polityce kolejowej poszczególnych krajów, spowodowały jednak rozbieżności zarówno w podejściu do kwestii opłat za dostęp do linii jak i sposobu ich ustalania.

Poziom i struktura opłat za udostępnienie linii kolejowej są uzależnione od zasad funkcjonowania systemu rynku transportowego w każdym z krajów. Poziom opłat jest też uzależniony od przyjętej przez danego zarządcę infrastruktury formy działalności gospodarczej bądź od udziału środków publicznych w stosunku do całości kosztów budowy i utrzymania linii.

W ramach promowania dalszej liberalizacji i prywatyzacji transportu kolejowego, w lutym 2001 roku, Unia Europejska wydała Dyrektywę (2001/14/EC), w której określiła wysokość opłat za dostęp, z uwzględnieniem prowadzenia działalności kolejowej, zatłoczenia i kosztów ochrony środowiska. Treść tego przepisu w zasadzie legitymuje obecny stan w państwach unijnych, stąd zagadnienia dotyczące regulacji opłat za udostępnienie linii kolejowej nadal wymagają szczególnej uwagi.

(2) Porównanie z Polską

W Polsce, opłata za udostępnienie linii kolejowej równoważy prowadzenia działalności zawierające m.in koszty utrzymania infrastruktury kolejowej i koszty sterowania ruchem kolejowym. Tabela 4.11.3 zawiera porównanie stawek za dostęp między Polską, a Francją, Niemcami i Włochami - krajami, w których istnieje system dotacji na utrzymanie stanu infrastruktury kolejowej.

Tabela 4.11.3 Porównanie wysokości opłat za dostęp w Polsce i krajach Unii Europejskiej
(jednostka: EURO/pockm)

Kraj	Pociągi pasażerskie		Pociągi towarowe
	Pociągi kwalifikowane	Pociągi zwykłe	
Polska	3,9	2,1	4,2 ~ 7,4
Francja	1,6 ~ 6,4	10,8	1,1
Niemcy	2,1 ~ 6,1	3,5	1,1 ~ 4,3
Włochy	1,5 ~ 2,5	7,1	1,6 ~ 2,6

Źródło : Dane Price Water House Coopers (PwC), październik 2000.

W porównaniu do krajów Unii Europejskiej, wysokość opłat za udostępnienie linii kolejowej w Polsce jest prawie na tym samym poziomie w przypadku pociągów kwalifikowanych, niższa w przypadku pozostałych pociągów pasażerskich, zaś wyższa dla pociągów towarowych. Rządy krajów Wspólnoty częściowo dotują koszty utrzymania infrastruktury kolejowej. W Polsce możliwe będzie zatem obniżenie opłat za dostęp do poziomu opłat w innych krajach UE, jeśli zlikwiduje się zaległości w utrzymaniu i zapewni częściowe dofinansowanie przez Rząd kosztów utrzymania infrastruktury.

4.11.3 Propozycje odnośnie przepisów w sprawie opłat za udostępnienie linii kolejowej

W Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są obecnie prace nad rozporządzeniami wynikającymi z nowej Ustawy o transporcie kolejowym. W pracach tych kluczowe jest zwrócenie szczególnej uwagi na poniższe zagadnienia:

(1) Obniżenie wysokości średnich opłat za udostępnienie linii kolejowej

Spółka PKP PLK w 2002 roku odnotowała ogromny deficyt z prowadzonej działalności. Złożyło się nań wiele negatywnych czynników, takich jak: koszty utrzymania administrowanej przez PKP PLK nadmiernej sieci kolejowej, liczącej 20 150 km i związana w tym nadwyżka zatrudnienia, wzrost kosztów napraw i konserwacji urządzeń infrastruktury, wynikający z zaległości w utrzymaniu czy niska produktywność eksploatowanego w niezmiennym stanie starego systemu sterowania ruchem kolejowym. Stopniowe rozwiązywanie tych problemów w ramach wdrażanej reformy i prywatyzacji PKP pozwoli na redukcję kosztów działalności spółki.

(2) Standardy obliczania nowych opłat za udostępnienie linii kolejowej

Rozwiązanie problemów związanych z obecną formułą naliczania opłat za udostępnienie linii kolejowej wymaga opracowania nowych zasad naliczania, uwzględniających następujące elementy:

- 1) nowy wzór wyliczania opłat za udostępnienie linii kolejowej powinien być prosty i podany do publicznej wiadomości,
- 2) powinien odzwierciedlać rzeczywiste koszty utrzymania infrastruktury kolejowej ponoszone przez PKP PLK,
- 3) powinien odzwierciedlać redukcję kosztów utrzymania infrastruktury kolejowej, wynikającą z modernizacji linii kolejowych.

(3) Zagadnienia, które Rząd powinien uwzględnić podczas korekty przepisów dotyczących opłat za udostępnienie linii kolejowej

W celu obniżenia wysokości opłat za udostępnienie linii kolejowej, pozwalającej na poprawę sytuacji ekonomicznej spółek przewozowych PKP, Rząd powinien podjąć działania, zmierzające do redukcji skali działalności, zapewnienia środków finansowych niezbędnych do modernizacji urządzeń kolejowych, zmniejszenia nadwyżki zatrudnienia i wprowadzenia stosownych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

W transporcie międzynarodowym, wysokie opłaty za dostęp dla pociągów towarowych mogą skutkować wykorzystywaniem przez właścicieli ładunków innych rodzajów transportu lub omijaniem tras PKP PLK poprzez wykorzystanie szlaków kolejowych, prowadzących przez inne państwa. Co więcej, rozbudowa sieci dróg w Polsce, spowoduje spadek konkurencyjności przewozów kolejowych w stosunku do transportu drogowego i doprowadzi do obniżenia rynkowego udziału przewoźników transportu towarowego, wśród których PKP Cargo zajmuje centralną pozycję.

Ponadto działania spółek przewozów pasażerskich, polegające na skróceniu składu i zwiększeniu częstotliwości kursowania pociągów, nie osiągną pożądaných efektów,

jeśli pociągną za sobą znaczące zwiększenie obciążeń z tytułu opłat za udostępnienie linii kolejowej. Dlatego, przy ustalaniu opłat za udostępnienie linii kolejowej, należy wziąć pod uwagę działania podejmowane przez przewoźników kolejowych.

(4) Dotacje rządowe w celu redukcji opłat za udostępnienie linii kolejowej

Zakończenie procesów inwestycyjnych w modernizację infrastruktury oraz restrukturyzacji zatrudnienia w PKP PLK umożliwi redukcję wysokości opłat za udostępnienie linii kolejowej. Niemniej, do momentu ukończenia tych procesów niezbędne będą dotacje rządowe regulujące poziom opłat. Uściślając, należy rozważyć metodę subsydiowania, polegającą na pokrywaniu różnicy kosztów zatrudnienia między przewidywanymi na dany rok rzeczywistymi kosztami zatrudnienia, a kosztami przyjętymi za wzorcowe w takim stanie, jaki zostanie osiągnięty po zakończeniu restrukturyzacji.

Poziom zatrudnienia w dużym stopniu zależy od strategii gospodarczej Rządu i spółki PKP PLK. Wsparcie przez Rząd i Zarząd PKP PLK procesu restrukturyzacji zatrudnienia pozwoli na zmniejszenie sumy dotacji. Innymi słowy, im większy będzie postęp w zakresie restrukturyzacji zatrudnienia, tym mniejsze będą kwoty niezbędnych dotacji.

4.12 INSTRUMENTY FINANSOWE

W ramach wdrażania przez Rząd polityki dotyczącej poruszanej problematyki, niezbędne jest rozważenie różnorodnych instrumentów finansowych.

4.12.1 Zwiększenie środków finansowych państwa

Tabela 4.12.1 przedstawia porównanie udziału subsydiowania działalności kolejowej w stosunku do całości rocznych wydatków budżetowych w Polsce i w Niemczech.

Tabela 4.12.1 Porównanie wydatków budżetowych na sektor kolejowy (Polska i Niemcy)

Kraj	Rok	Suma wydatków na sektor kolejnictwa (A)	Roczne wydatki budżetowe (B)	(A)/(B)
Polska	2002	659 mln PLN	1 83 mld PLN	0,36%
Niemcy	2001	5 949 mln EURO	2 44 mld EURO	2,44%

Wydatki na działalność kolejową uwzględniane przez Rząd Polski w rocznych wydatkach budżetowych są na poziomie 1/6 wydatków sąsiadującego państwa – Niemiec. Rządowe dotacje na sektor kolejowy są zatem stosunkowo niskie. Rząd RP powinien rozważyć zwiększenie pomocy finansowej na rozwój działalności kolejowej.

(1) Obligacje Skarbu Państwa

W celu zwiększenia pomocy finansowej, Rząd Polski powinien rozważyć możliwość zapewnienia dodatkowych funduszy przez kredyty i obligacje Skarbu Państwa. Stopień uzależnienia od pożyczek w głównych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest wysoki i w 2002 roku stopa zadłużenia w stosunku do PKB wyniosła w Niemczech i Francji 60%, a we Włoszech ponad 100%. W Polsce, w 2002 roku, stopa zadłużenia w

stosunku do PKB osiągnęła poziom zaledwie 42,5%. W oparciu o prognozy wysokiej stopy wzrostu PKB w przyszłości, w Polsce możliwe będzie zwiększenie dodatkowych środków finansowych poprzez pożyczki i obligacje skarbowe.

(2) Instrumenty podatkowe

Kierunkiem działań zmierzających do rozwiązania problemów, jakie z punktu widzenia obciążeń środowiskowych i kwestii bezpieczeństwa stwarza rozwój transportu samochodowego, może być opodatkowanie paliw samochodowych. Środki uzyskane w ten sposób można przeznaczyć na finansowanie działalności kolejowej przy jednoczesnym wspieraniu polityki podziału gałęziowego.

1) Podatek akcyzowy od paliw silnikowych

Kolej, korzystając z paliw do silników spalinowych, jest płatnikiem podatku akcyzowego od paliw silnikowych, z którego część przeznaczana jest obecnie jako subwencja drogowa. Ta polityka podatkowa jest więc sprzeczna z podstawową koncepcją podziału gałęziowego Unii Europejskiej. Sposobem rozwiązania tego problemu, może być zwolnienie kolei z opłacania tej części akcyzy od paliw, która wyłączana jest jako subwencja drogowa. Co więcej, poprzez przekazanie subwencji drogowej do budżetu państwa, można zapewnić część środków finansowych na inwestycje kolejowe.

2) Wprowadzenie opłat środowiskowych

Opłata drogowa: po raz pierwszy została nałożona w 1998 roku przez Szwajcarię na samochody ciężarowe realizujące przewozy na długie odległości i połowa przychodów z tego podatku jest przeznaczana na inwestycje na kolei. Kierując się względami ochrony środowiska, Austria i inne kraje Unii Europejskiej rozważają możliwość wprowadzenia tej opłaty. Możliwe jest rozważenie jej zastosowania także w Polsce.

Opłata ekologiczna: została wprowadzona w 1991 roku w Szwecji. Jest to system opodatkowania w zależności od wielkości emisji CO₂. Podatek ten może pełnić efektywną funkcję w ramach strategii ochrony środowiska, będącej podstawowym pryncypium Unii Europejskiej.

3) Zarządzanie popytem przewozowym

W niektórych krajach, instrumentem zarządzania popytem przewozowym jest także opłata od zatłoczenia na drodze, wprowadzana w rejonach szczególnego natężenia ruchu w obrębie aglomeracji. Podatek ten został po raz pierwszy zastosowany w Singapurze, a niedawno znalazł się w centrum uwagi, w związku z przyjęciem go w centralnych częściach Londynu. Na obszarach o wysokim stopniu prawdopodobieństwa intensyfikacji zatorów drogowych, jak np. Warszawa, wprowadzenie tego systemu opodatkowania mogłoby przynieść efekty.

4.12.2 Fundusze Unii Europejskiej

Wśród funduszy Unii Europejskiej, których wykorzystanie jest planowane w przyszłości, wyróżnia się fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Mogą być one przeznaczane na inwestycje na kolei i na częściową wymianę taboru. Rząd Polski może zatem wdrożyć różnorodne inwestycje, pokrywając tylko części sum pierwotnie potrzebnych w tym celu. Dostępne są poniżej przedstawione fundusze Unii Europejskiej.

Tabela 4.12.2 Dostępne fundusze Unii Europejskiej

Nazwa funduszu	Treść
Fundusze strukturalne	Są to fundusze utworzone w ramach eliminowania barier strukturalnych i różnic regionalnych w krajach Wspólnoty, w celu zintegrowania społeczno-gospodarczego krajów Unii Europejskiej. Należy do nich, utworzony w 1975 roku Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który jest wykorzystywany, m.in. do zapewnienia społecznej infrastruktury w ramach promocji polityki regionalnej. Obejmuje on również działalność kolejową. W celu skorzystania z dotacji, strona polska jest zobowiązana do zapewnienia środków własnych w wysokości 25% kosztów projektu.
Fundusz Spójności	Jest to fundusz, utworzony na mocy Traktatu z Maastricht w celu zlikwidowania różnic ekonomicznych pomiędzy regionami UE i zagwarantowania stabilności procesu zintegrowania walutowego. Fundusz ten jest stosowany w państwach słabszych gospodarczo, w których PKB wynosi mniej niż 90% średniego PKB państw Wspólnoty. Projekty TEN i projekty związane z ekologią są zakwalifikowane jako podlegające kryteriom wykorzystania tego funduszu i w stosownych projektach włączona jest działalność kolejowa. W celu wykorzystania tego funduszu, strona polska jest zobowiązana do zapewnienia środków własnych w wysokości 15% kosztów projektu.

Trudna sytuacja finansów publicznych oraz czasochłonność przygotowań poprzedzających złożenie zamówień na wykonanie robót i uzyskania aprobaty Unii Europejskiej, sprawia że w rzeczywistości wykorzystywanych jest zaledwie 19% (stan rzeczywisty na rok 2002) z dostępnych środków unijnych. W celu dostatecznego wykorzystania funduszy z UE, Rząd Polski musi skoncentrować się na zapewnieniu środków własnych i przyspieszeniu formalności, związanych z realizacją różnego typu projektów.

4.12.3 Wykorzystanie Partnerstwa-Publiczno Prywatnego

Wszystkie spółki PKP planują w przyszłości modernizację różnorodnych urządzeń. Ograniczone możliwości w zakresie nadzorowania i składania zamówień na wykonanie robót w PKP PLK oraz ograniczone środki finansowe spółek przewozowych, przemawiają za koniecznością wykorzystania potencjału drzemącego w firmach prywatnych.

W takiej sytuacji, w szeroko rozumianym procesie modernizacji, warto skorzystać z rozwiązań Partnerstwa-Publiczno Prywatnego, które umożliwi odpowiedni podział ryzyka, stabilną i długoterminową realizację projektów inwestycyjnych przy udziale środków finansowych firm prywatnych i wykorzystanie technik zarządzania projektami stosowane przez prywatne podmioty. PPP jest ogólną nazwą metody wykorzystania środków finansowych i know-how prywatnych przedsiębiorstw, w ramach umożliwienia im działalności w sektorze usług publicznych przy założeniu współpracy strony rządowej i prywatnej w świadczeniu owych usług. Do tych metod – w szerokim

rozumieniu – zaliczane są m.in.: outsourcing u prywatnych przedsiębiorców, inicjatywa w ramach finansów prywatnych, proces powoływania niezależnych osób prawnych w administracji czy prywatyzacja. Ostateczna decyzja o skorzystaniu z metody PPP w projektach modernizacji kolei, powinna być podjęta po dostatecznym rozważeniu zalet Partnerstwa-Publiczno Prywatnego, stworzeniu optymalnego modelu, dostosowanego oddzielnie dla każdego projektu i przeprowadzeniu symulacji kosztów w stosunku do oczekiwanych efektów, porównując je zarazem do sytuacji, w której jednakowy projekt wdrażany byłby wyłącznie przez sektor publiczny.

Rząd RP prowadzi przygotowania nad uchwaleniem ustawy o PPP, która wspierałaby Partnerstwo Publiczno-Prywatne. Zgodnie z dotychczasowym prawem, w Polsce było możliwe podejmowanie działalności metodą Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, lecz zawłości formalne i niedojrzałość praktyki PPP były barierą w wykorzystaniu tej metody. W odpowiedzi na ten stan, Rząd Polski planuje stworzyć podstawy prawne w postaci Ustawy o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym i uprościć wszelkie formalności towarzyszące wykorzystaniu tej metody.

Wskazane jest, by w oparciu o nową ustawę, Rząd Polski wykorzystując metodę Partnerstwa Publiczno-Prywatnego zajął się obecnie poprawą stanu lokalnych przewozów pasażerskich i rozwojem centrów logistycznych, a w przyszłości modernizacją linii kolejowych i promocją projektu nowej ekspresowej linii kolejowej między Warszawą a Berlinem.

4.13 UZYSKANIE SPOŁECZNEGO POROZUMIENIA W KWESTII REFORM I PRYWATYZACJI PKP

Pozyskanie społecznego porozumienia w kwestii reform i prywatyzacji PKP, ułatwi Rządowi wdrażanie polityki prowadzącej do rozwiązania wszelkiego typu problemów, ugruntowanej wsparciem opinii publicznej. Sposobem na pozyskanie społecznej aprobaty może być zaproszenie do prac we wspomnianym w punkcie 4.8 „Komitecie do spraw reformy i prywatyzacji PKP” przedstawiciele środowisk opiniotwórczych i dzielenie informacji na temat reformy i prywatyzacji ze społeczeństwem.

Zagadnieniem, którego rozwiązanie wymaga społecznej aprobaty, jest np. utrzymywanie nadmiernej w stosunku do popytu przewozowego sieci połączeń kolejowych, co znacząco osłabia finanse państwa, a w konsekwencji może doprowadzić do zwiększenia obciążeń finansowych społeczeństwa. Aby osiągnąć wystarczające zrozumienie społeczne dla tego zagadnienia, należy posłużyć się przejrzystymi wskaźnikami i przygotować forum partnerskiej dyskusji o nierentownej działalności.

Przykładowo, w Japonii posłużono się wskaźnikiem pokrycia kosztów przez dochody, oddającym wysokość kwoty koniecznej do uzyskania przychodu w wysokości 100 jenów. Na jego podstawie, jasno określono rentowność każdej z linii kolejowych. W tym konkretnym przypadku, gdy wskaźnik przekroczył 100, oznaczało to, że odcinek linii jest deficytowy. Przy pomocy tego wskaźnika, Japońskim Kolejom Państwowym udało się uzyskać społeczne poparcie dla zamykania nierentownych linii, po klarownej prezentacji społeczeństwu, które z linii według tego wskaźnika należy zlikwidować.

Rozdział 5.

KIERUNKI DZIAŁAŃ POSZCZEGÓLNYCH SPÓŁEK W RAMACH REFORMY I PRYWATYZACJI PKP

W niniejszym rozdziale omówione zostaną kierunki działań, które spółki PKP powinny podjąć w celu przeprowadzenia efektywnej reformy i prywatyzacji, z uwzględnieniem wszelkich warunków wymienionych w rozdziale 3.

Skuteczna reforma i prywatyzacja wymaga od poszczególnych spółek przemiany mentalności w kwestii zarządzania przedsiębiorstwem jako odrębnym podmiotem gospodarczym; oraz budowy systemu decyzyjnego, obejmującego kształcenie kadr i transfer kompetencji do niższych szczebli zarządzania.

Strategie zarządzania powinny być opracowywane z uwzględnieniem następujących aspektów: (a) powiązania strategii z potrzebami rynku (b) związku z działaniami Rządu (c) relacjami z przedsiębiorstwami wewnątrz Grupy oraz (d) związkami z wewnętrzną organizacją spółek.

5.1 PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE

5.1.1 Warunki działalności

Warunki zewnętrzne działalności spółki PKP PLK są wyjątkowo trudne. Stagnacji popytu na rynku transportowym, towarzyszą zastoje we wnoszeniu opłat za udostępnienie linii kolejowej przez spółki przewozowe, a w szczególności PKP Przewozy Regionalne, co stanowi przeszkodę w zapewnieniu właściwego stanu utrzymania wyeksploatowanej infrastruktury kolejowej. Utrzymywanie nadmiernej skali sieci kolejowej, stanowi dodatkowe, ogromne obciążenie zarządzania spółką PKP PLK. Ponadto, jak wspomniano w punkcie 3.2.1. rozdziału 3 niniejszego raportu, prognoza opracowana w ramach Studium, przewiduje dalsze zmniejszenie popytu na przewozy kolejowe w nadchodzących latach.

Kolejnym czynnikiem zewnętrznym, wywierającym niebagatelny wpływ na sytuację PKP PLK jest planowana w maju 2004 roku akcesja Polski do Unii Europejskiej. Członkostwo w UE, zobliguje spółkę PKP PLK do dostosowania stanu technicznego infrastruktury kolejowej na liniach ważnych z punktu widzenia transportu międzynarodowego, do standardów obowiązujących we Wspólnocie oraz zapewnienia sprawiedliwych i przejrzystych zasad ustalania opłat za udostępnienie linii kolejowej.

Nie ulega wątpliwości, że opieszałość w podejmowaniu niezbędnych działań, spowoduje spadek zaufania do polskich kolei i obniży ich konkurencyjność. PKP PLK stoi zatem przed koniecznością pilnego zidentyfikowania zadań i wypracowania stosownych kroków zaradczych.

5.1.2 Zadania

(1) Niedobór środków finansowych na modernizację i utrzymanie infrastruktury kolejowej

Do obowiązków PKP PLK należy wdrażanie pod kierunkiem Rządu Polski zadań związanych z „usuwaniem zaległości w utrzymaniu infrastruktury”, „priorytetową modernizacją linii objętych umowami międzynarodowymi” czy „zapewnieniem interoperacyjności”. Spółka nie jest jednak w stanie wykonać ich w pełnym zakresie z uwagi na brak wystarczających środków finansowych.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, PKP PLK planuje prowadzenie prac modernizacyjnych, korzystając z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Tymczasem, z uwagi na brak możliwości zapewnienia wkładu własnego strony polskiej oraz niedopracowany system wdrażania projektów w PKP PLK, spółka jest w stanie skorzystać z zaledwie 20% kwoty możliwej do wykorzystania.

(2) Opóźnienia w modernizacji systemu sterowania ruchem kolejowym

Wiele z urządzeń obecnego systemu sterowania ruchem kolejowym spółki PKP PLK jest starego typu. Ich utrzymanie wymaga ogromnego nakładu pracy ludzkiej. Dla przykładu, obecne urządzenia przekaźnikowe, oparte na mechanizmach starego typu, stwarzają wiele problemów w bieżącej eksploatacji. Ich konserwacja i naprawy wymagają utrzymania znacznej liczby personelu, co utrudnia proces racjonalizacji. Ponadto, na niektórych liniach poza głównymi szlakami komunikacyjnymi nadal używane są semafony ramienne, które już wycofano z produkcji, co dowodzi opóźnień w modernizacji systemu sygnalizacji.

(3) Niedostatecznie sprawny system informacji o stanie zarządzania

W PKP PLK, informacje istotne dla zarządzania spółką nie znajdują odzwierciedlenia w decyzjach podejmowanych przez kadre kierowniczą, np. przez dyrekcje działów technicznych. W szczególności, informacje na temat rzeczywistych kosztów utrzymania linii, generowanych w terenowych zakładach PKP PLK, są przekazywane bezpośrednio do Biura Ekonomicznego w centrali spółki, z pominięciem biur technicznych. System ten nie sprzyja zatem pobudzaniu świadomości faktycznie ponoszonych kosztów wśród osób odpowiedzialnych za działy techniczne.

(4) Problemy wynikające ze sposobu zlecania prac podmiotom zewnętrznym.

PKP PLK zleca wykonanie większości prac utrzymaniowych w oparciu o długoterminowe kontrakty, które w momencie powstania spółka zawarła z dziewięcioma przedsiębiorstwami napraw torowych. Nie można wykluczyć, że w takich warunkach nie funkcjonują rynkowe prawa konkurencji, a co za tym idzie, istnieje prawdopodobieństwo zawyżenia kosztów.

5.1.3 Cele działalności

Celem działalności PKP PLK winno być udostępnianie spółkom przewozowym dostosowanej do ich potrzeb, bezpiecznej i dobrze utrzymanej infrastruktury kolejowej, po zoptymalizowanych stawkach za dostęp, osiągniętych dzięki zdecydowanej redukcji kosztów i poprawie produktywności. Osiągnięcie tego celu wymaga przemiany mentalności w kwestii redukcji kosztów i utrzymania infrastruktury oraz budowy systemu podejmowania decyzji wraz z towarzyszącą mu reformą organizacyjną, obejmującą kształcenie kadr i precyzyjne określenie zakresu odpowiedzialności.

5.1.4 Strategia zarządzania

Strategia zarządzania spółki PKP PLK, umożliwiająca osiągnięcie wyżej wymienionych celów, powinna obejmować następujące zadania:

- rozwiązanie problemu niedoboru środków finansowych w ścisłej współpracy z Rządem RP
- modernizację systemu sterowania ruchem kolejowym
- kontrolę kosztów dzięki wprowadzeniu systemu informacji o stanie zarządzania
- weryfikację zasad zlecania prac podmiotom zewnętrznym

5.1.5 Kierunki działania

(1) Rozwiązanie problemu niedoboru środków finansowych w ścisłej współpracy z Rządem.

1) Redukcja skali działalności

Pierwszym krokiem, prowadzącym do rozwiązania problemu niedoboru środków finansowych, niezbędnych do zarządzania infrastrukturą i prowadzenia ruchu pociągów, jest zmniejszenie skali działalności, umożliwiające koncentrację zasobów spółki. Następnym, jest przeprowadzenie selektywnej modernizacji linii kolejowych, poczynając od tych, które umożliwią poprawę konkurencyjności kolei. Pozwoli to uzyskać wysoki stopień efektywności prowadzonych inwestycji.

2) Inne działania

Rozwiązywaniu problemu niedoboru środków finansowych, mogą również służyć następujące rozwiązania:

- wykorzystanie trwałych materiałów o dużym stopniu wytrzymałości, które umożliwią obniżenie kosztów, dzięki wydłużeniu czasu przydatności do eksploatacji
- wprowadzenie sposobów wykonania prac remontowo-naprawczych, pozwalających na redukcję kosztów

Wykorzystanie trwałych materiałów o wysokim stopniu wytrzymałości w miejscach, gdzie elementy infrastruktury bezpośrednio stykają się z taborem kolejowym, czyli na przykład w szynach, umożliwi zmniejszenie nakładu pracy potrzebnego do bieżącej konserwacji. Wpłynie też na redukcję kosztów związanych z okresem przydatności do eksploatacji elementów infrastruktury kolejowej.

(2) Modernizacja systemu sterowania ruchem kolejowym

Obecnie spółka PKP PLK jest w trakcie częściowej modernizacji istniejącego systemu sterowania ruchem kolejowym. Częściowej modernizacji urządzeń towarzyszy racjonalizacja zatrudnienia. W 2003 roku spółka dokonała m.in. modernizacji urządzeń sterowania ruchem kolejowym, przeznaczając na ten cel około 43,7 milionów złotych ze środków własnych, co umożliwiło racjonalizację około 500 stanowisk.

Zwiększenie pomocy finansowej ze strony Rządu, pozwoli przyspieszyć proces modernizacji systemu sterowania ruchem kolejowym i racjonalizację zatrudnienia w tej dziedzinie. Umożliwi ona dalszą redukcję kosztów pracy, co w konsekwencji wpłynie na zmniejszenie obciążeń przewoźników, wynikających z opłat za udostępnienie linii kolejowej.

(3) Kontrola kosztów dzięki wprowadzeniu systemu informacji o stanie zarządzania

W centrali PKP PLK brakuje systemu, który umożliwiłaby prześledzenie szczegółowych informacji, dotyczących rzeczywistych kosztów, generowanych w terenowych zakładach spółki. PKP PLK opracowała kilka systemów wspierających opracowywanie planów utrzymania linii kolejowej, umożliwiających zmniejszenie nakładów pracy ludzkiej w procesie planowania. Nie są to jednak systemy przydatne do rejestrowania i analizy kosztów prowadzonych prac utrzymaniowych czy opracowywania kosztorysów planowanych robót. W centrali PKP PLK opracowano projekt „Zintegrowany System Zarządzania”, który przewiduje również wdrożenie systemu ERP (Enterprise Resource Planning). Głównym jego celem jest jednak usprawnienie pracy księgowości, a nie uzyskanie kompleksowych informacji na temat postępu prac remontowo-naprawczych i ich rzeczywistych kosztów.

Pogłębieniu wiedzy kadry kierowniczej biur technicznych PKP PLK w zakresie rzeczywistych kosztów i postępu prac remontowo-naprawczych może służyć wprowadzenie Systemu Zarządzania Informacją (dalej: „MIS”). Umożliwia on szczegółową analizę informacji na temat postępu prac utrzymaniowych, prowadzonych w terenie z danymi o ich rzeczywistych kosztach, pozwala wszechstronnie prześledzić m.in. strukturę i zmiany wysokości kosztów wykonywanych robót. Skutecznie przyczynia się do pogłębienia wiedzy w zakresie ponoszonych kosztów i jest pomocny w działaniach zmierzających do ich redukcji.

(4) Weryfikacja zasad zlecania robót podmiotom zewnętrznym.

PKP PLK zleca wykonanie większości robót związanych z utrzymaniem infrastruktury kontrahentom zewnętrznym. Jedną z metod służących redukcji kosztów spółki, może być zmniejszenie wydatków na zlecenia dla zewnętrznych podmiotów, dzięki weryfikacji jednostkowych cen prac remontowych. Obecnie, PKP PLK prowadzi negocjacje z przedsiębiorstwami napraw torowych w celu redukcji kosztów robót utrzymaniowych. Można jednak przyjąć, że wprowadzenie zasady zamówień publicznych, opartych na wolnej konkurencji, umożliwi dalszą obniżkę kosztów prac, prowadzonych przez zewnętrznych wykonawców.

(5) Inne czynniki

Aktualny rozkład jazdy, opracowywany przez PKP PLK, nie uwzględnia szczegółowych potrzeb firm przewozowych. Należy więc stworzyć mechanizm umożliwiający dostęp do danych na temat poszczególnych odcinków linii i udział firm przewozowych w tworzeniu rozkładu jazdy.

5.1.6 Zakładany poziom redukcji opłat za udostępnienie linii kolejowej.

Do problemów, z którymi musi zmierzyć się spółka PKP PLK, oprócz bieżących wydatków niezbędnych do utrzymania nadmiernie rozbudowanej sieci kolejowej, należy zaliczyć również wzrost kosztów napraw i konserwacji, wynikający z zaległości w utrzymaniu oraz niebagatelne koszty pracy ludzkiej, których przyczyna leży w przestarzałym systemie sterowania ruchem kolejowym.

Owe ogromne koszty działalności PKP PLK, znajdują bezpośrednie odbicie w opłatach za udostępnienie linii kolejowej i wymagają podjęcia zdecydowanych działań naprawczych. Z obliczeń wykonanych w ramach Studium wynika, że możliwe jest obniżenie średnich opłat za udostępnienie linii kolejowej, z obecnych 12,8 zł/pockm, do poziomu 10,1 zł/pockm w 2010 roku i 9,1 zł/pockm w 2015 roku.

Redukcja kosztów PKP PLK pozwoli na obniżenie średnich opłat za udostępnienie linii kolejowej o 20-30%. Wzrost natężenia ruchu pociągów umożliwi dalszą redukcję średnich opłat za udostępnienie linii kolejowej, wymaga on jednak nasilenia działań marketingowych spółek przewozowych w celu zwiększenia liczby pasażerów.

Obniżka opłat za udostępnienie linii kolejowej pozwoli złagodzić obciążenia firm przewozowych, a jednocześnie może przyczynić się do poprawy sytuacji spółki PKP PLK.

5.2 PKP PRZEWOZY REGIONALNE

5.2.1 Warunki działalności

Spółka PKP Przewozy Regionalne rozpoczęła działalność jako przewoźnik wykonujący większość pasażerskich przewozów kolejowych na terenie kraju, za wyjątkiem międzywojewódzkich przewozów kwalifikowanych, realizowanych przez spółkę PKP Intercity. Jej rola, oprócz wykonywania przewozów na średniej długości trasach o stosunkowo dużych potokach pasażerskich, skoncentrowanych promieniście wokół Warszawy oraz niektórych aglomeracji, takich jak region Górnego Śląska, polega głównie na świadczeniu usług przewozowych na liniach lokalnych o małym natężeniu ruchu. Dlatego też, większość świadczonych przez nią usług nie jest opłacalna, co doprowadziło do osiągnięcia w 2002 roku deficytu z działalności, przekraczającego 1 miliard PLN.

Wejście w życie w 2004 roku Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pozwoli zapewnić poszczególnym samorządom środki pochodzące z podatków, lecz jednocześnie spowoduje likwidację dotychczasowych dotacji celowych, przekazywanych z budżetu centralnego. Na mocy nowej ustawy, samorządy uzyskają szeroką swobodę wyboru przewoźników, realizujących publiczne usługi transportowe, także spoza branży kolejowej. Innymi słowy, pozbawiona dofinansowania z budżetów samorządowych spółka PKP Przewozy Regionalne, może mieć coraz większe trudności z utrzymaniem nierentownych połączeń, co wywoła konieczność jeszcze głębszej reformy działalności spółki.

5.2.2 Zadania

Poniżej wymieniono główne działania niezbędne dla poprawy kondycji i sposobu zarządzania spółką oraz zasady podejmowania decyzji w tym zakresie.

(1) Nierentowne pociągi

Ogromny deficyt z działalności spółki PKP Przewozy Regionalne wynika z faktu, że ponad 90% z około 4 000 pociągów (wynik z 2002 roku) prowadzonych przez tę spółkę przynosi ujemny wynik finansowy. Część przewozów regionalnych jest obecnie subsydiowana przez samorządy wojewódzkie, lecz mimo to spółka PKP Przewozy Regionalne nie uzyskuje pełnego pokrycia ponoszonych strat. Prowadzenie nierentownych pociągów stanowi zatem źródło poważnych problemów finansowych przedsiębiorstwa.

(2) Usługi świadczone w ramach Grupy PKP

Jak wspomniano w punkcie 3.3.4 rozdziału 3, większość obecnych kosztów spółki PKP Przewozy Regionalne pochodzi z usług nabywanych w ramach Grupy PKP. Koszty te nie mogą zostać zredukowane wyłącznie siłami samej spółki PKP Przewozy Regionalne. Jednocześnie, spółka nie dysponuje działem będącym w stanie zbadać na ile ceny zakupu usług, niezbędnych do prowadzenia regionalnych przewozów pasażerskich, są rzeczywiście uzasadnione, nie posiada też wystarczających zdolności negocjacji warunków dostaw ze zleceniobiorcą. Istnieje zatem prawdopodobieństwo nabywania przez spółkę materiałów i usług po cenach zawyżonych w stosunku do cen oferowanych na rynku.

(3) System ulg ustawowych

Straty spowodowane funkcjonowaniem systemu ulg ustawowych powinny być refundowane z budżetu państwa. Tymczasem Rząd nie wywiązuje się w pełni z tego obowiązku, z uwagi na brak środków budżetowych. Jest to jedną z ważniejszych przyczyn rosnącej straty z działalności spółki PKP Przewozy Regionalne.

(4) Przystarzały tabor i nieefektywna organizacja ruchu pociągów

Wiek znacznej części taboru spółki PKP Przewozy Regionalne przekracza 20 lat. Jego niska wydajność i postępująca degradacja powodują utratę konkurencyjności wobec transportu samochodowego i wymagają pilnego podjęcia kroków zaradczych. Mimo iż regionalne przewozy pasażerskie z reguły mają charakter jednostkowych przewozów na krótkich odcinkach, stosowana jest nieefektywna forma eksploatacji, polegająca na prowadzeniu wagonów przez lokomotywę.

5.2.3 Cele działalności

Spółka PKP Przewozy Regionalne powinna w porozumieniu z samorządami województw zapewnić optymalną skalę i efektywne wykorzystanie sieci usług, pokrywającej całe terytorium kraju. Jednocześnie, celem działalności spółki winno być zapewnienie trwałych podstaw przyszłego rozwoju regionalnych przewozów pasażerskich, poprzez zdecydowaną redukcję kosztów i poprawę produktywności. Osiągnięcie tego celu wymaga przemiany mentalności w kwestii zarządzania przedsiębiorstwem, budowy systemu podejmowania decyzji oraz towarzyszącej im reformy organizacyjnej obejmującej kształcenie kadr i transfer kompetencji do niższych szczebli zarządzania.

5.2.4 Strategia zarządzania

W celu rozwiązania problemu deficytowego charakteru działalności spółki, niezbędne jest zmniejszenie sieci usług, wynoszącej obecnie około 14 800 km oraz szeroko zakrojona redukcja nierentownych pociągów. Idealnym rozwiązaniem dla spółki byłoby przyjęcie, podobnie jak inne firmy prywatne, strategii maksymalizacji zysku i prowadzenie wyłącznie wyselekcjonowanych, dochodowych pociągów.

Tym niemniej, z uwagi na postępujące zatłoczenie dróg i względy ekologiczne, kolejowe przewozy pasażerskie pełnią bardzo ważną rolę z punktu widzenia polityki transportowej państwa. W tych warunkach nieodzowne wydaje się stworzenie stosunkowo szerokiej sieci usług, opartej na współpracy z samorządami województw. Dlatego też wskazane byłoby wdrażanie wszelkiego rodzaju działań naprawczych w ramach przyjętej strategii zrównoważenia bilansu.

Główne elementy strategii spółki PKP Przewozy Regionalne, uwzględniającej zarówno obecne jak i przyszłe warunki działalności oraz perspektywę reformy i prywatyzacji, można podzielić na następujące grupy:

- redukcja skali działalności
- poprawa produktywności
- strategiczny rozwój marketingu

Ponieważ problemy związane z systemem ulg ustawowych nie mogą być rozwiązane siłami samej spółki PKP Przewozy Regionalne, temat ten wyłączono z jej strategii zarządzania.

5.2.5 Kierunki działania

(1) Redukcja skali działalności

Jak wynika z tabeli 5.2.1, w 2002 roku spółka PKP Przewozy Regionalne prowadziła działalność na sieci handlowej sięgającej około 14 800 km i wykonała pracę przewozową na poziomie 4 000 poc/dzień i około 400 000 poc/km/dziennie. W oparciu o podstawowe założenia przedstawione na schemacie 4.10.1 „Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich” zawartym w punkcie 4.10 rozdziału 4, przeprowadzono analizę mającą na celu określenie wielkości sieci, która powinna być obsługiwana przez spółkę PKP Przewozy Regionalne

Przyjęto założenie, że spółka skoncentruje działania na poszerzaniu zakresu usług na liniach w pobliżu wielkich aglomeracji oraz na głównych szlakach łączących duże miasta. Dokona też redukcji kosztów, w wyniku poprawy produktywności działalności operacyjnej, oraz zwiększy przychody, dzięki wzmocnionym wysiłkom na rzecz rozwijania marketingu. Wyniki analizy oparte na danych z 2002 roku wykazały, że przy tym założeniu, skala działalności spółki PKP Przewozy Regionalne pozwalająca na osiągnięcie punktu równowagi bilansu przychodów i kosztów, wynosi około 1 500 pociągów i około 150 000 poc/km/dziennie. W tym wypadku, wielkość sieci usług kształtuje się na poziomie około 6 200 km. Prognozy na 2010 rok zakładają podobny poziom popytu przewozowego, co oznacza, że skala sieci handlowej, pozwalająca w przyszłości na osiągnięcie punktu równowagi bilansowej, powinna wynosić około 6 200 km.

Oznacza to redukcję zakresu usług regionalnych przewozów pasażerskich do około 40% obecnej działalności. Pozostałe nierentowne pociągi winny być przekazane właściwym władzom samorządowym lub zlikwidowane. Tabela 5.2.1 przedstawia symulację wyników działalności regionalnych przewozów pasażerskich przy założeniu określonych efektów redukcji kosztów i wzrostu przychodów. Wydzielona w wyniku redukcji skali, nierentowna sfera działalności spółki, stanowiąca około 60% działalności PKP Przewozy Regionalne, powinna być przekazana do dyspozycji właściwych władz samorządowych.

Tabela 5.2.1 Sytuacja regionalnych przewozów pasażerskich (w 2010 roku)

Wyszczególnienie	PKP Przewozy Regionalne	Samorządy województw	
		Samorządy	Likwidowane pociągi
Udział pracy przewozowej (poc/km)	40%	37%	23%
Wielkość sprzedaży (milion PLN)	826	353	-
Koszty (milion PLN)	1 002	931	-
Refundacja ulg ustawowych (mln. PLN)	176	77	-
Dotacje (milion PLN)	-	500	-
Ostateczny zysk (milion PLN)	0	0	-

Realizacja powyższego scenariusza wymaga jednak spełnienia następujących warunków:

- 1) zapewnienia rokrocznie jednakowego poziomu środków w budżecie państwa i budżetach województw,
- 2) przeznaczania co roku jednakowych kwot na dofinansowanie kolejowych przewozów regionalnych.
- 3) poprawy produktywności całego sektora regionalnych przewozów pasażerskich

Spółka PKP Przewozy Regionalne powinna również zaoferować samorządom świadczenie odpowiednich usług konsultingowych, które pozwolą poprawić produktywność prowadzenia pociągów przez samorzady wojewódzkie. Docelowa poprawa jakości usług winna zakładać wzrost przychodów o 7,5% i redukcję kosztów o 15%. Osiągnięcie wyższych wskaźników umożliwi zmniejszenie zakresu likwidacji pociągów. W celu spełnienia warunków wymienionych w punktach 2) i 3), Grupa PKP powinna podjąć działania zmierzające do uświadomienia samorządom walorów transportu kolejowego i zapewnić pełne wsparcie doradcze.

(2) Poprawa produktywności

1) Ulepszenie organizacji przewozów

Można przyjąć następujące kierunki usprawnień działalności przewozowej:

(Wzrost przychodów i redukcja kosztów dzięki usprawnieniu organizacji przewozów)

- wprowadzenie do rozkładu jazdy pociągów przyśpieszonych
- wprowadzenie standaryzacji rozkładu jazdy (regularny ruch pociągów w jednakowych odstępach czasu)

Wprowadzenie do rozkładu jazdy pociągów przyśpieszonych może przynieść zarówno korzyści w postaci wzrostu przewozów pasażerskich, wywołanego atrakcyjną ofertą szybszych połączeń, jak również poprawić efektywność eksploatacji taboru i rotacji drużyn konduktorskich. Standaryzacja rozkładu ułatwi pasażerom korzystanie z pociągów, pozwoli wyeliminować zastoje w eksploatacji taboru i pracy drużyn konduktorskich, a w efekcie ograniczy koszty prowadzenia pociągów.

(Redukcja kosztów dzięki wprowadzeniu nowego typu pociągów)

Wprowadzenie elektrycznych zespołów trakcyjnych, które nie wymagają manewrów na stacjach końcowych, umożliwi poprawę wydajności obecnego systemu, polegającego na prowadzeniu pociągu przez lokomotywę. Wprowadzenie nowego typu taboru z napędem elektrycznym pozwoli podnieść prędkość jazdy, przez co wpłynie na poprawę efektywności eksploatacji taboru i pracy drużyn konduktorskich. W konsekwencji pozwoli obniżyć koszty działalności operacyjnej. Ponadto, nowe typy taboru elektrycznego o lekkich pudłach wagonów, wyposażone w nowoczesne silniki elektryczne, pozwolą obniżyć koszty zużycia energii elektrycznej

2) Zaprzestanie wynajmu lokomotyw i maszynistów

Pociągi spółki PKP Przewozy Regionalne są w praktyce prowadzone według opracowanego przez PKP PLK rozkładu jazdy, na podstawie umów o wynajem lokomotyw i drużyn trakcyjnych zawartych z PKP Cargo. Tymczasem dostosowanie świadczonych usług do potrzeb pasażerów wymaga bardzo drobiazgowych działań na rzecz poprawy jakości przewozów.

Dlatego spółka PKP Przewozy Regionalne powinna posiadać własnych maszynistów. Pozwoli to na podmiotowe i efektywne wykorzystanie pracy personelu trakcyjnego, a jednocześnie umożliwi poprawę w zakresie kosztów prowadzenia pociągów.

3) Stworzenie działu kalkulacji kosztów

Obecnie spółka PKP Przewozy Regionalne prowadząc działalność operacyjną korzysta z rozmaitych usług, świadczonych przez inne podmioty gospodarcze. Ponieważ spółka nie posiada wystarczających zdolności wyliczenia ilości usług wymaganych do prowadzonej działalności oraz wykonania kalkulacji cenowych, nie jest w stanie zapewnić sprawiedliwych warunków transakcji.

Powinna zatem utworzyć jednostkę organizacyjną, wyposażoną w odpowiedni personel i sprzęt, zapewniającą spółce zdolności kalkulacji kosztów.

(3) Strategiczny rozwój marketingu

1) Strategia marketingowa

Spółka PKP Przewozy Regionalne, wychodząc naprzeciw potrzebom pasażerów, powinna opracować zróżnicowany rozkład jazdy, obejmujący m.in. prowadzenie pociągów przyspieszonych. Niezwykle ważną rolę odgrywają też wysiłki na rzecz szerokiego informowania społeczeństwa o aktualnym stanie poprawy jakości usług. Wymaga to pilnego podjęcia kroków w celu rozwijania systemu i umiejętności pracowników w zakresie sprzedaży, kontaktu z klientem i reklamy.

Z drugiej strony należy podjąć aktywne działania w celu pozyskania większej liczby pasażerów. Działania te powinny być wspierane przez tworzenie rozkładu jazdy odpowiadającego potrzebom okolicznej społeczności, skoordynowanego z planami rozbudowy osiedli mieszkaniowych zlokalizowanych w pobliżu dworców na obrzeżach wielkich aglomeracji.

Plany rozbudowy osiedli mieszkaniowych można połączyć z zagospodarowaniem terenów po wyłączonych z eksploatacji stacjach rozrządowych, dlatego też spółki Grupy PKP powinny stworzyć system ścisłej współpracy i aktywnej wymiany informacji z władzami lokalnymi i firmami deweloperskimi.

2) Modernizacja taboru

Spółka PKP Przewozy Regionalne dysponuje bazą taborową złożoną z około 7 400 wagonów (około 4 100 wagonów pasażerskich i około 3 300 pociągów elektrycznych), z czego większość jest już bardzo wysłużona. Średni wiek taboru pasażerskiego sięga 22 lat, zaś pociągów elektrycznych 25 lat. Zakładając, że wymiana taboru następuje po 30 latach eksploatacji, do 2010 roku należy wymienić zdecydowaną większość posiadanej bazy taborowej.

Tymczasem, wraz z wprowadzaną redukcją skali pojawiają się znaczne nadwyżki taboru. Dlatego istnieje zarówno konieczność likwidacji przestarzałych wagonów, stosownie do nowej skali działalności i wielkości realizowanych przewozów, jak również potrzeba stopniowego wprowadzania nowego taboru w celu poprawy konkurencyjności na wybranych trasach komunikacyjnych. W tym wypadku korzystne wydaje się wprowadzanie elektrycznych zespołów trakcyjnych, umożliwiających poprawę jakości usług i efektywności przewozów.

Zła sytuacja finansowa spółki PKP Przewozy Regionalne utrudnia pozyskanie środków na zakup nowego taboru. Warto zatem rozważyć możliwość nabywania nowego taboru dzięki umowom leasingowym z Agencją Modernizacji Taboru, utworzoną w tym celu przy wsparciu ze strony Rządu.

5.2.6 Przyszły zakres działalności

Bazując na wyżej wymienionych założeniach, sporządzono zestawienie porównujące skalę działalności spółki PKP Przewozy Regionalne w 2002 roku z analogicznymi wskaźnikami zakładanymi dla roku 2010.

Wyniki porównania przedstawia tabela 5.2.2. Liczba pociągów w 2002 roku, określona na poziomie rzędu 4 000 pociągów dziennie, obejmuje też około 300 pociągów uruchamianych dziennie w dalekobieżnych, przekraczających granice województwa połączeniach międzyregionalnych.

Tabela 5.2.2 Skala działalności operacyjnej spółki PKP Przewozy Regionalne

Rok	Liczba pociągów (poc/dzień)	Praca eksploatacyjna (poc/km/dzień)	Zatrudnienie (osób)	Sieć handlowa (km)
2002	4 000	400 000	21 449	14 800
2010	1 500	150 000	13 000	6 200

5.3 PKP INTERCITY

5.3.1 Warunki działalności

Spółka PKP Intercity, wykonująca dalekobieżne pasażerskie przewozy kwalifikowane, powstała w okrojonej formie, bez obciążeń nadwyżką majątku czy nadwyżką zatrudnienia. Warunki topograficzne Polski jak i fakt, że większość dużych miast leży w niedalekiej odległości około 300 km od Warszawy, stawiają kolejowe przewozy międzyregionalne w bardzo niekorzystnej sytuacji wobec konkurencji transportu samochodowego. Problem ten zaostry się w przyszłości, gdy nabierze tempa opóźniona dotąd rozbudowa dróg i autostrad.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, spółka PKP Intercity będzie również narażona na bardzo silną konkurencję ze strony kolejowych przewoźników zachodnioeuropejskich. Jednocześnie, z uwagi na położenie geograficzne Polski na szlaku głównych korytarzy transportowych łączących Europę wschodnią i zachodnią, PKP Intercity będzie zmuszona konkurować z silnymi przewoźnikami międzynarodowymi spoza branży kolejowej.

W obliczu tej perspektywy, spółka równolegle do przygotowań prywatyzacyjnych, powinna dążyć do zapewnienia dalszej poprawy rentowności i przygotować się do nadchodzącej ery szybkich kolei pasażerskich, wprowadzając nowe rodzaje usług i tabor przystosowany do dużych prędkości.

5.3.2 Zadania

(1) Rozwój marketingu

Rozwój marketingu jest niezwykle ważnym zadaniem z punktu widzenia zarządzania spółką PKP Intercity, decydującym o jej pozycji w warunkach bardzo silnej konkurencji na rynku międzyregionalnych przewozów pasażerskich. Wyniki spółki z 2002 roku wskazują, że 48,6% jej przychodów pochodzi ze sprzedaży prowadzonej w kasach należących do PKP Przewozy Regionalne. Wskaźnik ten dowodzi znacznego uzależnienia wielkości sprzedaży PKP Intercity od systemu dystrybucji spółki PKP Przewozy Regionalne. Zależność ta utrudnia długofalowe działania na rzecz zwiększenia przychodów.

(2) Umowy o wynajem lokomotyw i maszynistów

PKP Intercity podobnie jak PKP Przewozy Regionalne prowadzi działalność wynajmując lokomotywy i maszynistów od spółki PKP Cargo. Obie spółki pasażerskie borykają się zatem z podobnymi problemami.

Brak własnego taboru trakcyjnego i maszynistów prowadzi do opóźnień w budowie systemu szybkich kolei pasażerskich, które wymagają wdrożenia najnowszych rozwiązań technicznych. W konsekwencji może to spowodować spadek konkurencyjności spółek w stosunku do kolei zachodnioeuropejskich.

(3) System ulg ustawowych

Straty spowodowane systemem ulg ustawowych są tylko w części refundowane z budżetu państwa, co poważnie utrudnia poprawę zarządzania.

(4) Wyeksploatowany tabor

Obecny tabor został przejęty z dawnego PKP. Są to wyłącznie wagony pasażerskie przeznaczone do składów prowadzonych przez lokomotywę. W celu poprawy konkurencyjności i rozwijania usług w sektorze międzyregionalnych ekspresowych przewozów pasażerskich, niezbędne jest przede wszystkim wprowadzenie nowego taboru i wzbogacenie oferty o szybkie przejazdy w komfortowo wyposażonych wagonach.

5.3.3 Cele działalności

Za najważniejszy cel działalności PKP Intercity należy uznać poprawę rentowności i budowę systemu pozwalającego spółce przetrwać, mimo bardzo silnej konkurencji na rynku krajowych i międzynarodowych przewozów pasażerskich.

Osiągnięcie tego celu wymaga przemiany mentalności w kwestii zarządzania przedsiębiorstwem, budowy systemu podejmowania decyzji oraz towarzyszącej im reformy organizacyjnej, obejmującej kształcenie kadr i transfer uprawnień decyzyjnych do niższych szczebli zarządzania.

5.3.4 Strategia zarządzania

Spółka PKP Intercity dysponuje siecią usług w kraju i za granicą o wielkości około 9 000 km. W warunkach silnej konkurencji na rynku przewozów międzyregionalnych powinna jak najefektywniej wykorzystać posiadaną sieć i stworzyć system usług pasażerskich umożliwiający maksymalizację zysku.

Główne elementy strategii spółki PKP Intercity, uwzględniające zarówno obecne jak i przyszłe warunki działalności oraz perspektywę reformy i prywatyzacji, można podzielić na następujące grupy:

- rozwój marketingu
- zapewnienie lokomotyw i maszynistów
- poprawa jakości usług (wprowadzenie nowego typu taboru)

Ponieważ problemy związane z systemem ulg ustawowych nie mogą być rozwiązane siłami samej spółki PKP Intercity, temat ten wyłączono z jej strategii zarządzania.

5.3.5 Kierunki działania

(1) Rozwój marketingu

Zapewnienie wygody pasażerów wymaga zbudowania szybkich i sprawnych systemów zakupów biletów na dworcach oraz wzmożonej współpracy z agencjami turystycznymi. Ponadto konkurencja kolei – linie lotnicze LOT posiada już zachęcający do częstego korzystania z usług Program Stałych Podróżnych FFP (Frequent Flyers Program), warto więc w celu przyciągnięcia większej liczby pasażerów, wprowadzić podobny system na kolejach. PKP Intercity powinna też rozważyć opublikowanie w Internecie własnego programu rozwoju rynku i wykorzystując narzędzia interaktywnej komunikacji z klientem, zbudować wielkoobszarową sieć dystrybucji. Istotne znaczenie odegra też wprowadzenie elastycznego systemu ulg taryfowych, dostosowanych do klienta. Realizacja tych zadań wymaga pilnego podjęcia działań zmierzających do rozwoju umiejętności personelu w zakresie opracowywania taryf, rozkładu jazdy, kontaktów z klientem i reklamy.

(2) Zapewnienie lokomotyw i maszynistów

PKP Intercity powinna w przyszłości rozwiązać umowę z PKP Cargo i zapewnić własne lokomotywy i drużyny trakcyjne. Pozwoli to podnieść prędkość jazdy dzięki wprowadzeniu najnowszych rozwiązań technologicznych i poprawić konkurencyjność wobec kolei zachodnioeuropejskich.

(3) Poprawa jakości usług (wprowadzenie nowego typu taboru)

PKP Intercity prowadzi przewozy pasażerskie korzystając z taboru, przejętego po dawnym PKP. Średni wiek posiadanych wagonów przekracza 18 lat. Poprawa jakości świadczonych usług wymaga przeprowadzenia stopniowej wymiany i modernizacji bazy taborowej. Prowadzenie pociągu może odbywać się według tradycyjnego systemu, polegającego na prowadzeniu składu wagonów przez lokomotywę lub też według alternatywnych rozwiązań, takich jak pociągi o własnym napędzie elektrycznym. Niezbędne jest jednak zastosowanie systemu spełniającego potrzeby pasażerów, takie jak prędkość czy komfort jazdy. Brak wystarczających środków utrudnia spółce PKP Intercity pozyskiwanie funduszy na zakup nowego taboru. Warto zatem rozważyć możliwość nabywania nowego taboru dzięki umowom leasingowym z Agencją Modernizacji Taboru, utworzoną w tym celu przy wsparciu ze strony Rządu.

5.3.6 Przyszły zakres działalności

Spółka PKP Intercity rozpoczęła działalność w dość okrojonej formie, mimo to nadal występują w niej sfery, których usprawnienie pozwoli na poprawę rentowności. PKP Intercity prowadzi przewozy na liniach o wysokim stopniu dochodowości, a zatem w przeciwieństwie do pozostałych spółek przewozowych PKP nie uzyska efektu poprawy wyniku finansowego dzięki redukcji skali. Dlatego też jej działania na rzecz zwiększenia przychodów powinny koncentrować się na poprawie jakości usług posiadanej obecnie krajowej sieci handlowej rzędu 6 000 km oraz rozszerzaniu zakresu usług na zagranicę.

5.4 PKP CARGO

5.4.1 Warunki działalności

PKP Cargo jest największą spółką w Grupie PKP, a zarazem operatorem towarowym o największej skali działalności w Europie. Niemniej jednak stoi przed nią szereg wyzwań, wynikających zarówno ze stagnacji popytu przewozowego, jak i z odziedziczonej po dawnym PKP ogromnej nadwyżce wyeksploatowanego majątku. Zwłaszcza, że w warunkach nasilającej się konkurencji na rynku przewozowym, prognozy wskazują na dalsze utrzymywanie się tendencji spadkowej w przewozach węgla - jednego z ważniejszych ładunków polskich kolei, stanowiącego prawie połowę sumy przewozów towarowych (76 mln ton, wynik z 2002 roku). Wprawdzie w drugim roku po powstaniu (w 2002 roku), spółka odnotowała zysk z działalności bieżącej, mimo to przewidywane w przyszłości zmiany w strukturze przewozów, stawiają spółkę przed perspektywą coraz trudniejszych warunków otoczenia gospodarczego. Dlatego powinna pilnie podjąć kroki w celu zwiększenia rentowności, obejmujące między innymi gruntowną reformę struktury i poprawę wydajności przewozów. Aby wdrażane działania przyniosły pożądane skutki, konieczna jest przemiana mentalności w zakresie sposobu zarządzania, która pozwoli na dostosowanie go do reguł funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych.

5.4.2 Zadania

(1) Produktywność pracy

Spółka PKP Cargo pod koniec 2002 roku zatrudniała 49 786 pracowników. Z przeprowadzonego w ramach Studium porównania z analogicznymi spółkami towarowymi w innych krajach wynika, że wskaźniki produktywności pracy w PKP Cargo nie należą do wysokich. Dlatego ważnym elementem strategii zarządzania spółki powinno być zmniejszenie liczby pracowników. Restrukturyzacja zatrudnienia w Grupie PKP jest jednak zadaniem niezwykle skomplikowanym, z uwagi na silną pozycję związków zawodowych. Sytuacja ta powoduje utratę elastyczności wykorzystania zasobów siły roboczej i utrudnia poprawę produktywności.

(2) Obroty ze spółkami pasażerskimi

Część posiadanych przez PKP Cargo lokomotyw i połowa z prawie 15 000 grupy maszynistów wynajmowana jest spółkom przewozowym PKP Przewozy Regionalne i PKP Intercity. Obroty z tytułu wynajmu w 2002 roku wyniosły około 630 milionów złotych. Tymczasem wskutek trudności finansowych spółki PKP Przewozy Regionalne, PKP Cargo nie było w stanie odzyskać około 320 mln złotych należności. Kontynuowanie na dotychczasowych zasadach usług na rzecz spółki PKP Przewozy Regionalne, może spowodować dalszy wzrost należności i zagrozić pogorszeniem przepływów gotówkowych PKP Cargo.

Wprowadzenie w przyszłości nowego taboru przez spółki pasażerskie może wywołać konieczność redukcji skali, a w konsekwencji nadwyżkę części taboru i personelu trakcyjnego. Ponadto może okazać się, że usługi świadczone w oparciu o umowy wynajmu mają charakter deficytowy z punktu widzenia działalności spółki PKP Cargo. W celu uniknięcia ryzyka związanego ze świadczeniem usług trakcyjnych, wskazane jest szybkie zaniechanie przez PKP Cargo tego typu działalności.

(3) Opłaty za udostępnienie linii kolejowej

Spółka PKP Cargo w 2002 roku odnotowała zysk w wysokości 153 mln złotych, przy czym wynikał on z zastosowania ulgi w opłatach za udostępnienie linii kolejowej. Innymi słowy, fakt wprowadzenia bądź też brak upustów w opłatach za dostęp do infrastruktury kolejowej, wywiera ogromny wpływ na wysokość zysku osiąganego przez PKP Cargo.

5.4.3 Cele działalności

W obecnych, trudnych warunkach działalności gospodarczej sektora przewozowego, celem spółki powinna być aktywizacja struktur organizacyjnych poprzez zmniejszenie nadwyżki majątku i zatrudnienia oraz dalszą poprawę wydajności.

Osiągnięcie tego celu wymaga przemiany mentalności w kwestii zarządzania przedsiębiorstwem, budowy systemu podejmowania decyzji oraz towarzyszącej im reformy organizacyjnej obejmującej kształcenie kadr i transfer kompetencji do niższego szczebla zarządzania.

5.4.4 Strategia zarządzania

Aktywizacja zarządzania spółką PKP Cargo, oprócz redukcji skali i poprawy produktywności wymaga też szybkiego określenia zakresu majątku niezbędnego do prowadzenia działalności przewozowej w przyszłości.

W celu pozyskania nowego asortymentu ładunków, które pozwolą złagodzić skutki prognozowanego spadku popytu na przewozy węgla kamiennego, konieczne są działania prowadzące do strategicznego rozwijania rynku i inwestycje. Aby zapobiec dalszej utracie udziału w rynku, należy korzystając z trudności rozwojowych transportu samochodowego, wywołanych opóźnieniami w budowie dróg oraz utrzymującej się jeszcze koniunktury na węgiel, w najbliższych latach stworzyć podstawy do działania w formie firmy oferującej kompleksowe usługi dystrybucyjne, poprzez stopniowe wprowadzanie systemu transportu intermodalnego, odpowiadającego nowym potrzebom rynku.

Główne elementy strategii przygotowań do reformy i prywatyzacji obejmują:

- redukcję skali
- poprawę produktywności
- rozwój marketingu i inwestycje

Ponieważ problemy związane z opłatami za udostępnienie linii kolejowej nie mogą być rozwiązane siłami samej spółki PKP Cargo, temat ten wyłączono z jej strategii zarządzania.

5.4.5 Kierunki działania

(1) Redukcja skali

Na bazie wyników z 2002 roku należy wyliczyć optymalną skalę zatrudnienia i niezbędnego taboru oraz zdecydowanie zmniejszyć ilość majątku nagromadzonego w epoce przewozów masowych, a zbędnego w obecnej działalności. Pozwoli to między innymi na znaczną redukcję nadwyżki wyeksploatowanego majątku.

Optymalna wielkość sieci usług spółki PKP Cargo, obliczona pod kątem strategii maksymalizacji zysku, z uwzględnieniem wyników pracy przewozowej za rok 2002 i prognozy popytu opracowanej w ramach niniejszego Studium, kształtuje się na poziomie około 11 000 km. Kalkulacja wielkości sieci opierała się na założeniu wyboru linii, których średnia wielkość pracy przewozowej przekracza 2 000 ton/dziennie.

Z kolei optymalna wielkość sieci usług, wyliczona dla strategii zrównoważenia bilansu, wynosi około 15 000 km. W kalkulacji uwzględniono powstanie nadwyżki personelu wskutek rozwiązania umów wynajmu usług trakcyjnych oraz wykorzystanie tych samych linii przez transport pasażerski i towarowy. Innymi słowy, jest to zakres sieci pozwalający na zrównoważenie bilansu, mimo iż część prowadzonej działalności spółki ma charakter deficytowy.

(2) Poprawa produktywności

1) Wycofanie się z usług trakcyjnych

Sytuacja PKP Cargo wymaga pilnego podjęcia działań na rzecz poprawy efektywności zarządzania, przed przeprowadzeniem prywatyzacji. Dlatego powinna skoncentrować wysiłki na kluczowej dziedzinie swojej działalności, czyli na przewozach ładunków. Wyniki z 2002 roku wskazują, że usługi trakcyjne świadczone na podstawie umów zawartych z PKP Przewozy Regionalne i PKP Intercity mogły być dla PKP Cargo nieopłacalną sferą działalności. Rozwiązaniu tych umów powinno towarzyszyć przekazanie spółkom znacznej liczby maszynistów, co będzie wymagało porozumienia w tej kwestii ze związkami zawodowymi.

2) Poprawa efektywności eksploatacji lokomotyw

Praca eksploatacyjna lokomotyw (w lokomotywokilometrach) przekracza o około 20~50% pracę eksploatacyjną pociągów towarowych (w pociągokilometrach), co oznacza nieefektywne wykorzystanie taboru trakcyjnego. Wynika to z faktu, że po podziale PKP, opracowanie rozkładów jazdy spółek przewozowych, w tym i PKP Cargo, jest uzależnione od spółki PKP PLK, a obecny proces tworzenia rozkładu jazdy nie uwzględnia aspektu efektywnego wykorzystania taboru trakcyjnego przez spółki przewozowe.

PKP Cargo powinna zatem aktywniej zaangażować się w proces tworzenia rozkładu jazdy i oddziaływać w tym zakresie na PKP PLK. Uzyska dzięki temu korzyści w postaci poprawy efektywności eksploatacji własnego taboru.

3) Poprawa wydajności pracy maszynistów

Około 25 % pociągów towarowych prowadzonych jest przez dwuosobowe drużyny trakcyjne. O ile jest to dopuszczalne z uwagi na bezpieczeństwo i warunki pracy maszynistów, należy dążyć do szerszego zastosowania systemu jednoosobowej obsługi lokomotyw. Pozwoli ona na znaczną racjonalizację personelu trakcyjnego.

4) Reforma organizacji i poprawa jakości pracy

Aby spółka PKP Cargo mogła zapewnić sobie silną pozycję firmy świadczącej kompleksowe usługi dystrybucyjne, powinna równoległe do reformy organizacji pracy, tworzyć grupę spółek obejmującą również firmy spedycyjne, której osią będzie PKP Cargo (dalej zwana Grupą PKP Cargo). W tym celu niezbędne jest podjęcie kroków wymienionych w Tabeli 5.4.1.

Tabela 5.4.1 Warunki reformy organizacji i poprawy jakości pracy

Wyszczególnienie	Opis
Zmniejszenie administracji spółki	Tworzenie nowej organizacji pracy oraz zmniejszenie liczby personelu administracyjnego, stanowiącego obecnie 15% wszystkich pracowników spółki
Aktywne tworzenie systemu dystrybucji	Formowanie rozkładów jazdy pod kątem potrzeb klienta Stworzenie systemu pozwalającego na pozyskanie nowego asortymentu ładunków, innych niż towary masowe
Formowanie pociągów o wysokiej dochodowości	Wprowadzenie systemu kalkulacji kosztów według pojedynczych pociągów
Tworzenie Grupy PKP Cargo	Wzmocnienie powiązań ze spedytorami

(3) Rozwój marketingu i inwestycje

1) Rozwój marketingu

Spółka PKP Cargo powinna skierować większą uwagę na obiecujący rynek producentów towarów konsumpcyjnych i dążyć do umocnienia na nim swojej pozycji. W tym celu wskazane jest rozwijanie systemu przewozów kombinowanych. W szczególności bardzo korzystnym byłoby stworzenie sieci centrów logistycznych, funkcjonalnie łączących transport kolejowy z samochodowym i wyposażonych w bazy składowe oraz urządzenia do obsługi kontenerów i nadwozi wymiennych.

2) Modernizacja i wymiana taboru

Sama redukcja skali nie wystarczy do wzmocnienia zarządzania w stopniu odpowiadającym wymogom przyszłości. Wzmocnienie podstaw zarządzania wymaga restrukturyzacji zatrudnienia, opracowania planów finansowych i pozyskania niezbędnych środków na modernizację i wymianę taboru. Usprawnienie działalności PKP Cargo pozwoli spółce na zapewnienie wystarczających wolnych przepływów gotówkowych. Wskazane jest efektywne wykorzystanie tych środków na nowe inwestycje.

3) Podział majątku

Przekształcenie obecnej formy przewozów w system transportu kombinowanego, odpowiadającego zmianom na rynku dystrybucyjnym, wymaga inwestycji. Dlatego też warto rozważyć możliwość intensyfikacji zagospodarowania rozległych i niewykorzystywanych w pełni stacji rozrządowych lub przekształcenia ich w centra logistyczne. Grunty zbędne do działalności przewozowej mogą być komercyjnie zagospodarowywane przez PKP S.A. Z uwagi na konieczność jak najbardziej efektywnego wykorzystania posiadanych gruntów, PKP Cargo powinna pilnie podjąć inicjatywę opracowania kompleksowych planów zagospodarowania terenów stacji rozrządowych.

Zmiana środka transportu w przewozach towarowych, polegająca na przejmowaniu przez kolej ładunków przewożonych transportem drogowym, powinna stanowić kluczowy element polityki transportowej państwa, w ramach której spółka PKP Cargo odgrywałaby główną rolę. Dlatego powinna zacieśnić współpracę z Rządem i w miarę potrzeb, przy wsparciu budżetu państwa, dokonać niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych.

5.4.6 Przyszły zakres działalności

Tabela 5.4.2 przedstawia skalę działalności spółki PKP Cargo w dwóch wariantach: przyjęcia strategii zrównoważenia bilansu i strategii maksymalizacji zysku.

Tabela 5.4.2 Skala działalności PKP Cargo

Wyszczególnienie	Zatrudnienie (osób)	Liczba lokomotyw (sztuk)	Liczba wagonów (sztuk)	Sieć (km)
Koniec 2002 roku	49 786	3 816	90 185	18 550
Strategia zrównoważenia bilansu	46 800	1 500	68 500	15 000
Strategia maksymalizacji zysku	27 500	950	58 100	11 000

Rozdział 6

PRZYGOTOWANIA DO REFORMY I PRYWATYZACJI

6.1 KOMPLEKSOWA OCENA WPLYWU REDUKCJI SKALI

6.1.1 Kwestie wymagające uwzględnienia podczas kompleksowej oceny

W celu określenia „systemu kolejowego odpowiadającego wymogom rynku”, przeprowadzono analizę scenariuszy wymienionych w rozdziale 3. Przebieg analizy przedstawiono w rozdziale 5 niniejszego raportu. Pozwoliła ona uzyskać dane odnośnie następujących zagadnień:

- 1) poziom redukcji stawek opłat za udostępnienie linii kolejowej, wyliczony na podstawie możliwego do osiągnięcia przez PKP PLK stopnia poprawy produktywności.
- 2) wielkość sieci usług regionalnych przewozów pasażerskich oraz zakres redukcji personelu, wyliczony na podstawie możliwego do osiągnięcia przez PKP Przewozy Regionalne stopnia poprawy produktywności, przy założeniu przyjęcia „strategii zrównoważenia bilansu”
- 3) wielkość sieci oraz zakres redukcji personelu PKP Cargo, wyliczony na podstawie wartości z punktów 1) i 2).

Wyniki poszczególnych analiz pozwalają określić poziom redukcji skali sektora kolejowego w Polsce, zależnie od przyjętej przez PKP Cargo „strategii zrównoważonego bilansu” bądź „strategii maksymalizacji zysku”. Oprócz kwestii tu wymienionych, istotne znaczenie odgrywa też wpływ redukcji skali poszczególnych spółek na wysokość opłat za udostępnienie linii kolejowej oraz na zakres działalności regionalnych przewozów pasażerskich, przekazywany do dyspozycji samorządów wojewódzkich.

6.1.2 Wybór optymalnego scenariusza

(1) Ocena scenariuszy

Wyniki analiz opisanych w Rozdziale 5, zestawiono w tabeli 6.1.1. Pozwoli ona porównać wpływ czterech scenariuszy redukcji skali wymienionych w Rozdziale 3. (Tabela 3.4.3 z podpunktu 3.4.3 zatytułowanego „Wstępna analiza strategii redukcji skali”)

Tabela 6.1.1 Wpływ poszczególnych scenariuszy

Spółka	Wyszczególnienie	Jednostka	Stan obecny	Scenariusz A	Scenariusz B	Scenariusz C	Scenariusz D
PKP PLK	Wielkość sieci	km	20 150	15 000	11 000	Działalność regionalnych przewozów pasażerskich wymaga stosunkowo szerokiej sieci usług. Przyjęcie „strategii maksymalizacji zysku” ograniczy możliwości rozwoju usług tylko do niektórych obszarów, więc scenariusze C i D nie znajdują w tym wypadku zastosowania.	
	Liczba pracowników	osoby	46 004	21 500	16 800		
	Koszt utrzymania infrastruktury	milion zł	3 100	1 800	1 400		
PKP Przewozy Regionalne	Wielkość sieci	km	14 800	6 200	6 200		
	Liczba pracowników	osoby	21 449	13 000	13 000		
PKP Cargo	Wielkość sieci	km	18 550	15 000	11 000		
	Liczba pracowników	osoby	49 786	46 800	27 500		
Łączna liczba pracowników		osoby	117 239	81 300	57 300		
Liczba pracowników objętych redukcją zatrudnienia		osoby	-	35 939	59 939		

Scenariuszy C i D, zakładających wybór przez PKP Przewozy Regionalne „strategii maksymalizacji zysku”, nie poddano ocenie, z uwagi na brak zgodności z istotą regionalnych przewozów pasażerskich, polegającą na utrzymywaniu stosunkowo szerokiej sieci usług.

Z danych przedstawionych w tabeli 6.1.1 wynika, że wybór przez spółkę PKP Cargo scenariusza B „strategii maksymalizacji zysku” spowoduje znacznie większą redukcję personelu niż w przypadku scenariusza A „strategii zrównoważenia bilansu”. Innymi słowy wybór scenariusza A pozwoli zmniejszyć wszelkiego typu obciążenia towarzyszące restrukturyzacji zatrudnienia.

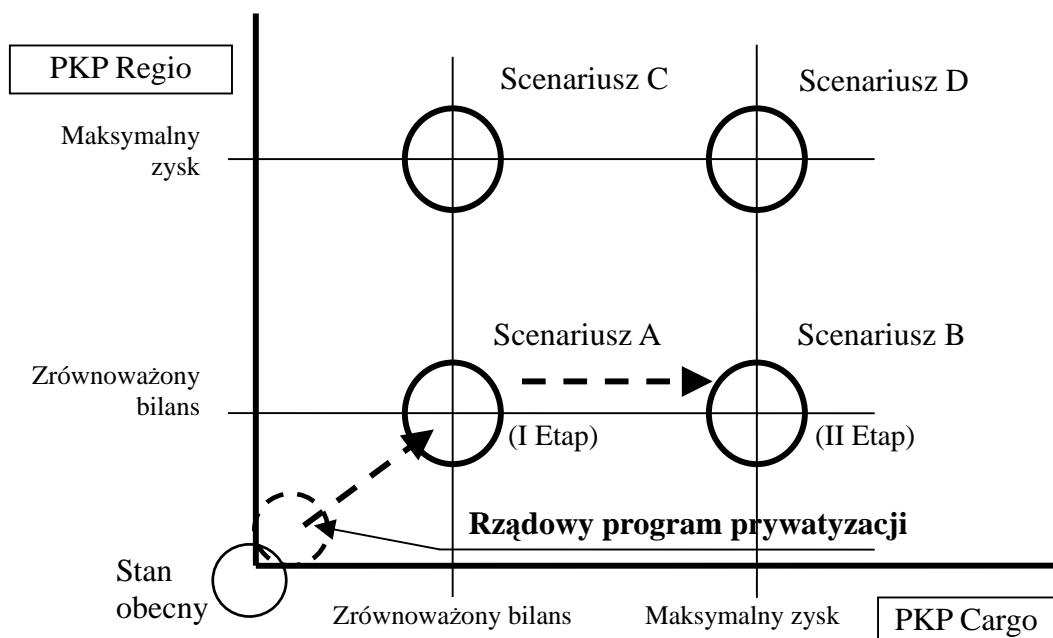
Z drugiej strony PKP Cargo stanowi podporę ciągłości branży kolejowej, a jednocześnie przez swą prywatyzację ma stworzyć postawy do spłaty zakumulowanego zadłużenia PKP S.A. Jeżeli więc przyjmie „strategię zrównoważenia bilansu” i przeprowadzi łagodną restrukturyzację zatrudnienia, może nie zapewnić wystarczających zysków. Ograniczy tym samym szanse pozyskania zewnętrznych inwestorów, co może stanowić przeszkodę w prywatyzacji spółki.

Dlatego też wskazane byłoby przeprowadzenie przez PKP Cargo redukcji skali zgodnie ze „strategią maksymalizacji zysku” i wdrożenie stosunkowo długoletniego planu restrukturyzacji zatrudnienia. Pozwoli to złagodzić obciążenia dla spółki i koszty społeczne towarzyszące redukcji personelu.

W obecnej sytuacji scenariusz B wydaje się optymalnym rozwiązaniem zarówno pod względem wielkości sieci jak i skali redukcji zatrudnienia. Mając jednak na uwadze stan finansów publicznych oraz element czasu, niniejsze Studium proponuje w pierwszym etapie wdrożyć scenariusz A w formie projektu rządowego, zaś w drugim etapie przejść do scenariusza B.

(2) Propozycja procesu reformy i prywatyzacji kolei

Schemat 6.1.1 przedstawia położenie czterech scenariuszy A,B,C i D oraz rządowego programu prywatyzacji względem punktów równowagi bilansowej i maksymalnego zysku spółek PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo.



Schemat 6.1.1 Proces reformy i prywatyzacji (Propozycja JICA)

Jak wynika ze schematu 6.1.1, scenariusze proponowane w ramach Studium są kontynuacją kierunków prywatyzacji wytyczonych przez Rząd Polski. Innymi słowy, propozycje Studium wskazują kierunki działań służące skutecznemu i sprawnemu przeprowadzeniu prywatyzacji wdrażanej przez władze RP, a zarazem stanowią formę zachęty do przeprowadzenia głębszych reform przed prywatyzacją niż zakłada to program polskiego Rządu.

Schemat 6.1.1 przedstawia koncepcję procesu reformy i prywatyzacji kolei, przy czym w praktyce wskazane jest elastyczne podejście do etapu przechodzenia do scenariusza B, dostosowane do zmian warunków zewnętrznych. Elastyczność ta powinna jednak przestrzegać zasady zapewniania przedsiębiorstwom mobilności, stosownej do warunków funkcjonowania firm kolejowych po prywatyzacji.

Powstał już plan zakładający likwidację 3 150 km z 20 150 km eksploatowanych obecnie linii kolejowych. Jest to zaledwie pierwszy krok w kierunku stworzenia optymalnej wielkości sieci kolejowej, wymienionej w scenariuszu B. Konieczne będą więc dalsze likwidacje. Scenariusze proponowane przez niniejsze Studium zakładają wielkość sieci kolejowej używanej przez regionalne przewozy pasażerskie na poziomie 6 200 km, a przez przewozy towarowe - 11 000 km. Ponieważ sieć usług towarowych może pokrywać się z siecią regionalnych przewozów pasażerskich przyjęto, że wielkość sieci kolejowej zapewniającej spółkom przewozowym zdrowe podstawy działalności gospodarczej wynosi 11 000 km.

Pozostałe linie winne być przekazane samorządom lub firmom zainteresowanym posiadaniem własnych linii przemysłowych, bądź zlikwidowane. O ostatecznym kształcie sieci kolejowej powinien jednak zdecydować Rząd, biorąc pod uwagę potrzeby zrównoważonego rozwoju kraju.

6.2 EFEKTY FINANSOWE I NIEZBĘDNE ŚRODKI

6.2.1 Efekty finansowe

Tabela 6.2.1 przedstawia przypuszczalny rachunek zysków i strat poszczególnych spółek Grupy PKP w 2010 roku, wyliczony na podstawie propozycji niniejszego Studium

Tabela 6.2.1 Przypuszczalny rachunek zysków i strat (2010 rok)

(w milionach złotych)

Wyszczególnienie	PKP Przewozy Regionalne	PKP Intercity	PKP Cargo	PKP PLK
Przychody z działalności operacyjnej				
Przewozy pasażerskie i towarowe	850	661	3 923	1 520
Rząd	181	45	-	20
Inne	67	2	38	8
Łączne przychody z działalności operacyjnej	1 098	708	3 961	1 548
Koszty działalności operacyjnej				
Koszt pracy ludzkiej	369	69	887	526
Opłaty za udostępnienie linii kolejowej płacone do PKP PLK	286	201	946	-
Koszty leasingu nowego taboru	185	99	-	-
Inne koszty dostaw i usług zewnętrznych	72	116	186	431
Koszty energii i materiałowe	142	64	472	174
Koszty amortyzacji	0	30	189	298
Inne koszty działalności operacyjnej	39	12	850	104
Koszt działalności ogółem	1 094	590	3 530	1 533
Dochód z działalności operacyjnej	4	118	431	16

Rachunek zysków i strat przedstawiony w tabeli 6.2.1 wyliczono przy założeniu, że samorzady nie przejmą żadnej ze sfer działalności regionalnych przewozów pasażerskich.

Wzrost udziału działalności przewozowej przejmowanej przez samorzady wojewódzkie pozwoli podzielić koszty utrzymania infrastruktury z samorządami i umożliwi obniżenie poziomu opłat za udostępnienie linii kolejowej, płaconych m.in. przez spółki PKP Intercity i PKP Cargo.

Należy zatem w miarę możliwości przyspieszać proces przejmowania działalności kolejowej przez samorzady wojewódzkie, gdyż pozwoli on m.in. złagodzić obciążenia prywatyzowanych spółek opłatami za udostępnienie linii kolejowej.

6.2.2 Niezbędne środki

Reforma i prywatyzacja kolei wymaga wsparcia finansowego ze strony polskiego Rządu. Dotyczy to w szczególności zapewnienia funduszy na usuwanie zaległości w utrzymaniu infrastruktury i modernizację systemu sterowania ruchem kolejowym, pokrycie kosztów redukcji zatrudnienia oraz oddłużenia. Tabela 6.2.2 przedstawia zestawienie kosztów koniecznych do poniesienia przez Rząd RP i PKP S.A. W tabeli wymieniono zarówno niezbędne wydatki jednorazowe jak również koszty, które mogą ulec zmniejszeniu dzięki wysiłkom zainteresowanych stron.

Tabela 6.2.2 Niezbędne środki

(w milionach złotych)

Wyszczególnienie	2004 - 2006	2007- 2010	Po 2011	Suma	Pochodzenie środków	Uwagi
(Środki na budowę infrastruktury kolejowej)						
Usuwanie zaległości w utrzymaniu i modernizacja systemu sterowania ruchem kolejowym	2 836	4 445	-	7 281	Budżet Państwa	Wykorzystanie funduszy UE
Dotacje dla PKP PLK w celu obniżenia opłat za udostępnienie linii kolejowej	1 444	557	40	2 041	Budżet Państwa	Możliwość zmniejszenia kwoty dotacji poprzez przyspieszenie restrukturyzacji zatrudnienia w PKP PLK
Łącznie	4 280	5 002	40	9 322		
(Koszty restrukturyzacji zatrudnienia)						
Spółki przewozowe PKP	392	70	-	462	PKP S.A.	Możliwość odzyskania poniesionych nakładów w wyniku sprzedaży akcji/udziałów spółek zależnych
PKP PLK	252	154	14	420	Budżet Państwa	Możliwość odzyskania poniesionych nakładów dzięki redukcji kosztów pracy
Łącznie	644	224	14	882		
(Środki na przejmowanie zadłużenia)						
PKP S.A.	-	2 000	-	2 000	Budżet Państwa	Możliwość odzyskania poniesionych nakładów poprzez zagospodarowanie i rozwój nieruchomości

6.3 PROPOZYCJE ODNOŚNIE PLANÓW WDRAŻANIA REFORMY I PRYWATYZACJI KOLEI

6.3.1 Polityka wdrażania planu reformy i prywatyzacji kolei

Reforma i prywatyzacja spółek Grupy PKP nie może być zrealizowana wyłącznie siłami Ministerstwa Infrastruktury. Wymaga bowiem zintegrowanych wysiłków i szybkiego podejmowania działań przez wszystkie zainteresowane instytucje polskiego Rządu z Ministerstwem Infrastruktury na czele, jak również przez samorządy wojewódzkie, PKP S.A., PKP PLK oraz trzy spółki przewozowe PKP.

W rozdziale 4 niniejszego raportu przedstawiono podział ról pomiędzy rządem centralnym a władzami samorządowymi przy rozstrzygnięciu wymienionych w rozdziale 3 problemów, które nie zostały dotąd rozwiązane. W rozdziale 5 wskazano kierunki działania poszczególnych spółek Grupy PKP. Na podstawie przeprowadzonej analizy, proponuje się następujące działania i kierunki polityki Rządu, władz samorządowych i poszczególnych spółek, mające na celu realizację optymalnych scenariuszy zaproponowanych w punkcie 6.1 rozdziału 6.

(1) RZĄD POLSKI

1) Redukcja skali

Zmniejszenie skali jest jednym z najważniejszych zadań do zrealizowania w ramach reformy i prywatyzacji PKP. Dlatego, prowadzonej pod kierunkiem i przy silnym wsparciu ze strony Rządu, stopniowej redukcji skali sieci kolejowej, utrzymywanej i administrowanej przez PKP PLK, powinna towarzyszyć redukcja zakresu działalności poszczególnych spółek przewozowych Grupy PKP, do poziomu omówionego w punkcie 6.1. Rozwiązanie to wymaga zdecydowanie najmniejszych nakładów ze strony Rządu polskiego, a jednocześnie umożliwi efektywną reformę i prywatyzację przedsiębiorstw.

Niniejsze Studium proponuje zmniejszenie sieci utrzymywanej w przyszłości przez PKP PLK do 11 000 km, przy czym o ostatecznym jej kształcie i ewentualnym uzupełnieniu o konkretne linie powinien zdecydować Rząd, biorąc pod uwagę potrzebę zrównoważonego rozwoju kraju.

2) Restrukturyzacja zatrudnienia

W 2002 roku spółki Grupy PKP zatrudniały w sumie 124 000 pracowników. Szacuje się, że w wyniku redukcji skali powstanie nadwyżka personelu sięgająca łącznie około 60 000 osób. Możliwości rozwiązania tak trudnego problemu wyłącznie siłami spółek PKP są ograniczone, dlatego niezbędne jest aktywne zaangażowanie ze strony Rządu. W raporcie przedstawiono propozycje działań spółek Grupy PKP, propozycję przejęcia nadwyżki zatrudnienia przez PKP S.A. oraz propozycję pośrednią. Podstawowym rozwiązaniem wydaje się system odpraw za wcześniejsze odejście z pracy. Równocześnie część nadwyżki personelu może być przejmowana przez sektor działalności pozaprzewozowej bądź instytucje rządowe. Zaleca się też stopniową zmianę warunków wypłacania odpraw, zgodnie z przyjętym programem.

3) Zagospodarowanie nadwyżki majątku

Redukcja skali wpłynie na zmniejszenie sieci kolejowej utrzymywanej dotąd przez PKP PLK, ale równocześnie ograniczy zakres działalności spółek przewozowych PKP. W konsekwencji powstanie nadwyżka gruntów i nieruchomości, zbędnych do prowadzenia zredukowanej działalności kolejowej. Rozwiązanie tego problemu będzie wymagało stworzenia podstaw prawnych upraszczających procedury regulowania stanu prawnego majątku, konieczne do jego podziału i zbycia. Jednocześnie, wskazane jest włączenie atrakcyjnych gruntów, położonych przy dworcach bądź na możliwych do przekwalifikowania terenach stacji rozrządowych, do projektów zagospodarowania przestrzennego miast, co stworzy szanse ich rozwoju, podniesienia wartości dodanej i ceny sprzedaży.

4) Rozwiązanie problemu akumulacji zadłużenia

Niezmiernie pilnym zadaniem jest usunięcie poważnej przeszkody reformy i prywatyzacji PKP, jaką jest zakumulowane zadłużenie. Zadanie to wymaga zdecydowanych działań Rządu i PKP S.A. Konieczne jest:

- a) zwiększenie wartości handlowej akcji spółek grupy PKP poprzez restrukturyzację nadwyżki zatrudnienia; oraz
- b) zapewnienie środków dzięki efektywnemu zagospodarowaniu gruntów zbędnych do prowadzenia działalności kolejowej i przeznaczanie funduszy pochodzących ze sprzedaży nadwyżki majątku na spłatę nagromadzonego zadłużenia.

Jeżeli mimo to, pozyskane fundusze okażą się niewystarczające na oddłużenie PKP S.A., Rząd Polski powinien jednorazowo pokryć brakujące zobowiązania.

5) Modernizacja infrastruktury kolejowej

Obowiązek usuwania zaległości w utrzymaniu administrowanych przez PKP PLK linii o szczególnym znaczeniu dla kraju, spowodowanych brakiem środków, których zapewnienie należy do obowiązków państwa, powinien zostać przesunięty do zakresu odpowiedzialności Rządu. Ponadto usuwanie zaległości na głównych liniach jest niezwykle pilnym zadaniem i powinno zostać zakończone do 2006 roku, gdy po upływie okresu przejściowego integracji z Unią Europejską, PKP PLK będzie zobligowana do udostępnienia linii zagranicznym operatorom.

Modernizacja obecnego systemu urządzeń sterowania ruchem kolejowym o niskiej wydajności oraz linii objętych umowami międzynarodowymi, wymagającymi dostosowania do standardów europejskich, powinna być prowadzona według ustalonych priorytetów. Natomiast polityka Rządu w tym zakresie powinna zakładać maksymalne wykorzystanie funduszy UE, by jak najbardziej zmniejszyć obciążenia budżetu państwa.

6) Poprawa organizacji administracji państwowej

Reforma i prywatyzacja Grupy PKP wymaga ścisłej współpracy jednostek administracji państwowej z Ministerstwem Infrastruktury na czele. W celu ułatwienia konsultacji międzyresortowych, proponuje się utworzenie pod bezpośrednim nadzorem prezesa Rady Ministrów - „Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP”, złożonego z przedstawicieli różnych instytucji państwowych, wyposażenie go w niezbędny personel i powierzenie zadania formułowania projektów polityki w tym zakresie.

Podawanie do publicznej wiadomości wyników obrad Komitetu ułatwi pozyskanie poparcia opinii publicznej. Dlatego w skład Komitetu powinni wchodzić cieszący się powszechnym szacunkiem przedstawiciele środowiska naukowego, świata finansów, instytucji rządowych itp.

7) Tworzenie podstaw prawnych

Reforma i prywatyzacja Grupy PKP wymaga stworzenia niezbędnych podstaw prawnych obejmujących: nowelizację nowej ustawy o transporcie kolejowym, przygotowanie ustawy o utworzeniu Komitetu do spraw reformy i prywatyzacji PKP, przepisów upraszczających procedury uwłaszczeniowe majątku, nowelizację rozporządzenia o opłatach za udostępnienie linii kolejowej czy przepisów dotyczących obowiązkowej alokacji dróżników na przejazdach kolejowych.

Nowelizacja przepisów prawnych jest niezbędnym warunkiem sprawnego przeprowadzenia reformy i prywatyzacji Grupy PKP, dlatego wymaga szybkiego podjęcia kroków legislacyjnych przez organizację administracji rządowej z Ministerstwem Infrastruktury na czele.

8) Wzmocnienie funkcji Urzędu Transportu Kolejowego

Wprowadzenie rozdziału zarządcy infrastruktury od działalności przewozowej oraz wolnego dostępu do linii kolejowej prowadzi niekiedy do zaniedbania podstawowej misji kolei, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa ruchu pociągów.

Natomiast poczucie, że spółka PKP PLK nie zostanie sprywatyzowana, utrudnia funkcjonowanie bodźców zachęcających do racjonalizacji zatrudnienia, redukcji kosztów czy poprawy standardów utrzymania infrastruktury kolejowej.

W tych warunkach istotną rolę odegra przede wszystkim Urząd Transportu Kolejowego (UTK), który z jednej strony zobliguje PKP PLK do utrzymywania właściwego stanu technicznego infrastruktury kolejowej a jednocześnie zapewni pełny instruktaż i nadzór nad kontrolą bezpieczeństwa w spółkach przewozowych PKP.

Dlatego wskazane jest wzmocnienie organizacyjne Urzędu Transportu Kolejowego.

(2) SAMORZĄDY WOJEWÓDZKIE

Redukcja skali spowoduje likwidację nierentownych usług kolejowych, świadczonych dotąd przez spółkę PKP Przewozy Regionalne. Samorządy terytorialne, zobowiązane do zorganizowania transportu dla lokalnej społeczności, będą zmuszone dokonać analizy porównawczej i podjąć decyzję, czy własnymi siłami zapewnią kontynuację przewozów kolejowych, czy też wyrażą zgodę na likwidację pociągów i zastąpią je komunikacją autobusową.

Decyzja o dalszym prowadzeniu przewozów kolejowych, stworzy zarówno możliwość zlecenia usług spółce PKP Przewozy Regionalne na podstawie zawartych z nią umów, ale również może oznaczać wybór przewoźnika w przetargu publicznym. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego otwiera bowiem przed władzami lokalnymi możliwość samodzielnego wyboru wykonawcy usług przewozowych.

Likwidacja nierentownych pociągów wymaga zgody zainteresowanych władz samorządowych. Dlatego Rząd Polski, w ścisłej współpracy ze spółką PKP Przewozy Regionalne, powinien dołożyć wszelkich starań w celu szybkiego osiągnięcia porozumienia z samorządami wojewódzkimi.

(3) SPÓŁKI PKP

Priorytetowym zadaniem spółek PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo jest racjonalizacja zatrudnienia w celu poprawy produktywności oraz rozwiązanie problemu nadwyżki personelu, powstałej w wyniku redukcji skali działalności. Polityka spółek w kwestii nadwyżki zatrudnienia powinna przede wszystkim uwzględniać optymalną alokację personelu w poszczególnych działach oraz efektywne wykorzystanie kadr poprzez ich przesunięcia na inne stanowiska pracy.

Trzy spółki przewozowe PKP powinny rozwijać politykę kładącą nacisk na poprawę jakości usług wobec klienta, wzrost produktywności, wzmocnienie podstaw działalności oraz poszerzanie rynku w wyniku działań marketingowych.

Wspólnym czynnikiem hamującym poprawę produktywności trzech spółek przewozowych PKP, jest wymagający wymiany, przestarzały tabor kolejowy. Zakres wymiany taboru zależy jednak od możliwości finansowych poszczególnych spółek. Dlatego niniejsze Studium proponuje wykorzystanie utworzonej w tym celu przez Rząd – Agencji Modernizacji Taboru. Może ona odegrać istotne znaczenie zwłaszcza dla spółki PKP Intercity, która dążąc do wzmocnienia własnej konkurencyjności wobec zagranicznych przewoźników, powinna dokonać modernizacji taboru i zwiększyć prędkość jazdy pociągów.

Z kolei spółka PKP PLK winna pilnie podjąć kroki zmierzające do modernizacji systemu sterowania ruchem kolejowym, racjonalizacji zatrudnienia i poprawy produktywności, które zaowocują m.in. obniżeniem opłat za udostępnienie linii kolejowej.

6.3.2 Harmonogram reformy i prywatyzacji

(1) Harmonogram realizacji zadań w podziale na trzy etapy

Z uwagi na stan finansów publicznych w Polsce oraz możliwości realizacji polityki Rządu, proponuje się następujące trzy etapy harmonogramu reformy i prywatyzacji Grupy PKP:

1) ETAP I (lata 2004~2006)

W maju 2004 roku Polska stanie się członkiem Unii Europejskiej. Wówczas zaczną obowiązywać w niej przepisy określone m.in. w Dyrektywach Wspólnoty Europejskiej. W okresie przejściowym, do końca 2006 roku, Polska powinna uporać się z rozwiązaniem najpilniejszych zadań związanych z reformą i prywatyzacją Grupy PKP. W tym czasie proponuje się przede wszystkim przeprowadzenie redukcji skali według scenariusza A, wymienionego w punkcie 6.1.

Na tym etapie szczególne ważną rolę odegra polityka Rządu w zakresie realizacji kluczowych zadań, takich jak: usunięcie zaległości w utrzymaniu linii o znaczeniu państwowym, restrukturyzacja nadwyżki zatrudnienia, rozwiązanie problemu akumulacji zadłużenia i stworzenie odpowiednich przepisów wykonawczych.

2) ETAP II (lata 2007~2010)

W tym okresie, realizacji zadań średniofalowych towarzyszy stopniowa prywatyzacja spółek przewozowych. Do końca 2010 roku powinno nastąpić wdrożenie polityki i rozwój strategii, umożliwiających przejście do scenariusza B, wymienionego w punkcie 6.1. Równocześnie, zgodnie z polityką Unii Europejskiej na terytorium Polski pojawią się przewoźnicy zagraniczni, co będzie wymagało modernizacji linii kolejowych i wzmocnienia podstaw działalności spółek przewozowych PKP.

Na tym etapie polityka Rządu nadal odegra istotną rolę, aczkolwiek wiele będzie też zależało od działań samych spółek przewozowych PKP, polegających na usprawnianiu zarządzania, modernizacji wyeksploatowanego taboru i poprawie produktywności.

3) ETAP III (po 2011 roku)

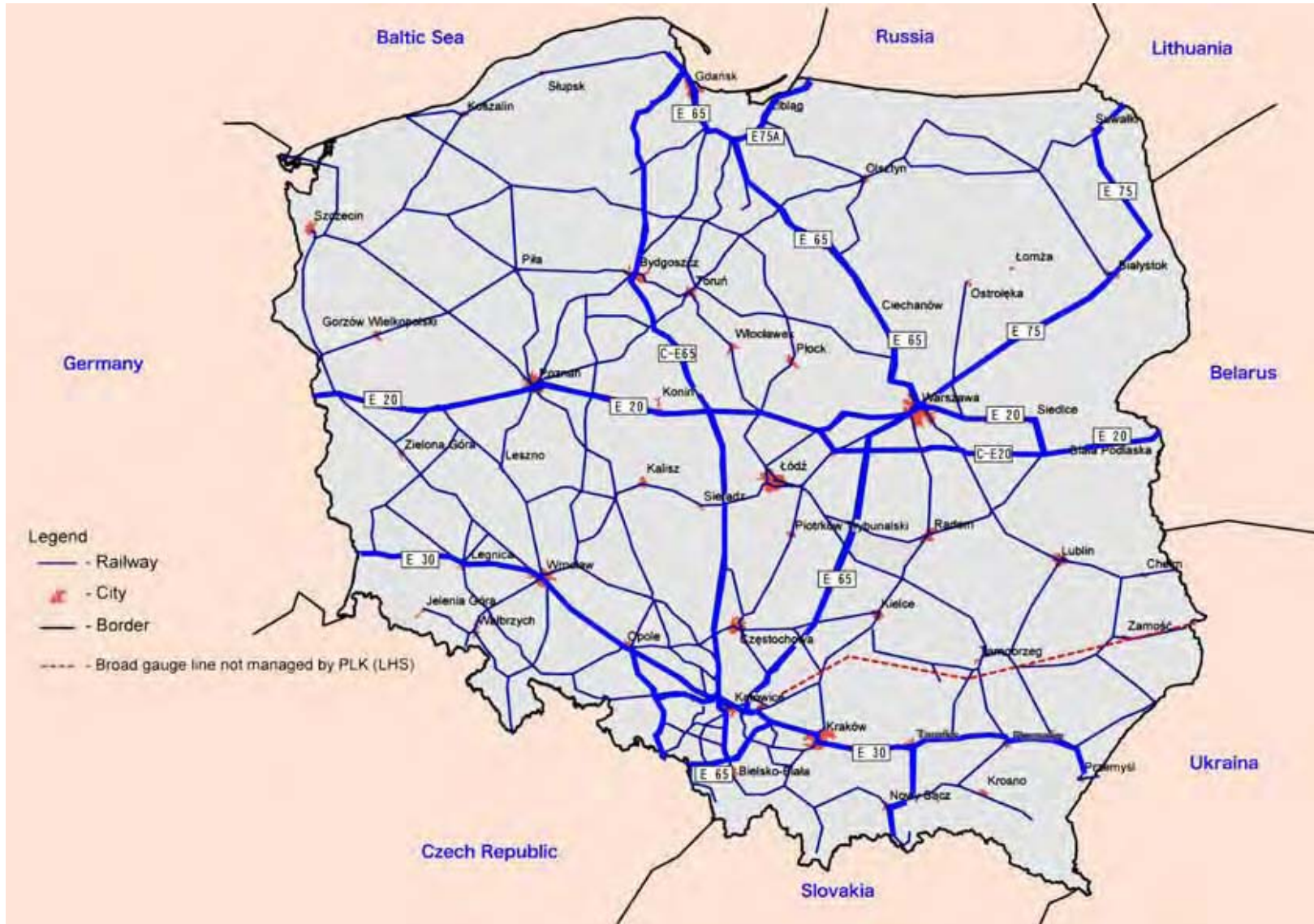
W tym okresie powinien już funkcjonować stworzony w wyniku redukcji skali system kolejowy odpowiadający wymogom rynku, zaś spółki przewozowe PKP jako firmy prywatne, konsekwentnie prowadzić działania umacniające podstawy ich działalności. Rząd natomiast winien nadal prowadzić politykę modernizacji ważnych linii kolejowych oraz badać i wzmocniać system kontroli bezpieczeństwa.

(2) Harmonogram realizacji polityki

Tabela 6.3.1 przedstawia wyżej wymienione trzy etapy harmonogramu realizacji polityki państwa oraz związanych z nią instytucji i organizacji rządowych, zaś Schemat 6.3.1 - zakładaną wielkość sieci kolejowej po wdrożeniu propozycji Studium.

Tabela 6.3.1 Harmonogram reformy i prywatyzacji Grupy PKP oraz proponowane kierunki polityki

ETAPY		ETAP I (Lata 2004 ~ 2006) Realizacja najpilniejszych zadań	ETAP II (Lata 2007 ~ 2010) Realizacja zadań średniofalowych	ETAP III (po 2011 roku) Realizacja zadań długofalowych
Instytucja/organizacja		Rozwiązanie problemów związanych z reformą i prywatyzacją, prywatyzacja		Wykonanie pozostałych zadań
Rząd Polski (z PKP S.A.)				
Rząd	Redukcja skali	· Realizacja scenariusza A (15 000 km) · Likwidacja nierentownych linii	· Realizacja scenariusza B (11000 km) · Likwidacja nierentownych linii	Ograniczenie roli PKP S.A.
	Restrukturyzacja nadwyżki zatrudnienia	· System osłon socjalnych · Przeniesienie do sektora działalności pozaprzewozowej bądź do instytucji rządowych	· System osłon socjalnych · Przeniesienie do sektora działalności pozaprzewozowej bądź do instytucji rządowych	
	Wykorzystanie nadwyżki majątku	· Regulacja stanu prawnego majątku	· Rozwój i zbywanie zbędnego majątku	
	Oddłużenie	· Fundusze uzyskane z prywatyzacji	· Fundusze uzyskane z prywatyzacji · Przychody ze sprzedaży nieruchomości po ich korzystnym zagospodarowaniu	
	Modernizacja infrastruktury kolejowej	· Usuwanie zaległości w utrzymaniu	· Usuwanie zaległości w utrzymaniu · Modernizacja systemu srk · Modernizacja linii do standardów UE	· Modernizacja linii do standardów UE
	Reforma organizacyjna administracji	· Utworzenie Komitetu ds. reformy i prywatyzacji PKP · Stworzenie Agencji Modernizacji Taboru · Wzmocnienie Departamentu Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury	· Zakończenie misji Komitetu ds. reformy i prywatyzacji PKP · Wzmocnienie funkcji UTK · Wzmocnienie Departamentu Kolejnictwa w Ministerstwie Infrastruktury	
	Tworzenie podstaw prawnych	· Nowelizacja m.in. nowej Ustawy o transporcie kolejowym · Przepisy upraszczające procedury uwłaszczeniowe · Nowelizacja aktów wykonawczych		
Samorządy województw		· Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich · Likwidacja nierentownych połączeń	· Reforma systemu regionalnych przewozów pasażerskich · Likwidacja nierentownych połączeń	
PKP PLK		· Redukcja skali · Usuwanie zaległości w utrzymaniu głównych linii · Przekazanie SOK	· Redukcja skali · Usuwanie zaległości w utrzymaniu · Modernizacja linii do standardów UE	· Modernizacja linii do standardów UE
Spółki przewozowe	PKP Regional	· Redukcja skali · Uzgodnienia odnośnie przewozów z samorządami · Zaprzestanie wynajmu lokomotyw i maszynistów	· Redukcja skali · Przewozy na podstawie umów z samorządami · Wymiana taboru · Prywatyzacja	
	PKP Intercity	· Wymiana taboru · Rozbudowa i wzmocnienie sieci sprzedaży · Zaprzestanie wynajmu lokomotyw i maszynistów	· Podniesienie prędkości · Prywatyzacja	
	PKP Cargo	· Redukcja skali · Zaprzestanie wynajmu lokomotyw i maszynistów · Modernizacja taboru	· Redukcja skali · Prywatyzacja · Budowa centrów logistycznych · Modernizacja taboru	



Schemat 6.3.1 Przyszła sieć kolejowa w Polsce