



dr Jakub Majewski

Dwadzieścia lat reform kolei regionalnych

EUROREG, 12 listopada 2020 r.

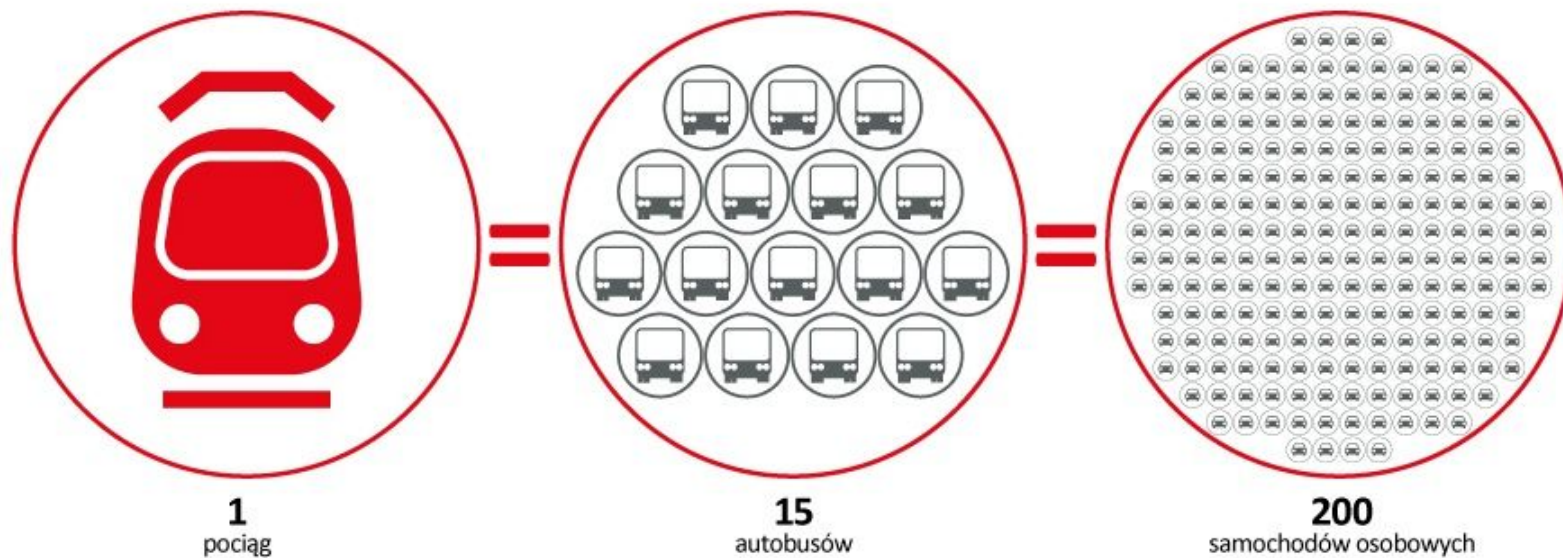


Agenda

- transport kolejowy jako narzędzie zrównoważonej mobilności i logistyki
- 20 lat przekształceń segmentu pasażerskich przewozów regionalnych po 1989 r.
- modele kontraktowania usług służby publicznej w samorządach
- Podsumowanie jako punkt wyjścia do dalszych reform sektora

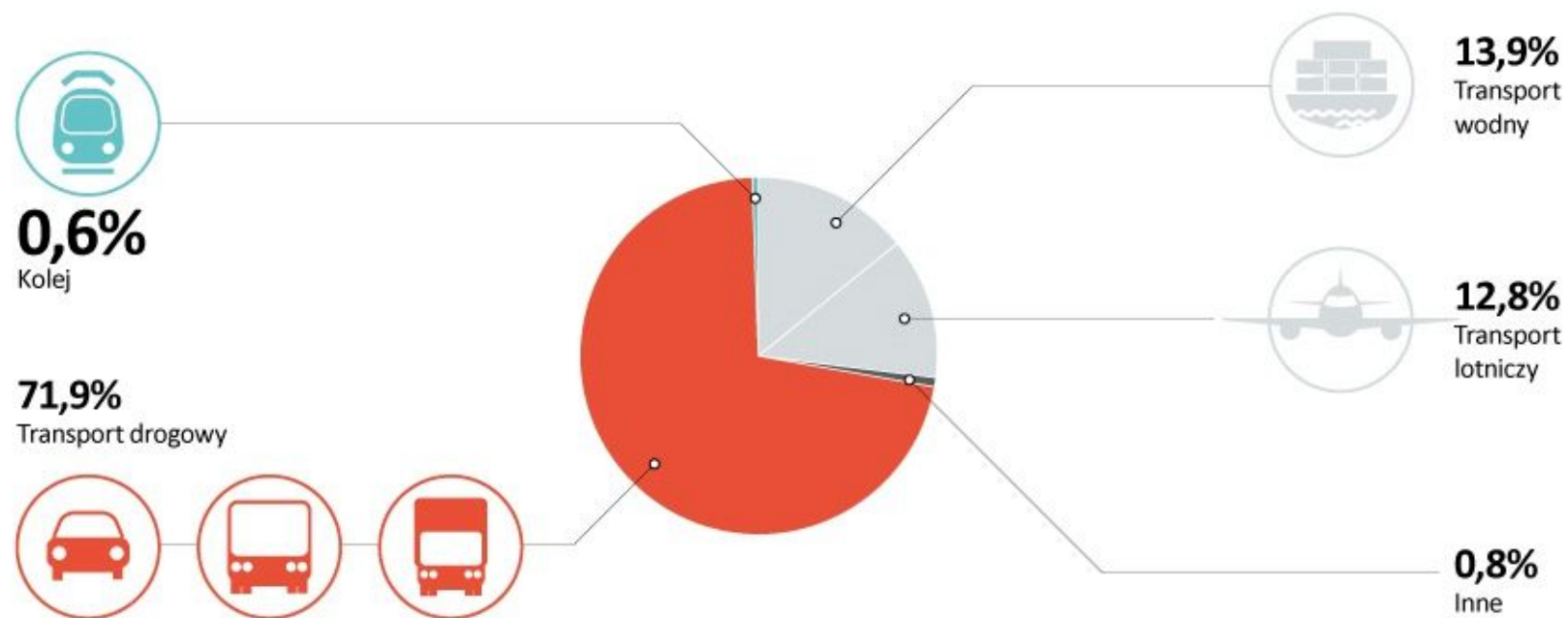
Pojemność poszczególnych środków transportu

Przewóz 800 osób



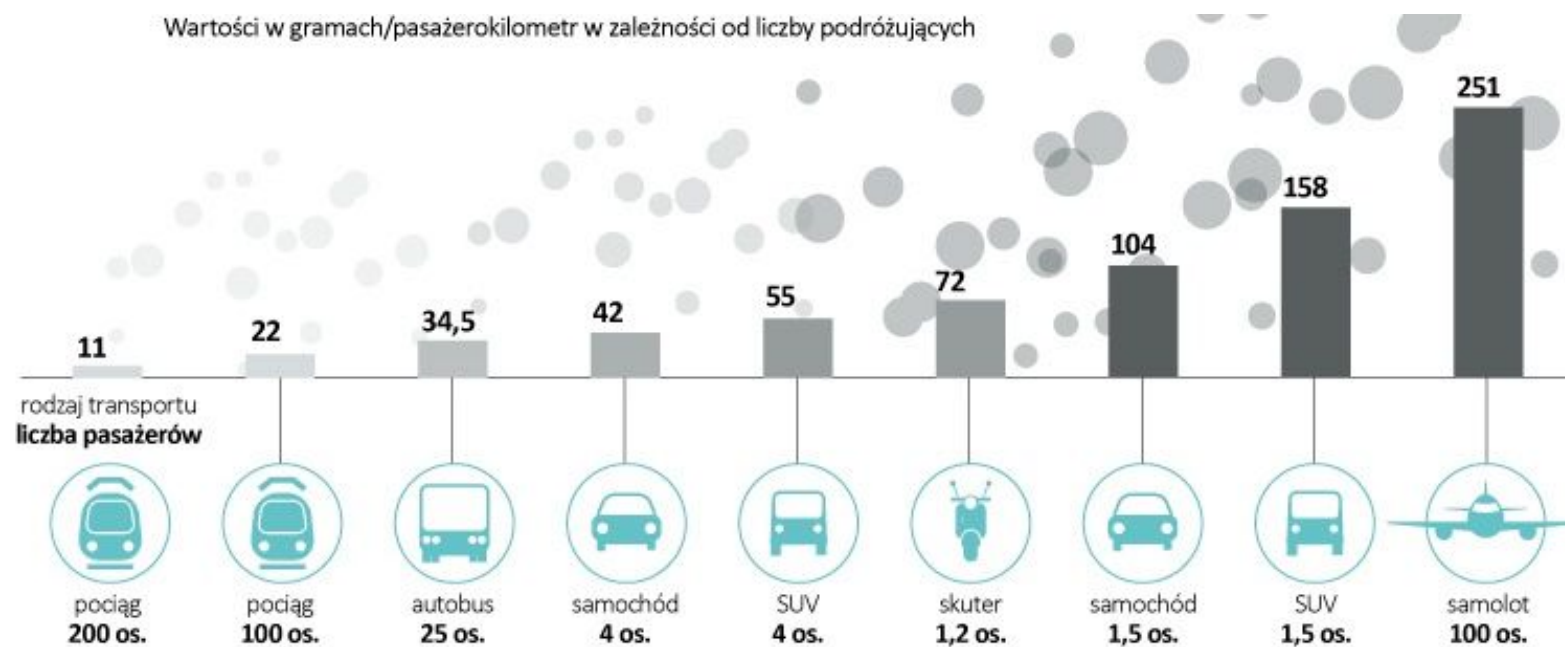
Źródło: Fundacja ProKolej za Discourse Media

Emisja CO₂ na wg. gałęzi transportu



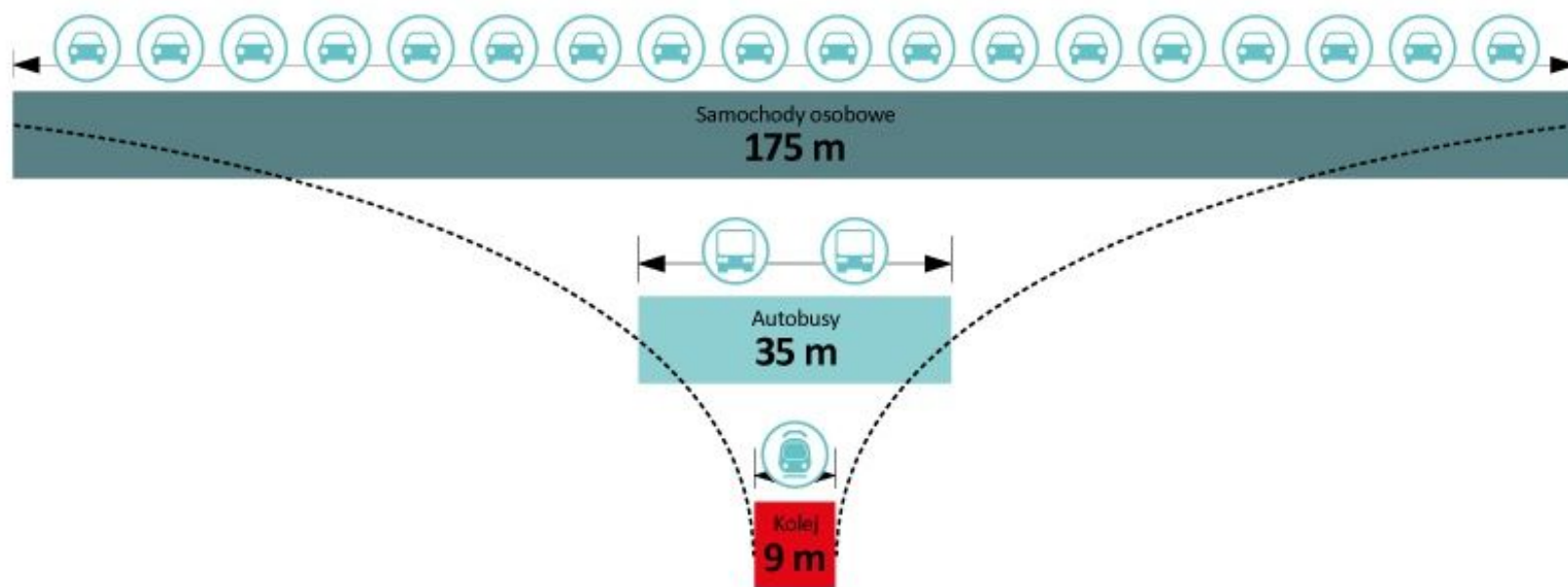
Źródło: Fundacja ProKolej za European Environment Agency

Emisja CO₂ na wg. gałęzi transportu

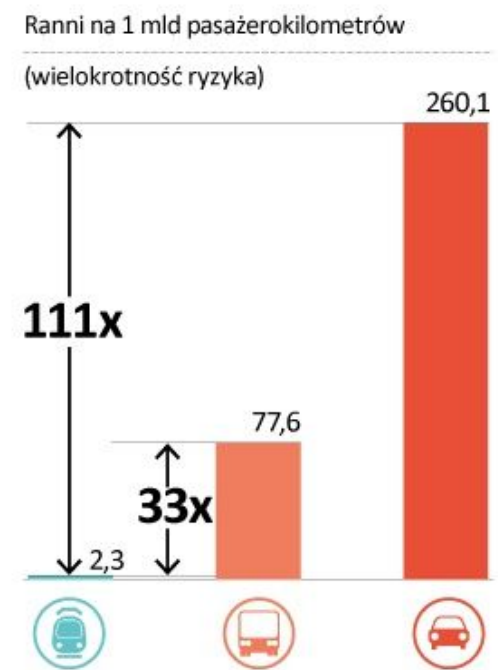
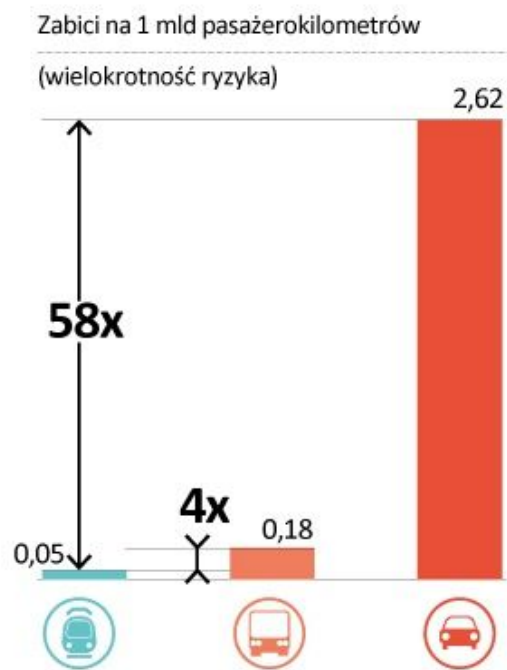


Źródło: Fundacja ProKolej za EEA raport TERM 2014

Wykorzystanie przestrzeni – przepustowość dla 50 tys. osób na godzinę



Ryzyko obrażeń i śmierci w wypadkach komunikacyjnych



Źródło: Fundacja Pro Kolej / Allianz pro Schiene

Koszty zewnętrzne w zależności od środka transportu



Jeśli na podróż pieszo
wydajemy...



...to społeczeństwo dopłaca
0,01 zł



Jeśli na podróż rowerem
wydajemy...



...to społeczeństwo dopłaca
0,08 zł



Jeśli na podróż autobusem
wydajemy...



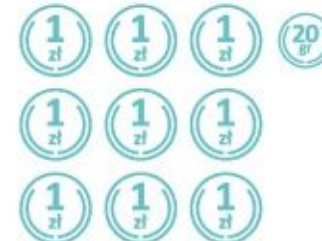
...to społeczeństwo dopłaca
1,50 zł



Jeśli na podróż samochodem
wydajemy...



...to społeczeństwo dopłaca
9,20 zł



Źródło: Fundacja ProKolej za Discourse Media

Chronologia wydarzeń – XX lecie międzywojenne

- Polska nie uczestniczy w procesie budowy systemu kolejowego na swoich terenach
- nie przechodzi etapu prywatnych przedsiębiorstw, ich konsolidacji i upaństwowiania
- po odzyskaniu niepodległości systemy kolejowe zaborców przejmuje nowe państwo
- jedynie w obszarach aglomeracyjnych funkcjonują nieliczne podmioty niezwiązane z PKP
- nie ma tradycji równoległego funkcjonowania wielu kolei (nawet wąskotorowych)
- w rezultacie od 1918 r. (1945 r.) usługi pasażerskiego transportu kolejowego są zmonopolizowane





Chronologia wydarzeń – gospodarka socjalistyczna

- monopol PKP dominuje w sferze organizacji przewozów
 - ustalania taryf, oferty przewozowej, rodzaju i zakresu usług
- rozkład konstruuje kolejarze, na podstawie własnej oceny potrzeb, uwarunkowań technicznych i możliwości eksploatacyjnych
- deficyty i filozofia gospodarki socjalistycznej oznaczają prymat produkcji nad potrzebami klienta





Chronologia wydarzeń – gospodarka socjalistyczna

- w niższym zainteresowaniu władz dostępność i jakość usług jest mocno ograniczana
 - z dala od głównych ciągów i aglomeracji pociągi uruchamiane są w godzinach i relacjach podporządkowanych uwarunkowaniom techniczno-eksploatacyjnym
 - priorytetowo traktowane są przewozy własnych pracowników
- interesy pasażerów są marginalizowane (długo nie też alternatyw dla kolei)
- przewozy w regionach są dotowanie skrośnie
 - wspólna rachunkowość uniemożliwia przypisanie przychodów i kosztów
 - nie ma badań ekonomiki kursów, linii, regionów a nawet do segmentów rynku





Chronologia wydarzeń – transformacja gospodarcza 1989 r.

- spadek przewozów przy rosnących kosztach generuje deficyt
- deficyt interpretuje się jako problem PKP ale nie sektora
- restrukturyzacja dotyczy więc PKP ale nie branży
- ośrodkiem kreującym zakres i kierunek reform nie jest państwo tylko PKP





Chronologia wydarzeń – integracja z UE

- przekształcenia wymusza proces integracji z UE i implementacji ustawodawstwa unijnego
 - w 2001 r. PKP zmienia się w spółkę akcyjną Skarbu Państwa
 - w poszczególnych segmentach działalności powstają spółki ze 100% udziałem PKP S.A.
 - rozłączny zakres ich działalności, administracyjnie eliminuje konkurencję
- branża nadal kontrolowana była przez scentralizowaną kolej
- Państwo kontroluje kolej za pośrednictwem PKP S.A.



PKP





Chronologia wydarzeń – podział PKP na spółki

- obsługa przewozów pasażerskich w regionach to zadanie PKP Przewozy Regionalne (PKP PR)
- PKP PR nie są samodzielne, brakuje im znacznej części zasobów do prowadzenia przewozów
- PKP PR nie korzystają już ze skróśnego finansowania i muszą płacić za usługi spółek Grupy PKP
- nie ma alternatywnych dostawców usług



Chronologia wydarzeń – przeniesienie odpowiedzialności na regiony

- przewozy pasażerskie w regionach stają się usługą publiczną (PSO)
 - PSO ma być finansowane ze środków samorządów województw
 - w zamian za finansowanie administracja przejmuje nadzór nad przewozami (organizację)
 - budżet państwa a później samorządy, nie dysponują środkami adekwatnymi do deficytu
- relacje organizator – operator nie funkcjonują prawidłowo



PKP


PRZEWOZY REGIONALNE
spółka z o.o.



Chronologia wydarzeń – brak kadr

- samorządy odpowiedzialne za organizację i finansowanie usług PSO nie mają możliwości weryfikacji kosztów - są zmuszone przyjmować ofertę PKP PR
 - z braku doświadczenia i zainteresowania urzędnicy powierzają zadania z zakresu organizacji przewozów kolejarzom (ci optymalizują korzyści branży ale nie strony publicznej)
- *w efekcie, w większości przypadków samorządy nie są w stanie ustalić rzeczywistego zapotrzebowania na przewozy ani rozliczyć przewoźnika z przekazywanej dotacji (NIK, 2008)*

Chronologia wydarzeń – pierwsze koleje samorządowe

- brak realnego wyboru skłania do poszukiwania alternatyw – zmiany dostawcy lub realizacji zadań samodzielnie
 - w obu przypadkach przeszkodą jest brak taboru, doświadczenia i kompetencji w działalności kolejowej
 - jedyny pomysł to przekształcenie struktur PKP (przewoźnicy samorządowo-kolejowi)
 - zgoda wymaga przejęcia pracowników wraz ze przywilejami
 - przed usamodzielnieniem zabezpiecza brak taboru
- powstają „Koleje Mazowieckie - KM” (marszałek 51%/PKP PR 49% udziałów)
- Warszawa tworzy własną Szybką Kolej Miejską



PKP

PRZEWOZY REGIONALNE
spółka z o.o.

Koleje
Mazowieckie

SKM

Chronologia wydarzeń – pierwsze koleje (nie)samorządowe

- współpraca samorządu ze stroną kolejową idzie bardzo opornie
 - kluczowy jest spór dotyczący zasad przejęcia pracowników i taboru
 - pomimo wielu prób podobne koleje nie powstają
- w 2007 województwo kujawsko-pomorskie rozpisuje otwarty przetarg na przewoźnika
- na torach pojawia się niepubliczny operator oferujący realizację usług o 30% taniej niż PKP



PKP



Chronologia wydarzeń – pierwsze usamorządowanie PKP

- sytuację PKP Przewozy Regionalne ma uratować „usamorządowanie” przewoźnika
- spółka zostaje oddłużona i przygotowana do komunalizacji jako całość
- w 2008 r. 100% udziałów PKP PR trafia do samorządów województw
- celem reformy jest uzależnienie samorządów od dotychczasowego monopolisty
- zmianie własności towarzyszy
 - wyłączenie ze spółki ruchu dalekobieżnego (eliminacja potencjalnej konkurencji)
 - utrzymanie uzależnienia od usług z Grupy PKP (m.in. dzierżawa nieruchomości)
 - utrzymanie przywilejów, przejęcie gwarancji zatrudnienia i pakietów socjalnych



PKP

 **PRZEWOZY REGIONALNE**
spółka z o.o.

Chronologia wydarzeń – pierwsze usamorządowanie PKP

- Z nazwy przewoźnika znika człon „PKP”
- reforma oznacza, że samorządy obok odpowiedzialności za organizację transportu przejmują odpowiedzialność za realizującego je quasi-monopolistę
- po przejęciu spółki samorządy stają w sytuacji konfliktu interesów i nie są w stanie egzekwować zadań wynikających z kontraktów PSO
- w praktyce negocjacje dotyczące kształtu i kosztu usług zastępują rozmowy o pokryciu deficytu spółki przez jej współwłaścicieli



PKP

PRZEWOZY REGIONALNE
spółka z o.o.



Przewozy Regionalne

Chronologia wydarzeń – drugie koleje samorządowe

- oddłużenie spółki okazuje się niepełne, a zmiana właścicielska nie przynosi rezultatu po stronie efektywności i jakości współpracy
 - 16 współwłaścicieli z dziewiętnastoosobową radą nadzorczą nie jest w stanie wyznaczyć kierunków działania spółki
 - zamiast przewoźników samorządowo-kolejowych samorządy tworzą własne koleje
- w latach 2009-15 w 5 województwach powstają koleje całkowicie samorządowe (Dolnośląskie, Śląskie, Wielkopolskie, Małopolskie i Łódzka Kolej Aglomeracyjna)
- proces powoływania własnych spółek przyspieszają zakupy taboru dofinansowywane z UE i Funduszu Kolejowego

Koleje Dolnośląskie 

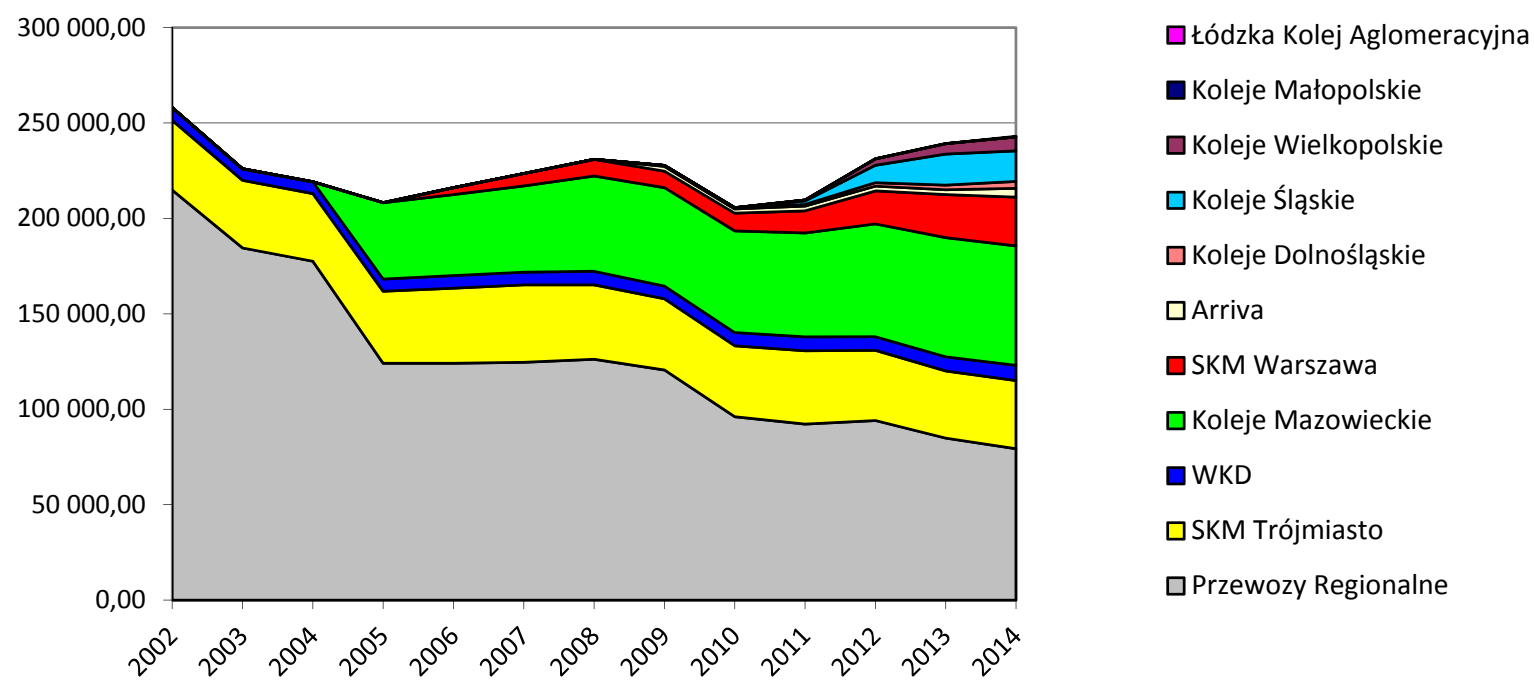
 Koleje Śląskie


KOLEJE MAŁOPOLSKIE

 Koleje
Wielkopolskie


ŁÓDZKA KOLEJ AGLOMERACYJNA

Zmiana wielkości i struktury rynku przewozów regionalnych



Koleje Dolnośląskie

Koleje Śląskie

KOLEJE MAŁOPOLSKIE

Koleje Wielkopolskie

ŁÓDZKA KOLEJ AGLOMERACYJNA

Chronologia wydarzeń – koleje samorządowe i usamorządowione

- oferta przewoźników samorządowych nie redukuje oczekiwań dotacyjnych (rośnie jakość, ale również dofinansowanie)
- rosnąca liczba operatorów, wzrost ich udziału w rynku stają się zagrożeniem dla struktur kolei państwowej (np. samorządowe połączenia dalekobieżne)

Koleje Dolnośląskie 

 Koleje Śląskie


KOLEJE MAŁOPOLSKIE

 Koleje
Wielkopolskie


ŁÓDZKA KOLEJ AGLOMERACYJNA

Chronologia wydarzeń – koleje samorządowe i usamorządowione

- dotychczasowe reformy opierające się na mechanizmie zmian właścicielskich nie przynoszą rezultatu w postaci zwiększenia efektywności
- w przypadku spółek w pełni samorządowych rosną natomiast przewozy
- brak zainteresowania właścicieli i równoległy rozwój przewoźników samorządowych, prowadzi do kolejnego kryzysu i ponownego zadłużania
- (PKP)PR podejmują próbę powrotu na rynek przewozów dalekobieżnych



PKP

PRZEWOZY REGIONALNE
spółka z o.o.





Chronologia wydarzeń – odsamorządowanie PKP

- w 2015 r. dochodzi do kolejnego przekształcenia
- przewoźnik jest oddłużany po raz trzeci (770 mln zł)
- środki na spłatę długów (w przeważającej większości do Grupy PKP) są powiązane z dokapitalizowaniem i przejęciem 51% przez ARP
- kwestia pomocy publicznej staje się przedmiotem zainteresowania Komisji Europejskiej



PKP


PRZEWOZY REGIONALNE
spółka z o.o.


Przewozy Regionalne

Chronologia wydarzeń – odsamorządowanie PKP

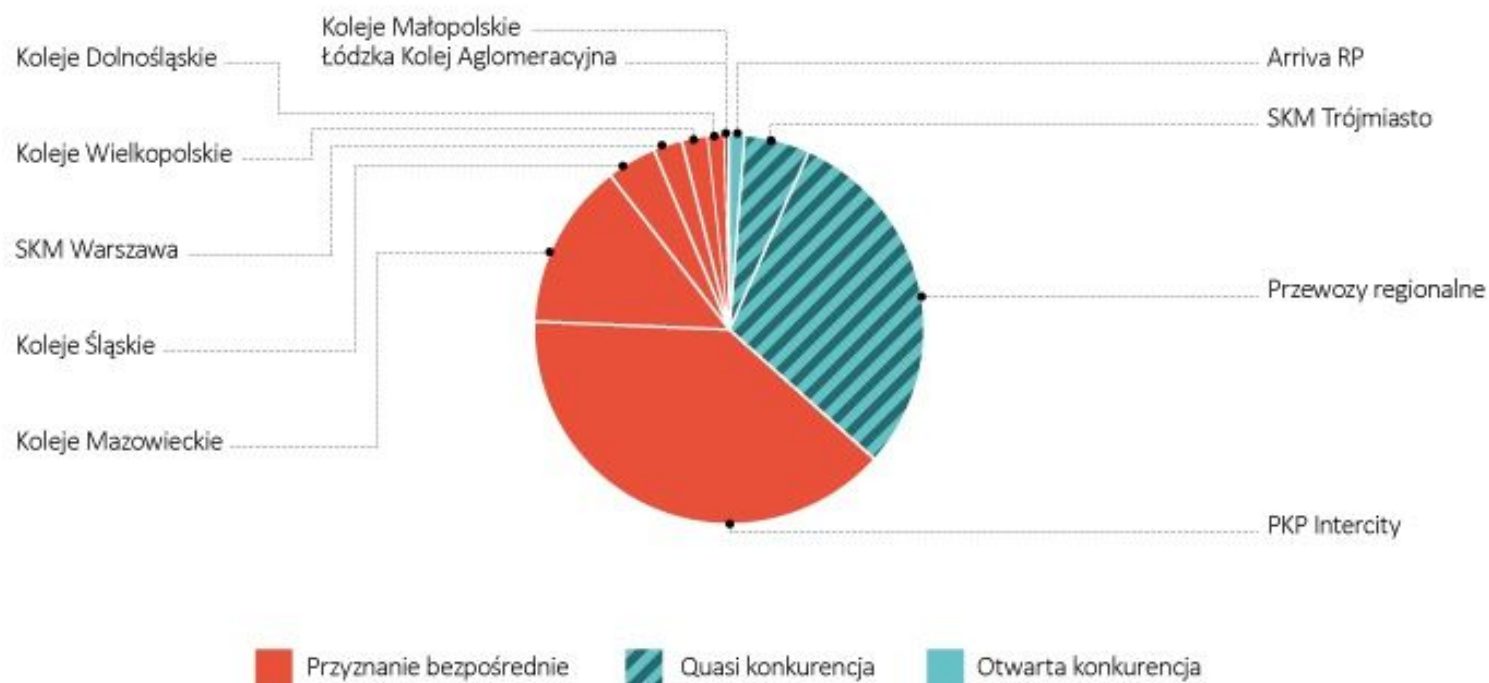
- Rada nadzorcza zmniejsza liczbę członków z 19 do 5
 - (PKP)PR wraca pod kontrolę państwa
 - w 2020 roku spółka po raz trzeci zmienia nazwę na POLREGIO
- rynek kolejowy w Polsce znajduje się *de facto* w punkcie wyjścia



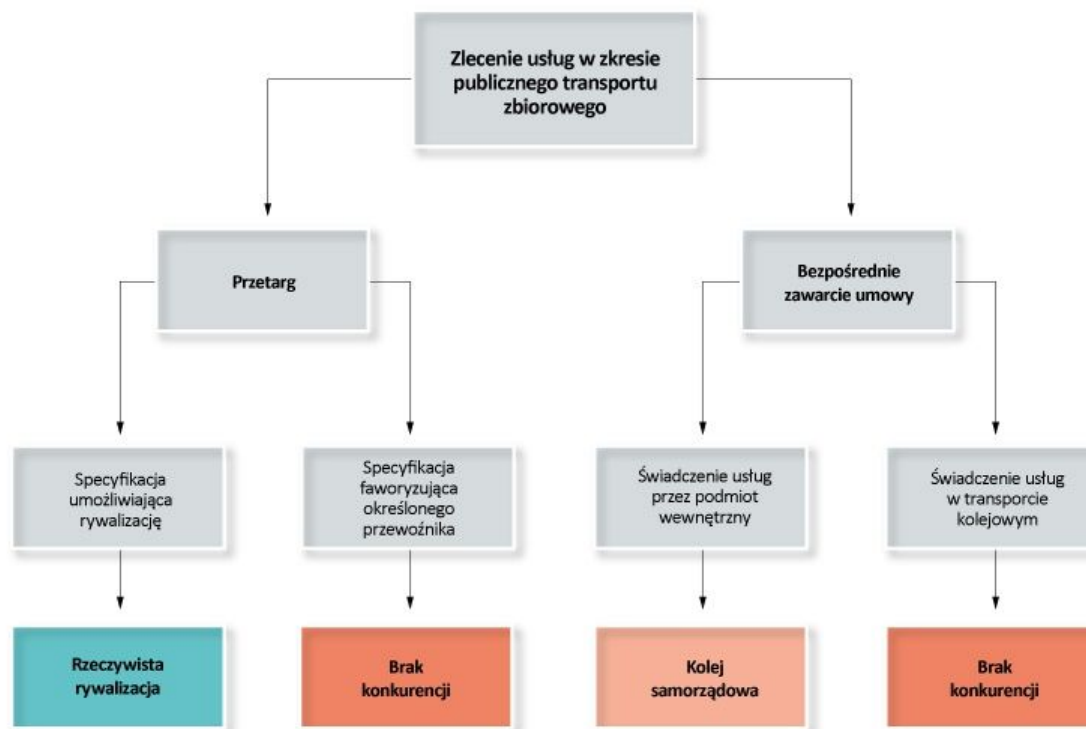
PKP



Aktualny podział rynku przewozów pasażerskich w Polsce



Aktualny podział rynku przewozów pasażerskich w Polsce

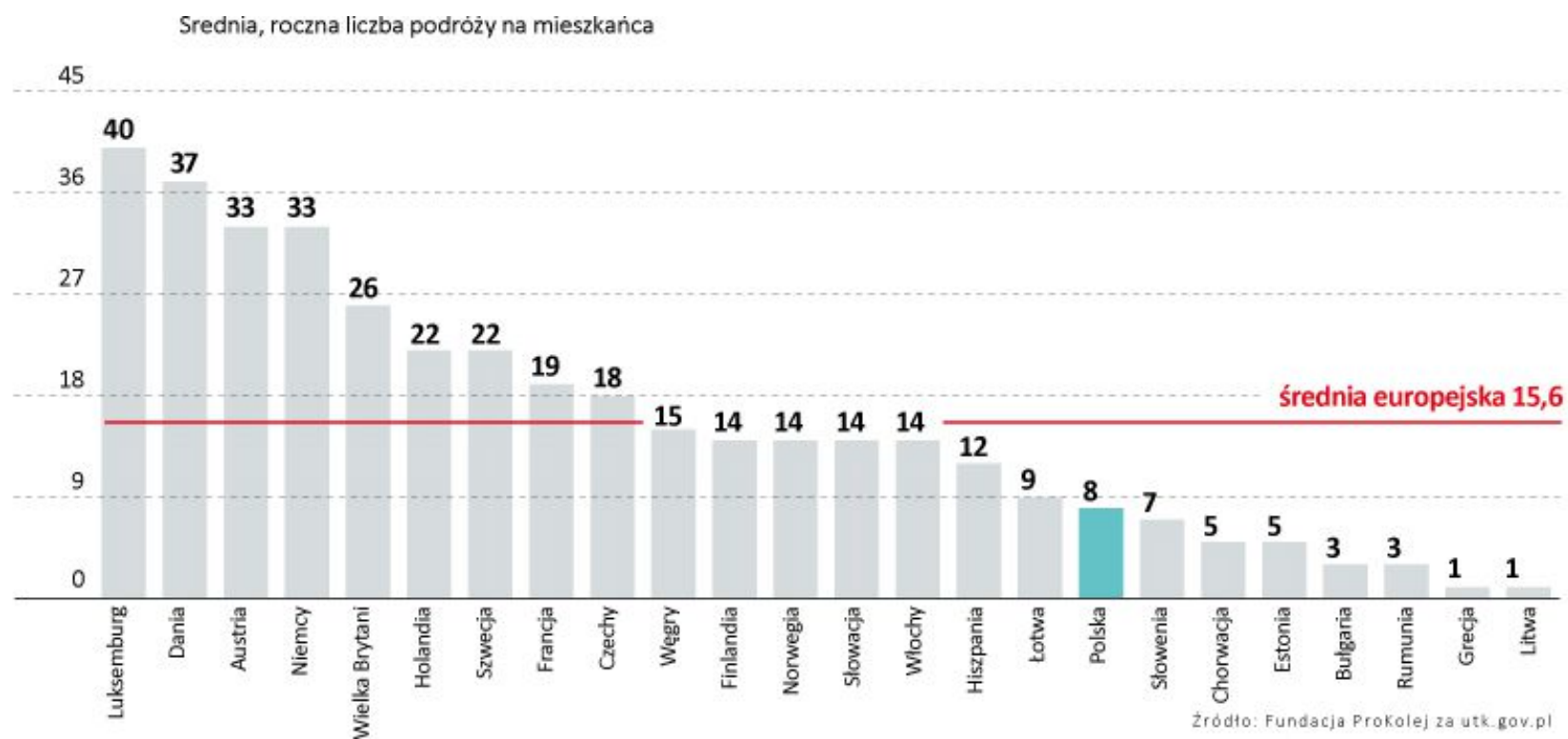




Rezultaty dotychczasowych reform

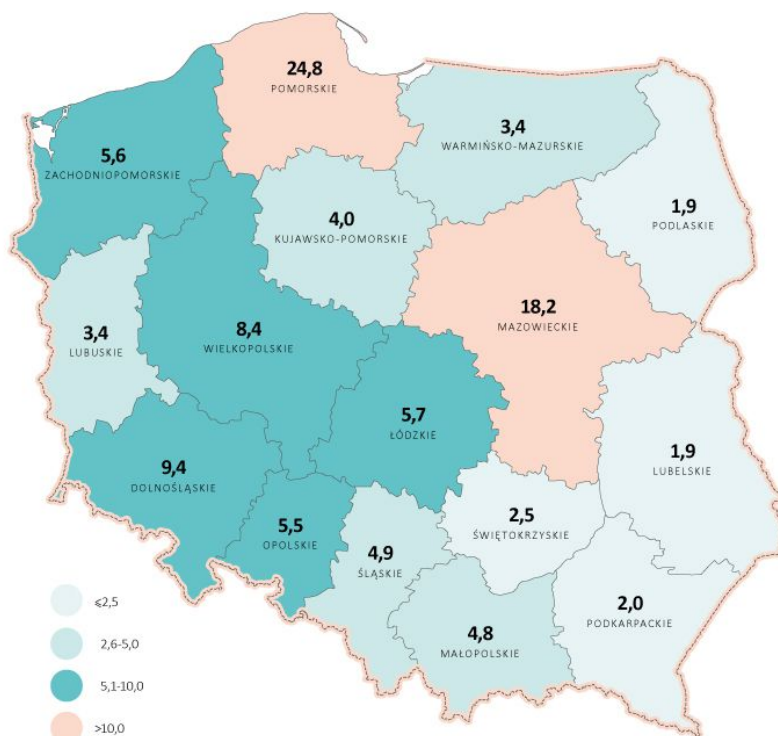
- powoływanie kolei samorządowych okazuje się lepsze od zlecenia usług monopolistom ale:
 - zaciera role organizatora przewozów (zamawianie, kontrolowanie i finansowanie) i operatora który je wykonuje
 - tworzy lokalne monopole, a tym samym eliminuje bodźce ekonomiczne do redukcji kosztów i poprawy jakości
 - angażuje w działalność gospodarczą struktury publiczne – prowadząc do upolitycznienia decyzji gospodarczych, etatyzmu i obniżenia efektywności ekonomicznej

Wykorzystanie kolei pasażerskiej w Europie



Wykorzystanie kolei pasażerskiej w Polsce

Liczba podróży koleją na mieszkańca
Średnia liczba przejazdów na 1 mieszkańca w 2018



Źródło: UTK 2018

Rezultaty dotychczasowych reform

- w przeciągu ponad 25 lat odnotowano spadek przewozów pasażerskich przekraczający 60%
- jedynym stałym trendem był wzrost oczekiwań dotacyjnych
- unikanie odpowiedzialności za kondycję transportu – w tym kolei – w regionach doprowadziły do wykluczenia komunikacyjnego znacznej części terytorium kraju
- skutkiem serii fragmentarycznych reform (unikanie problemów takich jak protesty i strajki) jest wzrost kosztów przy równoległym ograniczeniu oferty przewozowej
- kolejne oddłużenia nie powstrzymują spadku efektywności i ponownego zadłużania



PKP


PRZEWÓZY REGIONALNE
spółka z o.o.


Przewozy Regionalne


POLREGIO

Rezultaty dotychczasowych reform

- segment przewozów regionalnych w Polsce utożsamia się z jednym przewoźnikiem
- kolejnym przekształceniom przewozów regionalnych przyświecała błędna filozofia (doraźna pomoc jednemu podmiotowi) i brak działań na rzecz rozwoju rynku
- mimo pozytywnych przykładów (kujawsko-pomorskie, przewozy towarowe) scenariusz liberalizacji otwarcia rynku nigdy nie był brany pod uwagę jako alternatywa dla własności publicznej
- wspólnymi mianownikami wszystkich dotychczasowych reform krajowych była obrona pozycji państwowej kolei i blokowanie dostępu rynku
- wspólnymi mianownikami wszystkich dotychczasowych reform europejskich jest niwelowanie barier wejścia na rynek i uruchomienie potencjału niewykorzystanej przedsiębiorczości



PKP


PRZEWozy REGIONALNE
spółka z o.o.


Przewozy Regionalne


POLREGIO

Spadek cen biletów po liberalizacji rynku

Różnica pomiędzy średnią ceną na średnią odległość przed i po wprowadzeniu konkurencji pomiędzy przewoźnikami dalekobieżnymi w %



Źródło: TRA Consulting, NTV



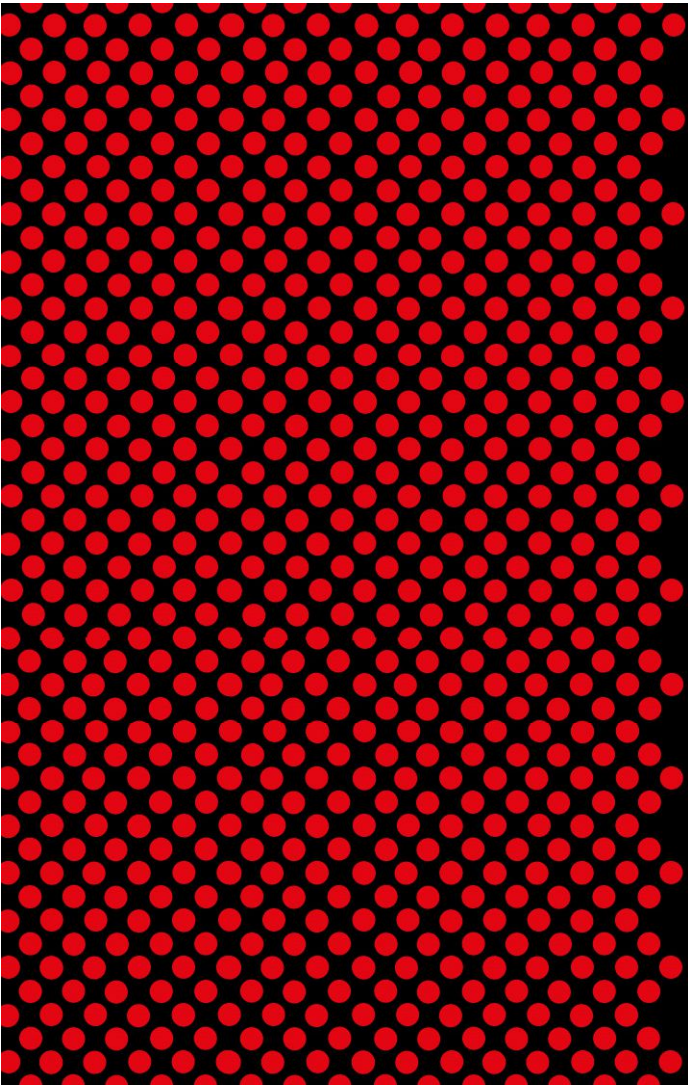
Podsumowanie

- ze względu na wypaczenie podziały funkcji organizatora i operatora usług poprawa stanu infrastruktury kolejowej i zakupy taboru nie doprowadziły do oczekiwanego wzrostu pracy przewozowej
 - obawa przed skutkami otwarcia rynku powoduje, że kolej regionalna w większości województw straciła dotychczasową pozycję rynkową i stopniowo schodzi na margines
 - na rynku przewoźników pasażerskich w Polsce nie pojawiły się nowe podmioty i inwestorzy
- autostrady i drogi ekspresowe wypełniają się ruchem szybciej niż prognozowano, zmodernizowane linie kolejowe oraz nowe pojazdy tylko w kilku przypadkach



Podsumowanie

- reformy kolei regionalnych muszą mieć charakter systemowy, zarówno dla operatorów jak i organizatorów przewozów
- jako kraj potrzebujemy kolei, ale kolei konkurencyjnej (otwartej na potrzeby pasażerów i nadawców ładunków) i efektywnej (dla wszystkich, którzy ze swoich środków ją wspierają)



ProKolej

działaj!