

Janusz Piechociński Zespół doradców gospodarczych TOR
PLATFORMA KOLEJOWA KIG

UWAGI DO DOKUMENTU

STRATEGIA DLA TRANSPORTU KOLEJOWEGO DO 2009

opracowanego pod kierownictwem Podsekretarza Stanu Ministerstwa Transportu i Budownictwa

Mirosława Chaberka

Warszawa, luty 2006

WSTĘP

Historia reform a polskich kolejach, w ostatnich latach, wiąże się nierozdzielnie z dwoma aktami prawnymi:

- Ustawą z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe. Ustawa ta przesądziła, co z resztą zawarte jest w jej tytule, że:
 - PKP będzie skomercjalizowane, tzn. przekształcone w spółkę akcyjną.

Nastąpiło z końcem 2000r. i od 1.01.2000r. istnieje PKP S.A., będąca generalnym prawnym sukcesorem byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP,

- PKP zrestrukturyzuje swoje „wnętrze” poprzez założenie spółek do prowadzenia poszczególnych, wyspecjalizowanych działalności, zarówno tych podstawowych jakimi są przewozy osób i rzeczy jak i szeregu działalności pomocniczych oraz, że PKP S.A. wyposaży powołane przez siebie spółki w składniki majątku niezbędne do działalności

Zadanie to zostało wykonane w okresie do końca września 2001r.(bez wyposażenia spółek w nieruchomości) i z dniem 1.10.2001r. cała działalność operacyjna, dotycząca zarządzania infrastrukturą oraz dotycząca przewozów, jak również większość działalności pomocniczych, została przeniesiona przez PKP S.A. do spółek.

- PKP S.A. sprywatyzuje utworzone przez siebie spółki, z wyjątkiem spółki Polskie Linie Kolejowe S.A

.

Te postanowienia ustawy nie zostały dotychczas zrealizowane.

- Ustawą z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym. Ustawa ta, spójna kierunkowo z cytowaną ustawą z dnia 8 września 2000r. o PKP wprowadziła szereg zasadniczych regulacji jak

:

- utworzenie Urzędu Transportu Kolejowego, jako regulatora rodzącego się rynku kolejowego. Urząd ten powstał i funkcjonuje od 2004r.
- Licencjonowanie działalności w zakresie wykonywania przewozów kolejowych, określając tym samym procedury do powstania i rozpoczynania działalności przez prywatnych przewoźników. Obecnie już ponad 50-ciu prywatnych przewoźników towarowych wykonuje działalność.

Cytowane ustawy były na przestrzeni minionych lat kilkakrotnie nowelizowane. Nowelizacje miały charakter uszczegóławiający, nie zmieniły one podstawowych kierunków reform na polskich kolejach, do których zaliczyć należy:

1. Urynkowanie dziedziny transportu kolejowego, co jest zgodne z reformami w Polsce podjętymi po 1989r. oraz z procesami liberalizacji rynku kolejowego w UNII EUROPEJSKIEJ.
2. Rozdzielenie prawno-organizacyjne i ekonomiczne zarządcy infrastruktury od przedsiębiorstw przewozowych i innych sfer działalności kolei, przy założeniu, że zarządca będzie państwowa osoba prawną, co ma miejsce w większości kolei w UNII EUROPEJSKIEJ.
3. Prywatyzacji działalności przewozowej i pomocniczej, jako konsekwencji rynkowego charakteru reform i założenia, że rola państwa na kolejach polskich będzie ograniczona do następujących funkcji:
 - 3.1. Programowej - poprzez działalność ministerstwa właściwego dla spraw transportu.
 - 3.2. Właścicielskiej - w zakresie infrastruktury kolejowej.
 - 3.3. Regulacyjnej - poprzez Urząd Transportu Kolejowego.
 - 3.4 Finansowej – w zakresie współfinansowania inwestycji infrastrukturalnych i dofinansowywania przewozów pasażerskich.

Wymienione, zasadnicze kierunki reform na kolejach polskich, zanim zostały uchwalone ustawami, znalazły swój programowy wyraz w opracowanym przez ówczesne ministerstwo Transportu i przyjętym przez Radę Ministrów, we wrześniu 1999r. „RZĄDOWYM PROGRAMIE RESTRUKTURYZACJI POLSKICH KOLEI”.

Konieczność nadania programowi restrukturyzacji polskich kolei, rangi PROGRAMU RZĄDOWEGO była podyktowana tym, że koleje w Polsce są ogromną dziedziną gospodarki a udział transportu kolejowego w Polsce jest dwukrotnie wyższy od udziału w państwach starej UNII EUROPEJSKIEJ.

Wdrażanie rządowego Programu Restrukturyzacji Kolei Polskich mogła się odbywać wyłącznie na podstawie nowych regulacji prawnych, rangi ustawy sejmowej. Przesądziła o tym bowiem głębokość i charakter zaprojektowanych zmian.

Można więc podsumować, że przyjęta metodologia prac nad strategią zmian w polskim kolejnictwie, sprowadzająca się do konwencji:

A. Najpierw rządowy program o charakterze strategii zmian i rozwoju

B. Następnie nowe, bądź zmienione ustawy jako instrumenty realizacji przyjętego programu .

jest właściwa dla takiej dziedziny gospodarki jaką jest kolej

.

Analiza otrzymanego z Ministerstwa Transportu i Budownictwa dokumentu pod tytułem „ STRATEGIA DLA TRANSPORTU KOLEJOWEGO NA ROK 2009 ” opracowanego pod kierunkiem Podsekretarzem Stanu Pana Mirosława Chaberka, została przeprowadzona zarówno pod względem poprawności metodycznej budowy takiej strategii jak o w warstwie merytorycznej tego dokumentu.

Efektem tej analizy są uwagi opisane w Rozdziale II i III.

W przedłożonym projekcie STRATEGII...zakłada się, że w styczniu i lutym będą prowadzone konsultacje jej założeń i też i będą kontynuowane prace programowe nad jej ostatecznym kształtem.

Niniejsze uwagi i propozycje należy traktować jako głos konsultacyjny w dyskusji

I.UWAGI METODYCZNE DO DOKUMENTU „ STRATEGIA DLA ROZWOJU TRANSPORTU KOLEJOWEGO DO ROKU 2009 ”

„opracowanego pod kierunkiem Podsekretarza Stanu Pana Mirosława Chaberka.

1. Jest pewna trudność w opiniowaniu dokumentu, który jest opatrzony tytułem „ STRATEGIA DLA TRANSPORTU KOLEJOWEGO DO ROKU 2009 ” , który jest wydany jako projekt w styczniu 2006r., gdyż nie wiemy czy chodzi o:
 - 1.1. do roku 2009, t.j. praktyce do 31.12.2008r., czy też chodzi o okres do końca 2009r
 - 1.2. biorąc pod uwagę cykl konsultacji (zwykle 2 miesiące) a następnie cykl nowelizacji ustaw (zwykle 6 miesięcy) to tak naprawdę nowa „ STRATEGIA DLA TRANSPORTU KOLEJOWEGO DO ROKU 2009 ” miałaby horyzont obowiązywania nieco ponad 1 rok.
 - 1.3. potoczne, normalne rozumienie słowa „ STRATEGIA” sugeruje, że czytelnik analizujący dokument o tym tytule, oczekuje co najmniej kilku, jeśli nie kilkunastoletniej wizji funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego.

1.4 skąd wziął się przedział czasowy do roku 2009, logiczne byłoby utrzymanie korelacji z wieloletnimi planami i programami gospodarczymi Rządu i wieloletnimi budżetami Unii Europejskiej, poprzednia przygotowywana wewnątrz PKP a zatwierdzona przez Radę Ministrów 22 lutego 2005 r. strategia obejmowała lata 2005-2007

2. Jest kolejna metodyczna trudność w opiniowaniu przedmiotowej „STRATEGII ...” bowiem :

2.1. treść dokumentu nie odpowiada jego tytułowi. Cały dokument jest poświęcony przedsiębiorstwu PKP S.A. i spółkom do niej należącym, podczas gdy tytuł dokumentu sugeruje, że zawarte są w nim rozważania i kierunki dotyczące całego transportu kolejowego w Polsce. Autor dokumentu zdaje się nie zauważyć kilkudziesięciu innych (prywatnych) przedsiębiorstw kolejowych, które się dynamicznie rozwijają i są pełnoprawnymi uczestnikami rynku kolejowego.

2.2. uwzględniając treść dokumentu, należałoby skorygować jego tytuł na „ OPIS PKP S.A. i spółek z jej udziałami”, aczkolwiek opis ten też nie jest pełny i nie w pełni wiarygodny.

3. Przedłożony dokument nie zawiera informacji, czy i kiedy i w jakim zakresie będą zmieniane ustawy sejmowe, co jest niezbędne do wdrożenia jakiegokolwiek nowej „STRATEGII...”. Dotyczy to w szczególności:

3.1. ustawy z dnia 8 września 2000r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP.

3.2. ustawy z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym.

Jeśli zmiany do w/w ustaw są zawarte w odrębnym dokumencie , to zapoznanie się z nimi jest niezbędne do zajęcia ostatecznego stanowiska wobec „ STRATEGII..” i należy się tego domagać . Jeśli natomiast, nie zakłada się zmian w w/w ustawach to w gruncie rzeczy trudno mówić o nowej „ STRATEGII...”

4. Od czasu przyjęcia rządowego programu Restrukturyzacji Kolei w 1999r., modyfikowanego następnie przez Radę Ministrów w 2003r. i 2005r. minęło trochę czasu i w otoczeniu kolejowym i zagranicznym kolei polskich wystąpiły nowe zjawiska jak

:

- 4.1. protekcyjnistyczna polityka rządów państw starej UNII EUROPEJSKIEJ, chroniąca swoje rynki kolejowe i postrzegająca nowe państwa UNII jako obszar ekspansji , co wymaga reakcji Ministerstwa Transportu i Budownictwa w zakresie rewizji zakresu i tempa otwierania polskiego rynku przewozów dla zagranicznych przedsiębiorstw kolejowych.
- 4.2. prywatyzacja i globalizacja, transportochłonnych dziedzin gospodarki jak : hutnictwo, przemysł kruszyw, cementownictwo i.t.d., co zmienia ilość i geografę transportu ładunków a tym samym powinno być uwzględniane w planach działalności przewoźników i planach rozwoju infrastruktury

.

- 4.3. notoryczne nie wywiązywanie się państwa z roli współfinansowania przewozów pasażerskich, co doprowadziło tą część kolejnictwa polskiego do bankructwa i zagraża rozpadem całej kolei.
- 4.4. nie wdrażanie postanowień ustawy z dnia 8 września 2000r. o wyposażeniu spółek PKP S.A. w niezbędny im do działalności majątek, co skutkuje zaprzepaszczaniem ich szans rozwojowych na liberalizującym się rynku kolejowym.
- 4.5. nie wyrównanie ekonomicznych warunków funkcjonowania transportu kolejowego w stosunku do transportu samochodowego, który jest głównym konkurentem kolei, co prowadzić będzie do dalszego zmniejszania udziału transportu kolejowego i podważa tym samym sens ponoszenia ogromnych wydatków na inwestycje kolejowe.

Na powyższe zagadnienia i dylematy w przedłożonej „STRATEGII...” nie znajdujemy odniesienia.

- 5. Przedłożony dokument nie określa jaki będzie za kilka lat a nawet na koniec 2009r., t.j. na koniec okresu na jaki opiewa dokument:

- 5.1. modelu kolejnictwa w Polsce, t.j. ile będzie w nim rynku a ile interwencjonizmu państwa i w jakich obszarach.

- 5.2. udział kolei w transporcie w Polsce, na tle rozwoju innych dziedzin transportu

Brak wizji rozwoju polskiego kolejnictwa i jego modelu docelowego utrudnia ocenę w sumie krótkookresowych i doraźnych rozwiązań zawartych w przedłożonym dokumencie.

6. Poza zagadnieniami wymienionymi w pkt.5 „STRATEGIA...” powinna odnosić się również do następujących kwestii i problemów:

6.1. jaka będzie polityka Resortu i Rządu do tzw. okresów ochronnych w kolejnictwie polskim,

6.2. jakie będą stawki dostępu do infrastruktury kolejowej na przestrzeni najbliższych lat,

6.3. jaki będzie program zagospodarowania zasobów materialnych i ludzkich będących w dyspozycji PKP S.A. i jej spółek, jeśli w sytuacji wstrzymania prywatyzacji na kolei przegrywać one będą na rynku z konkurentami krajowymi i zagranicznymi,

6.4. jakie będzie stanowisko Resortu i Rządu wobec inicjatywy budowy niektórych elementów infrastruktury torowej przez samorządy i prywatnych przewoźników, czy będą oni mogli skorzystać z dotacji unijnych i wsparcia z budżetu polskiego państwa.

III. UWAGI MERYTORYCZNE DO DOKUMENTU „ STRATEGIA DLA TRANSPORT KOLEJOWEGO DO ROKU 2009 ”,

opracowanego pod kierunkiem Podsekretarza Stanu Pana Mirosława Chabierka

Niniejsze uwagi uwzględniają treść a nie tytuł dokumentu. Dokument poświęcony jest przedsiębiorstwu PKP S.A. i spółkom do niej należącym oraz ich niektórym relacji z otoczeniem rządowym. Dokument ma charakter inwentaryzacji- opisu problemów i zdarzeń z ostatnich kilku lat.

Str. 4 zawiera nieprawdziwe stwierdzenie o treści: „

(...) Usamodzielnione i oddłużone w momencie powołania spółki kolejowe, które powstały na bazie skomercjalizowanego PKP nie poprawiły efektywności gospodarowania . Zadłużenie grupy PKP wzrosło....”

. Stan faktyczny jest taki, że większość spółek utworzonych przez PKP S.A. poprawiła efektywność gospodarowania, mierzoną zarówno wynikiem finansowym, wydajnością pracy i obniżką kosztów własnych i obniżką cen świadczonych usług. Przykładami są PKP CARGO S.A., PKP Energetyka Sp. z o.o., PKP Intercity Sp. z o.o.

Natomiast to, że zadłużenie Grupy PKP wzrosło wynika wyłącznie z braku dofinansowania przewozów regionalnych, co negatywnie oddziałuje na inne spółki.

Str. 5 zawiera błędną diagnozę zawartą w następujących zdaniach: „

(...) dotychczasowe programy restrukturyzacji transportu kolejowego koncentrowały się na stworzeniu warunków do działania mechanizmów rynku i prywatyzacji wyodrębnionych części PKP. Tego rodzaju działania nie przyniosły pożądanego rezultatu(...). Stąd wnioskować należy, iż zmianie należy poddać dotychczasową koncepcję...”

Błąd w diagnozie polega na tym, że to nie złe programy a brak konsekwencji w ich realizacji, sprowadzający się do nie przekazania spółkom majątku oraz brak działań prywatyzacyjnych doprowadziły do mniejszych od pożądanых rezultatów w restrukturyzacji spółek z Grupy PKP.

Jeśli autor zapowiada zmianę dotychczasowej koncepcji „stworzenia warunków do działania mechanizmów rynku” to ma na pewno na myśli powrót do większej roli państwa w tej dziedzinie gospodarki. Niestety w dalszej części materiału nie doszukujemy się na czym ta nowa koncepcja zmian ma polegać

.

Str. 7 pytanie do punktu 1.

- czy tylko spółka PLK S.A. ma być wyposażona w odpowiedni majątek? A co z postanowieniami ustawy z dnia 8 września 2000r., nakazującymi wyposażenie wszystkich spółek w majątek niezbędny do prowadzenia przez nie działalności statutowej.

Str.7 pytanie do punktu 2.

- czy dopuszcza się możliwość budowy i zarządzania infrastrukturą przez prywatne konsorcja, jeśli państwo ma tylko pełnić funkcję koordynatora działań i czy takie inwestycje mogą korzystać z pomocy unijnej na infrastrukturę kolejową?

Str. 8 uwagi do pkt. 3.

Autor zapowiada powołanie na bazie części Grupy PKP S.A, „PODATKOWEJ GRUPY KAPITAŁOWEJ”. Brak jest w materiale odpowiedzi na następujące pytania:

- czy PGK będzie utworzona w oparciu o istniejące przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, jeśli tak to czy PKP S.A. spełnia kryteria wynikające z tej ustawy?
- Czy tworzenie PGK będzie poprzedzone nowelizacją ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, jeśli tak czy są na to odpowiednie uzgodnienia międzyresortowe. Ten projekt należy oceniać jako mało realny a poza tym chyba niecelowy, jeśli PKP CARGO S.A. i inne dochodowe spółki w wyniku zaniechań dalszej restrukturyzacji mogą przynosić straty.

Str. 11

autor zapowiada zmianę metod zarządzania w Grupie PKP S.A., która „(...) będzie zarządzana jak holding spółek powiązanych kapitałowo”. Autor nie rozwija na czym ma polegać to nowe zarządzanie. W szczególności nie odpowiada na pytania jaki rodzaj holdingu (operacyjny, strategiczny czy finansowy) ma stanowić PKP S.A.

Str. 11 zawiera również zdanie groźne dla działalności zarządów spółek

„(...) Holding nie będzie ograniczał możliwości funkcjonowania spółek na rynkach pozakolejowych ” to znaczy, że będzie lub może ograniczać działalność na rynkach kolejowych, które są przecież rynkami podstawowymi. Jest to niezgodne z prawem i nie mówiąc o braku jakiegokolwiek uzasadnienia rynkowego i ekonomicznego.

Str. 11 zawiera stwierdzenie, że HOLDER będzie uzyskiwał przychody m. in. z:

- Dywidend ze spółek podatkowej grupy kapitałowej PKP S.A.

Założenie nierealne – abstrakcyjne, bowiem istotą podatkowej grupy kapitałowej jest optymalizacja podatku dochodowego, który ze spółek dochodowych mógłby służyć do sfinansowania deficytu w spółkach działających ze stratą. Jeśli spółka PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. ma deficyt ponad 1mld zł rocznie, to powstaje pytanie ile podatku będzie można przeznaczyć ze spółek dochodowych na pokrycie tego deficytu tak żeby one mogły przeznaczyć jeszcze jakieś środki na dywidendę dla PKP S.A.

Str. 12 zawiera stwierdzenie, że

:

„ W początkowym okresie funkcjonowania PGK, PLK S.A. będzie w strukturze Grupy PKP a potem akcje spółki zostaną w całości przejęte przez Skarb Państwa”. Brak jest uzasadnienia dla takiego rozwiązania. Dzisiaj PKP, PLK S.A. są poza Grupą PKP, więc po co ją włączać do tej Grupy a następnie znowu wyłączać.

Str. 12 zawiera stwierdzenie, że:

Proces prywatyzacji spółek tworzących PGK będzie przeprowadzony po okresie przygotowawczym.

Autor podtrzymuje więc tezę o konieczności prywatyzacji, co jest jednym z zasadniczych postanowień ustawy z dnia 8 września 2000r. mówi jednocześnie o jakimś niesprecyzowanym okresie przygotowawczym, w czasie którego ma być podniesiona wartość rynkowa spółek. Nie ma informacji jak długo ten okres przygotowawczy ma trwać i jak będzie podnoszona wartość rynkowa spółek.

Tego typu ogólnikowe, hasłowe zapisy świadczą z jednej strony o niechęci do prywatyzacji przy jednoczesnym braku odwagi, żeby to napisać i bronić. Okres przygotowawczy to okres nic nie robienia w prywatyzacji

Str. 14 opisany m.in. pomysł na system informacji zarządczej PLK S.A, w którym stwierdza się:

„System ten pozwoli na uzyskanie pełnej transparentności kosztów oraz umożliwi poprawne sporządzanie kalkulacji cenowych”.

Przyjmuje się więc założenie, że ceny dostępu do torów będą kształtowane w oparciu o koszty zarządcy infrastruktury z poszczególnych linii. Założenie to jest sprzeczne z mechanizmami rynkowymi i prowadzące do absurdów, takich jak ten, że im większe nakłady ba remonty na daną linię tym większe stawki dostępu.

Biorąc pod uwagę, że głównym konkurentem kolei jest transport samochodowy to należy pamiętać o tym, że przewoźnik kolejowy ma szansę wygrać z przewoźnikiem samochodowym jeśli dostęp do drogi będzie porównywalny.

Str. 17 zawiera informację o tym, że powstanie Narodowy Instytut Kolejnictwa.

Brak jest szerszego uzasadnienia dla nowej instytucji. Niezrozumiałym jest przypisanie przyszłej Instytucji:

:

- .funkcji, które powinno wypełniać same ministerstwo, np.: prognozowanie i strategia,
- funkcji, które są właściwe dla konkretnych przedsiębiorstw, jak np.: problematyka inwestycji w obszarze działania PLK S.A.

Str. 21 zawiera stwierdzenia, że PKP CARGO S.A.

- przekaze do spółek pasażerskich niektóre lokomotywnie,
- przekaze do spółek pasażerskich lokomotywy do ruchu pasażerskiego i manewrowe, przy czym w innej części materiału mówi się, że lokomotywy manewrowe mają także trafić do obsługi stacji rozrządowych przez spółkę PKP PLK S.A.

Projektowane zmiany przebiegają w myśl starej kolejarskiej mentalności, że każdy podmiot ma mieć wszystko własne. Nie ma w tej filozofii miejsca na outsourcing i kooperację. To prosta droga do nieefektywności, wzrostu kosztów i cen. Brak jest przy tym:

- wyników analizy ekonomicznej celowości i opłacalności takich posunięć
- ,
- odpowiedzi na pytanie z czego Przewozy Regionalne zapłacą za utrzymanie dodatkowego majątku, jeśli dzisiaj nie regulują swoich zobowiązań

Str. 34, 35 i dalsze zawierają zestawienia i projekcję finansową.

Brak jest informacji, kto jest ich autorem i jakie są źródła tych danych. Jeśli są to projekcje resortowe, to dlaczego ma miejsce wkraczanie w kompetencje Zarządu PKP S.A. i spółek kolejowych. Jeśli są to projekcje PKP S.A. to brak informacji, czy przyjęte zostały przez organa korporacyjne.

Niezależnie od powyższego brak jest w komentarzu do tych projekcji odpowiedzi kto i w jaki sposób pokryje deficyt finansowy Grupy PKP w 2006 i kolejnych latach

Na zakończenie.

Co z problemem nadmiernego zatrudnienia, szacowanego wg. ekspertów na prawie 20 tyś. osób? Zdaje się, że autor przyjął następującą koncepcję – nie mówmy o tym problemie, to będzie spokój społeczny. W materiałach znalazło się nawet nierozsądne stwierdzenie o możliwości utrzymania obecnego stanu zatrudnienia. Strach i brak koncepcji dalszej restrukturyzacji zatrudnienia w Grupie PKP S.A. przesądzi o braku powodzenia ekonomicznego projektowanych zmian, a z czasem doprowadzi do konfliktów społecznych w tych spółkach, które utracą przychody i zabraknie im środków na wypłaty wynagrodzeń.