

Warszawa, 30 marca 2021 roku

**Opinia Forum Kolejowego Railway Business Forum o projekcie dokumentu Krajowy Plan
Odbudowy i Zwiększania Odporności (Plan, KPO).**

Wstęp i streszczenie – główne wnioski

KPO skupia się na grantach, których wysokość dla Polski sięgnąć ma 23,9 mld euro a całkowicie pomija znaczenie niskooprocentowanych pożyczek o wartości znacznie wyższej, bo przekraczającej 34 mld euro, które – jest na to wielka szansa – będą przynajmniej w części umarżane. A i tak, zaplanowanie wydatkowania tych pieniędzy w oderwaniu od aktualnie przygotowywanych innych kluczowych wieloletnich dokumentów (np. fundusze z nowej Polityki Spójności, z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji) utrudnia całościowe ogarnięcie problemów, wpływa na mniejszą efektywność wydatków i nie pozwala na pełną weryfikację skutków wdrożonych reform. Zresztą KPO nie przedstawia mierzalnych wskaźników, nie wiemy zatem co będziemy chcieli osiągnąć poza ogólnym wydaniem pieniędzy. Pomijana jest także kwestia środków sektora prywatnego. Warto w tym miejscu przypomnieć jak znaczący jest ich udział w krajowym PKB. Ogólne wydatki inwestycyjne stanowią 17 proc. PKB, z czego: na polski sektor prywatny przypada 10–12 proc., na zagraniczny sektor prywatny 2-3 proc., na wydatki publiczne 3 proc. i na środki unijne budżetowe kolejne 2 proc. PKB.

Zakreślone na str. 3 KPO cele, w tym zwłaszcza 3) wzrost **sprzyjający ... włączeniu społecznemu** oraz 4) **spójność społeczna i terytorialna** mogą i powinny być realizowane przez poprawę sytuacji transportu, zwłaszcza publicznego transportu zbiorowego (ptz), w tym kolejowego. Zwiększenie dostępności i znaczenia kolei w przemieszczaniu ludzi i towarów oraz kolei zarówno w obszarze ptz jak i pozostałych zastosowaniach jest warunkiem koniecznym realizacji celu 1) - **zielona transformacja** (str. 3). Uważamy zatem, że wśród celów KPO powinny znaleźć się:

- a. Odbudowa i stworzenie podstaw dla zwiększenia znaczenia publicznego transportu zbiorowego (ptz) – odbudowa skali przewozów i stworzenie lepszych warunków dokonywania wyboru tego transportu w konkurencji z indywidualnym.

- b. Odbudowa i zapewnienie rozwoju kolejowych przewozów towarowych - ich udziału w przewozach towarowych ogółem.
- c. Poprawa pozycji kolei i publicznego transportu zbiorowego jako czynników zielonej transformacji, w tym także zmniejszenie emisji generowanych przez kolej. Generalnie zwiększani roli kolei oraz ptz wobec daleko posuniętej elektryfikacji transportu szynowego oraz wiodącej roli ptz w elektryfikacji transportu drogowego jest samoistnym czynnikiem zielonego ładu w stopniu zależnym od transformacji elektroenergetyki. Nie usuwa to jednak potrzeby wsparcia zmian w samym systemie kolejowym i ptz, zastępowania silników diesla w pojazdach trakcyjnych szynowych.

Identyfikacja przez KPO zmian w PKB (str. 7) obejmuje całościowo transport, podczas gdy z punktu widzenia odbudowy istotne są bardziej szczegółowe zjawiska ukazujące wrażliwość niektórych segmentów transportu, słusznie postrzeganych jako umożliwiające zmniejszenie emisji. W opinii zwracamy uwagę w pierwszym rzędzie na **procesy zachodzące w obszarze kolei i publicznego transportu zbiorowego, które uwidoczniły się w okresie pandemii oraz wprowadzanych ograniczeń**, co do których można spodziewać się, z różnych powodów, np. postępującej dekarbonizacji, zmiany nawyków pracowników (commuters) lub postępu zielonej motoryzacji długotrwałej **zmiany trendu także po zakończeniu okresu pandemii i ograniczeń**.

Adresatami KPO mają być między innymi samorzady terytorialne w zakresie rozbudowy infrastruktury i środków transportu (str. 4). W akapicie dotyczącym adresatów w punkcie „instytucje publiczne” wyliczenie usług społecznych (publicznych) należy zatem **uzupełnić o publiczny transport zbiorowy**.

Przedstawiając niniejszą opinię formułujemy następujące podstawowe wnioski:

1. **Zakupy taboru kolejowego pasażerskiego powinny znaleźć więcej miejsca w strukturze wydatków KPO**, nie powinny faworyzować jednego przewoźnika i jednego rodzaju przewozów. Zwłaszcza, że przyjęta formuła ogranicza poważnie wsparcie dla przewoźnika wojewódzkich – regionalnych i aglomeracyjnych, które odgrywają kluczową rolę w publicznym transporcie zbiorowym. **Postulujemy wprowadzenie konkursu projektów** uwzględniającego możliwe od osiągnięcia potoki pasażerów a tym samym istotnego udziału w zielonej mobilności. Zapowiedzi wzrostu liczby uruchamianych pociągów do 2030 r. o 64 proc. względem obecnego roku nie będą przecież możliwe przy dominującym udziale w nim

PKP Intercity, gdyż w ostatnich latach największe przyrosty notowaliśmy w przewozach miejskich i regionalnych.

2. **KPO niesłusznie pomija kwestię budowy i modernizacji zapleczy dla taboru.** Zachowanie konkurencyjności i warunków bezpieczeństwa wymaga unowocześnienia zapleczy i odrzucenie tego typu projektów jest niespójne z kierunkiem KPO.
3. **Program należy uzupełnić o całokształt komunikacji miejskiej** – niezależnie od autobusów powinno być miejsce na wsparcie budowy linii i zakupu tramwajów.
4. W celu poprawy konkurencyjności kolei konieczne jest **wyrównywanie szans z transportem drogowym** poprzez egzekwowanie standardów bezpieczeństwa (prędkość, nacisk na oś) i upowszechnienie opłat od ciężkiego transportu drogowego na całą sieć dróg krajowych.
- 5.

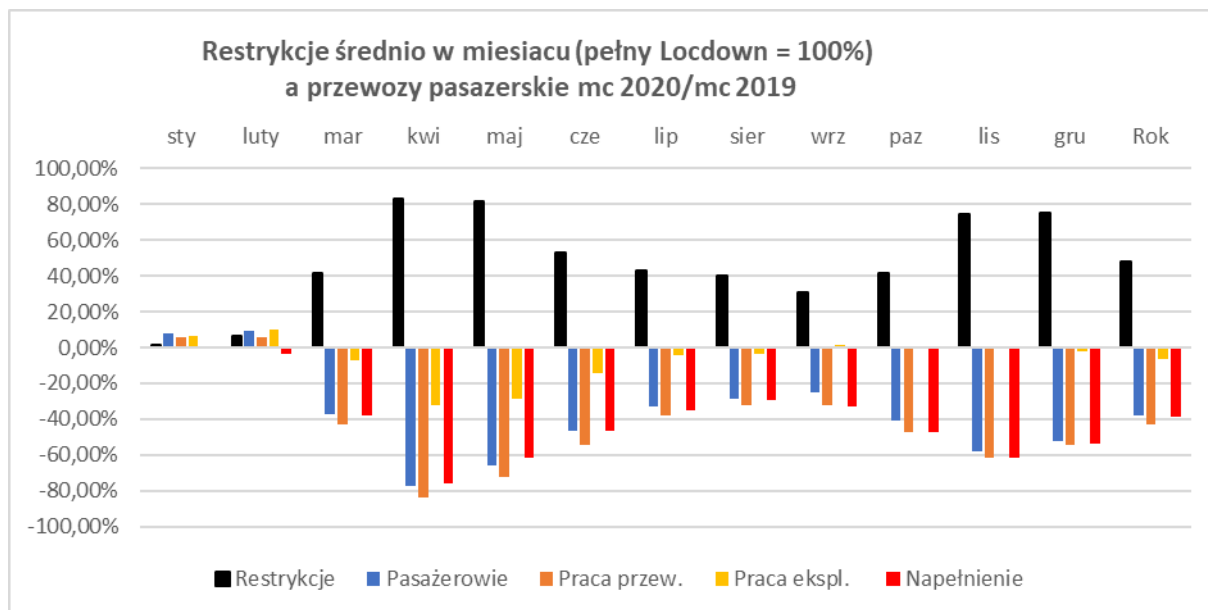
Przewozy pasażerskie i publiczny transport zbiorowy

Liczba pasażerów kolei i innych środków ptz jest oczywiście istotnie wrażliwa na wprowadzane ograniczenia. Dotychczasowa restrykcyjność zymiarowana według metodologii University of Oxford¹ i przedstawia się dla Polski następująco:

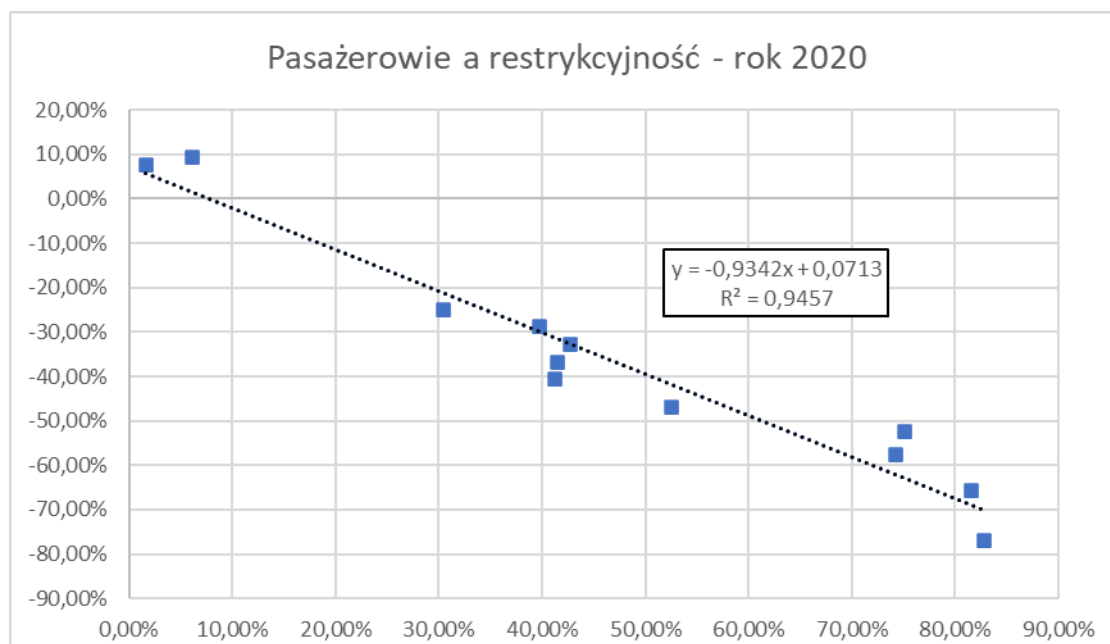


¹ <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker#data>

Dane UTK pokazują strukturę zmian w przewozach pasażerskich:

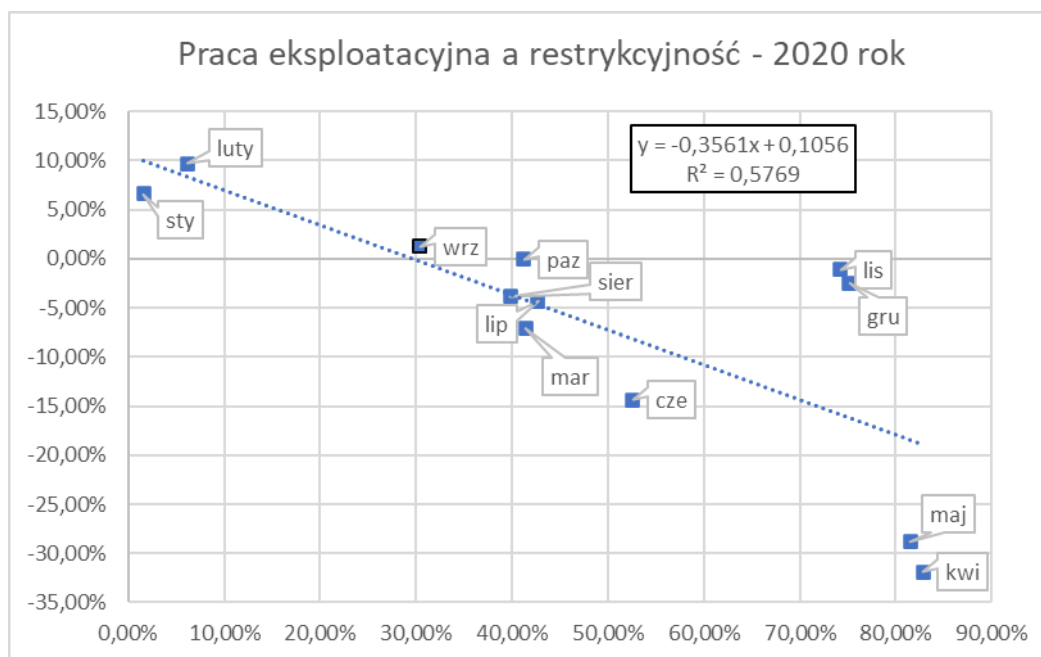


Na tej podstawie można zwymiarować ilościowo relację ograniczeń i epidemii dla przewozów pasażerskich²:



Przewoźnicy i organizatorzy pasażerskiego transportu kolejowego reagowali zdecydowanie odmiennie przy pierwszej fali, kiedy zredukowali liczbę pociągów, a inaczej jesienią, kiedy starali się utrzymać rozkład jazdy na poziomie ubiegłorocznym pomimo mniejszej liczby pasażerów, co oczywiście musiało się odbić na napełnieniu pociągów i wpływach z biletów.

² Dane UTK, obliczenia własne.



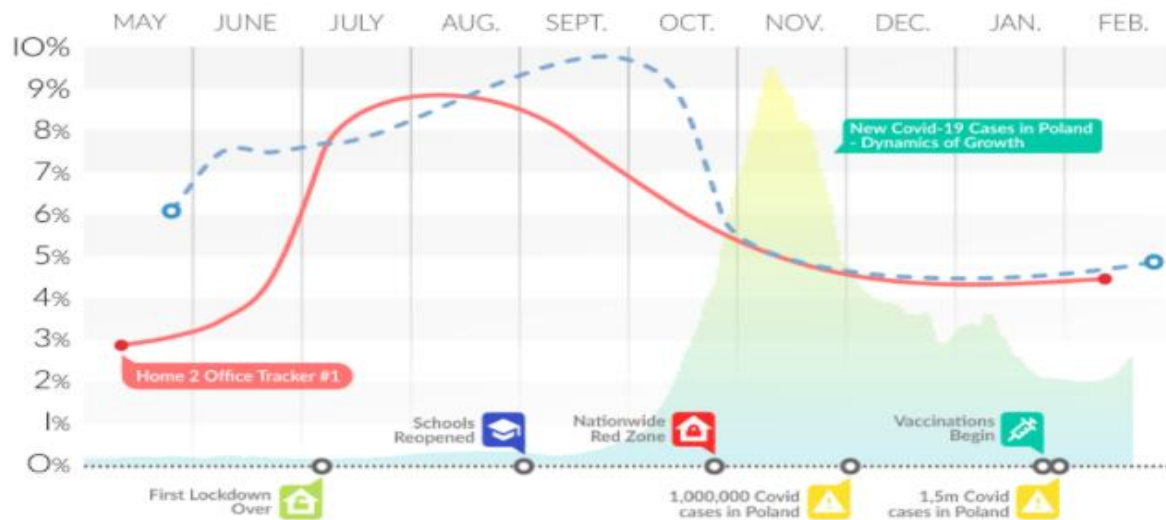
Takie postępowanie wynikało między innymi z nakazów sanitarnych, które ograniczały poziom wykorzystania miejsc w środkach ptz. Podobne problemy spotkały także komunikację miejską, w której przeciętne zmniejszenie liczby pasażerów oscylowało w okolicy 40%. Pewne zmniejszenie się potoku pasażerów w transporcie publicznym może okazać się zjawiskiem trwałym, gdyż czas pandemii i lockdownu ukazał złe, ale i dobre strony pracy zdalnej, zawierania wiarygodnych umów na odległość oraz e-commerce. Firmy, gdzie to jest możliwe stosują bowiem szeroki i zdyscyplinowany system pracy zdalnej³. Według ankiety Aspire - obejmującej specyficzny sektor gospodarki - z marca⁴ 2021 w biurach pracowało mniej niż 5,4% pracowników, 2% biur pozostawało zamkniętych, w 15% firm w biurze pracowało do 5 pracowników, w 41% firm do 10 pracowników a najwyższy odsetek pracy w biurze wynosił 40%, przy czym wyższe odsetki pracujących „z biura”, czyli niekorzystających z pracy zdalnej dotyczy firm niewielkich.

³ <https://coronavirus.aspire.org.pl/aspire-xchange/home-2-office-tracker-8/>. Aspire zrzessa menadżerów firm działających w obszarze technologii oraz usług biznesowych. Ankiety w marcu objęły 94 (w lutym 77) firmy zatrudniające łącznie ok. 42,9 (w lutym 42,5) tys. pracowników. W tych sektorach możliwości pracy zdalnej są dalej idące niż przeciętne, ale też w metropoliach stanowią one znaczące źródło ruchu commuters.

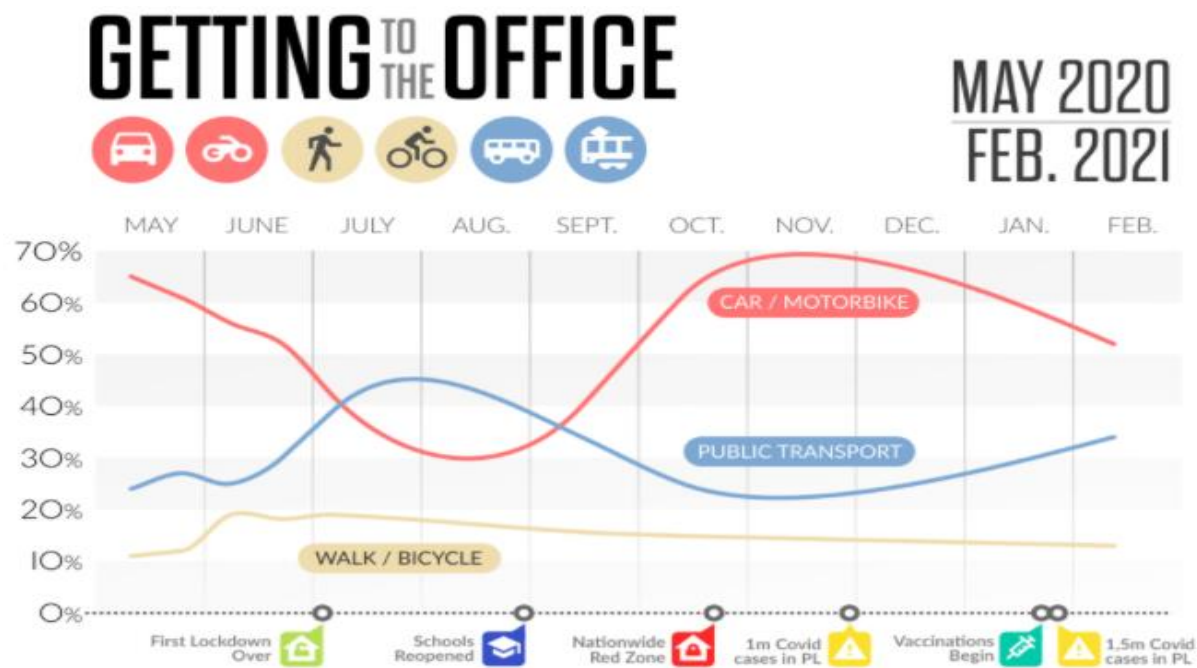
⁴ <https://coronavirus.aspire.org.pl/home-2-office-tracker/home-2-office-tracker-march-2021/>

% OF EMPLOYEES WORKING FROM THE OFFICE MAY 2020 - FEB 2021

—●— ACTUALS
- -○- - FORECASTS



Liczba pracowników korzystających z dojazdu pieszo lub rowerem pozostawała na względnie stałym poziomie, natomiast widoczne były wyraźne zmiany w wyborze samochód czy transport publiczny skorelowane z poziomem zagrożenia. Poprawa latem, a potem istotne zmniejszenie z 45% na początku sierpnia do nieco ponad 20% w pierwszej dekadzie listopada. Po uspokojeniu się fali jesiennej, a także lepszej reakcji transportu publicznego postępuje niewielki wzrost wykorzystania transportu publicznego.



Ankieta Aspire oczywiście nie jest w pełni reprezentatywna, ale warto zauważyć zamieszczone w niej wstępne oceny powrotu do biur, które wedle wiedzy z połowy marca są szacowane na 7%, 28% i 23% kolejno w II, III i IV kwartale 2021.

Wedle różnych badań dostępne są także dane wskazujące w których sektorach praca zdalna jest generalnie akceptowana zarówno przez pracowników jak i pracodawców. Należy spodziewać się, że po pandemii przyjmie się tryb pracy mieszanej, tj. z kontaktem w biurze, ale dotyczącym zdecydowanie mniej niż 100% czasu i/lub 100% pracowników.

Podjmując strategiczne decyzje odnośnie do odbudowy i dalszego rozwoju transportu pasażerskiego wskazane byłoby dokonanie analizy całościowej – także w oparciu o badania opinii. Już teraz trzeba przyjąć, że konieczność zachowania standardu i konkurencyjności nie pozwoli na zmniejszenie pracy eksploatacyjnej, przeciwnie – przywrócenie konkurencyjności będzie wymagać poprawy częstotliwości na niektórych trasach. Wyższa częstotliwość jest warunkiem konkurencyjności transportu publicznego względem indywidualnego. Poza tym wymagania pasażerów odnośnie do napelnienia - braku tłoku - nie ustaną także pomimo zniesienia administracyjnych ograniczeń liczby pasażerów. Jest wątpliwe, aby przyjmowana często norma 4 osób stojących na 1 metrze kwadratowym pozostawała docelowo akceptowalna przez pasażerów.

Tak więc:

- Zmniejszenie napełnienia pociągów (średniej liczby pasażerów na pociąg) trzeba uznać za zjawisko tylko częściowo odwracalne, docelowo trzeba pogodzić się, że liczba sprzed pandemii będzie trudna do utrzymania.
- Na konkurencyjność transportu zbiorowego mogą negatywnie wpłynąć niewygodny wynikające z przepisów sanitarnych (maseczki w transporcie publicznym), co może wywołać nawyki trwające także po pandemii.
- Koszty krańcowe transportu indywidualnego posiadacze samochodów kalkulują raczej wedle ceny samego paliwa, przez co je zaniżają, ale te to zaniżone koszty są konfrontowane z cenami biletów, w wyniku czego nawet podróże jednoosobowe okazują się porównywalne kosztowo z ceną biletu, co oznacza w obecnych warunkach dysfunkcyjny charakter ewentualnej podwyżki cen biletów, którą przyjmujemy roboczo⁵ jako **0,20 zł / pas km**.
- W rezultacie zmniejszone wpływy z biletów przypadające na pociągo-kilometr (pockm) pozostaną realnie na poziomie niższym niż sprzed pandemii, przy czym koszt **pockm** pozostanie raczej stały, średnio było to w ostatnich latach⁶ jest to ok. **37 zł/pockm**, w tym **opłata za infrastrukturę** - żalenie od metody obliczania **6,10 zł/pockm** wg UTK lub **8,60 zł/pockm** jako iloraz wpływów zarządcy i pracy eksploatacyjnej.
- Uśredniony – pokazujący raczej rząd wielkości próg napełnienia zapewniający pokrycie kosztów biletami (po refundacji ulg) kształtował się na poziomie około **185 pas/poc** (pasażerów w pociągu średnio na całej trasie) i jak wiadomo spełnia go niewiele relacji w kraju. Średnie napełnienie w pociągu kształtowało się na poziomie **130 pas/poc**.

Jeżeli przeciętne napełnienie pociągu zmniejszy się o 25% np. z 200 do 150 pas/poc to w miejsce rentowności (wpływy 40 zł/pockm, 3 zł/pockm zysku) pojawi się deficyt rzędu 7 zł/pockm. Trzeba się więc liczyć z tym, że w trakcie i po pandemii wobec zmniejszenia potoku pasażerów niektóre usługi utracą status komercyjny. Zmniejszenie liczby pociągów pogorszy konkurencyjność i wtedy zmniejszenie potoku będzie postępować. Albo aż do osiągnięcia równowagi na niskim poziomie usług, kiedy korzystają osoby, które muszą, a reszta przesiada się do samochodu, albo do ich całkowitej likwidacji. W roku 2021 należy więc **dokonać przeglądu siatki połączeń w celu korekty planu transportowego tak aby w podstawnych relacjach utrzymać rozsądna częstotliwość kursowania pomimo zmniejszenia liczby usług komercyjnych.**

⁵ Zmiana ceny zwykłego biletu na 1 km w środkowej części taryfy Polregio.

⁶ Obliczenia własne na podstawie danych UTK i niektórych sprawozdań spółek za 2019.

Usługi publiczne korzystają z dopłat ze strony organizatorów co umożliwia pokrycie kosztów i umiarkowanego zysku pomimo potoku pasażerów poniżej progu usługi komercyjnej. Skala tych dopłat jest zróżnicowana, niemniej jednak w celu zachowania i poprawy poziomu publicznego transportu zbiorowego **konieczne jest systemowe skompensowanie tego ubytku**. W przypadku roku 2019 uśrednione napełnienie pociągu wynosiło 130 pasażerów (w usługach publicznych 123). Licząc razem z przewozami komercyjnymi potrzebna była więc średnia dotacja 11 zł/pocmk, czyli ponad 1,8 mld w skali globalnej (bez refundacji ulg, która wynosiła niespełna 0,6 mld). W roku 2020 napełnienie wahało się (patrz wykres) od 112 pasażerów w styczniu przez 30 w kwietniu po 54 w grudniu, średnia roczna wynosi 79 pas/poc. Jest to omal 40% mniej i co warte uwagi - podobny spadek zainteresowania obserwowano w komunikacji miejskiej. Wpływy z biletów pokrywają zatem nie 69,7% kosztu jak w 2019, ale tylko 42,7% czyli zamiast 26 zł/pocmk niecałe 16 zł/pocmk. Wymagająca dotacji luka rośnie z 11 do 21 zł/pocmk, o 10 zł/pocmk, czyli z 1,8 do ok. 3,4 mld zł/rok w skali globalnej i to już po uwzględnieniu zmniejszenia pracy eksploatacyjnej ze 171 do 160 mln pocmk. Na razie nie ma analizy sprawozdań finansowych, ale można oszacować, że powstało zagrożenie deficytem 1,6 mld zł, który był kompensowany:

- Ograniczaniem pracy eksploatacyjnej, czyli pogarszaniem rozkładu jazdy, czego kontynuacja będzie prowadzić do zmniejszenia zainteresowania koleją i być może kolejnego zmniejszenia liczby pasażerów.
- Dodatkową dotacją pochodzącą z niewykorzystanych dotacji do biletów ulgowych (mniejsza liczba pasażerów), co było trafnym pociągnięciem, ale trudno je uznać za rozwiązanie docelowe.
- Różnymi oszczędnościami, które powinny być ocenione pod kątem szkodliwości dla systemu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy:

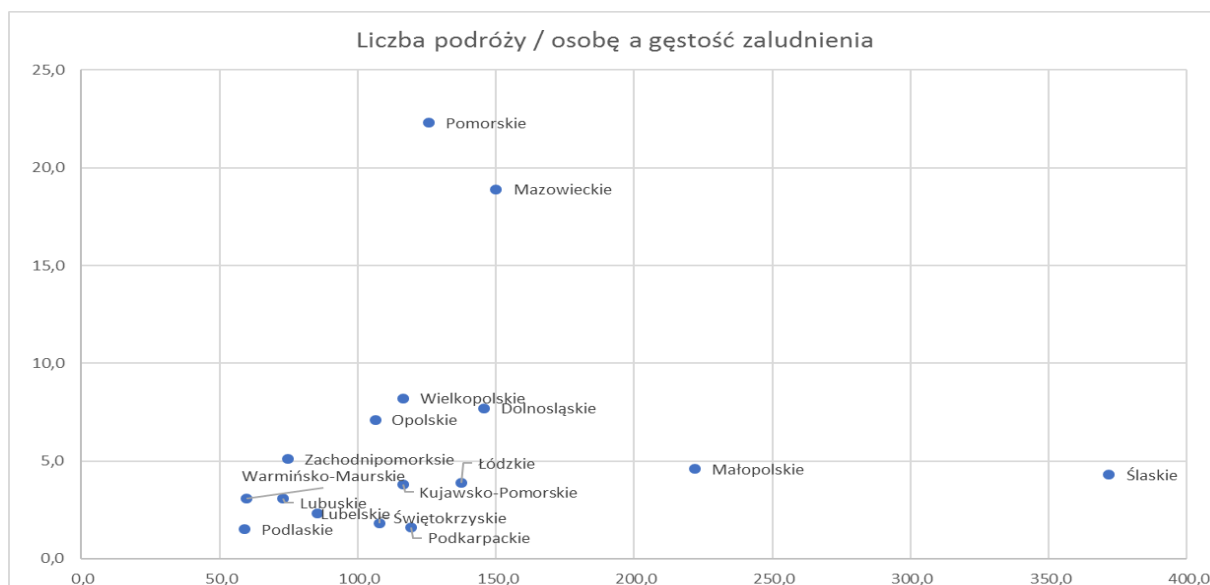
- a) **zmniejszyć całościowo koszty kolejowego transportu pasażerskiego poprzez zmniejszenie kosztu dostępu do infrastruktury zarówno dla przewozów komercyjnych jak i realizowanych w trybie umów usługi publicznej**. Jest to kwestia związana ściśle z problemem konkurencyjności kolei - także towarowej - i obniżenia kosztów transportu publicznego.
- b) **wzmocnić proces wymiany taboru** – jego unowocześnienie jest ważnym czynnikiem poprawy komfortu pasażerów i skłonienia ich do wyboru transportu zbiorowego. Jest to szczególnie istotne w aglomeracjach, gdzie koncentruje się ruch pasażerski obsługiwany przez spółki

wojewódzkie (lub miejskie). RBF popiera stanowisko Kolei Mazowieckich oraz SKM Warszawa i wyrażane publicznie opinie przewoźników o konieczności poszerzenia programu w tym wymiarze.

- c) uzupełnić KPO o możliwość finansowania modernizacji i/lub budowy zaplecza taborowego, jako koniecznego elementu zachowania jakości taboru oczekiwanej przez pasażerów oraz wymaganej przez przepisy, które stawiają coraz ostrzejsze wymagania, co szczegółowo uzasadnia załączona opinia Kolei Mazowieckich.
- d) Uzupełnić KPO o wsparcie budowy linii i zakupu taboru tramwajowego, nie tylko autobusowego, zważywszy, że wskazane problemy dotkną całą komunikację miejską i ptz.

Publiczny transport zbiorowy w regionach nieurbanizowanych

Zasadność powyższego pkt. b w części 2 wynika w sposób dość oczywisty ze skorelowania liczby podróży kolejowych na osobę z gęstością zaludnienia [os/km²] ⁷, podobnej do zależności od poziomu urbanizacji.



Wyjątkowa dobra sytuacja województwa pomorskiego wynika z dostosowania linii kolejowej do potrzeb aglomeracji, a mazowieckiego - obecności wielkiej metropolii, co zawsze sprzyja transportowi zbiorowemu. Sytuacja Śląska jest trudna do objaśnienia. Generalnie jednak widoczny

⁷ Opracowanie ZDG TOR według raportu UTK: Wykorzystanie i potencjał kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce z kwietnia 2017 roku, danych GUS.

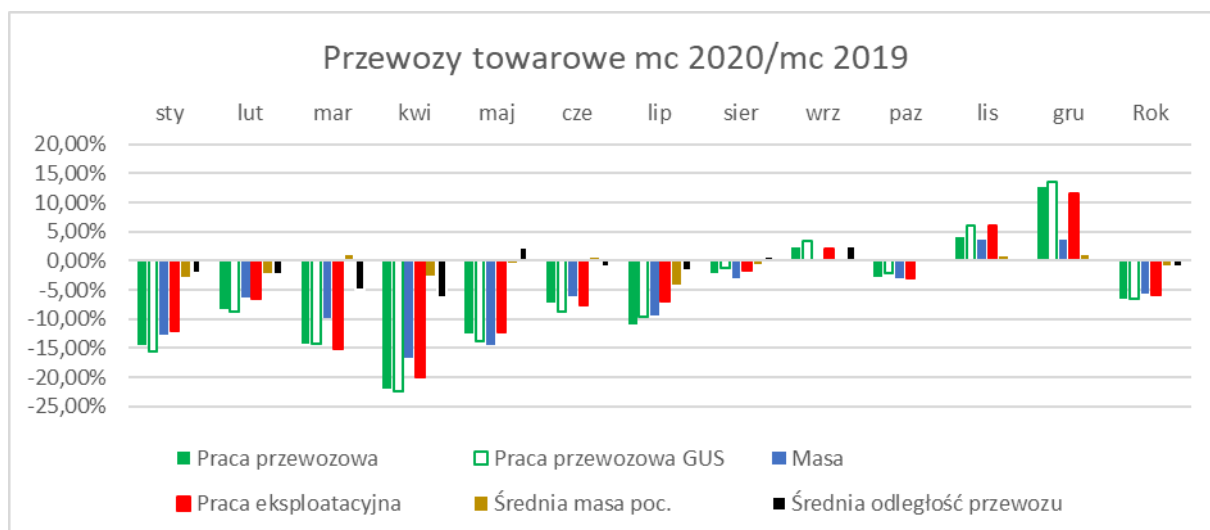
jest wyraźny związek liczby podróży z urbanizacją i gęstością zaludnienia. Województwa o mniejszej gęstości zaludnienia mają na ogół mniejszą bazę podatkową, a jednocześnie utrzymanie transportu publicznego, także kolejowego, wymaga większych dopłat wobec z natury mniejszych potoków pasażerów. Jeżeli program taki jak Kolej Plus oraz inne przedsięwzięcia związane z uzupełnianym lub odtwarzaniem sieci kolejowej w Polsce mają stać się w pełni użyteczne, to należy zwrócić uwagę na potoki pasażerów i na regiony o niewielkiej gęstości zaludnienia i niskim poziomie urbanizacji. Doceniając wprowadzenie wsparcia dla komunikacji autobusowej (Fundusz) należy skonsolidować jej reguły z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

Postulujemy, aby niezależnie od środków omówionych w pkt. 2 i 5 **rozciągnąć mechanizmy dodatkowego wsparcia transportu publicznego na obszarach o mniejszej gęstości zaludnienia - stosowane w pewnym zakresie dla autobusów – także na przewozy kolejowe.** W takim przypadku zmniejszenie opłaty za dostęp do infrastruktury wzmocnione funduszem ptz powstałym na gruncie funduszu autobusowego dałoby szanse na odbudowę ptz i jego rozwój zarówno w aglomeracjach jak i na terenach mniej zurbanizowanych. W przeciwnym razie istnieje wyraźne ryzyko zmniejszenia standardu i odchodzenia od kolei w aglomeracjach oraz rezygnacji z kolei jako środka ptz przez niektórych organizatorów ptz i w konsekwencji zmarnowania części nakładów na infrastrukturę, realizowanych przez dotychczasowe programy.

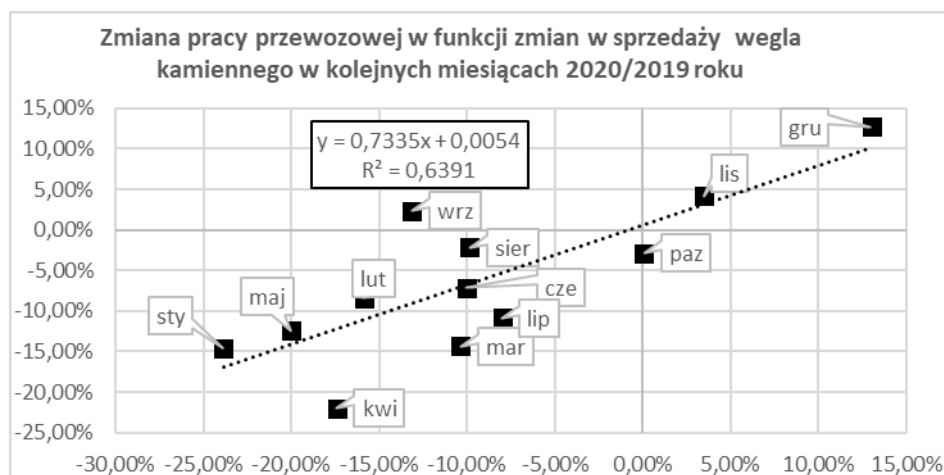
Transport kolejowy towarowy

W przypadku kolejowego transportu towarowego mamy do czynienia z kontynuacją trendu spadkowego, zapoczątkowanego jeszcze przed okresem pandemii (spadek 2019/2018), natomiast okres pandemii i wahanie aktywności gospodarczej dobitnie uwidocznily wrażliwość kolejowego transportu towarowego na strukturę energetyki⁸.

⁸ Dane zasadniczo według UTK, ale z uwzględnieniem GUS, które wykazują niewielkie różnice.



Jak widać przewozy towarów kolejną uległy redukcji przy zachowaniu masy pociągów i odległości przewozu. Natomiast zmniejszeniu pracy przewozowej towarowej towarzyszyło w zasadzie **proporcjonalne zmniejszenie pracy eksploatacyjnej będącej przecież podstawą utrzymania infrastruktury**. Dużą wrażliwość okazał więc segment przewozów, który jest mniej eksponowany na konkurencję transportu drogowego, realizuje przewozy o dużej masie, co oznacza istotny wpływ na przychody zarządcy infrastruktury i kondycję sektora towarowego⁹.



Pokazana zależność nakazuje uznać, że realizacja celu zmniejszenia emisji w energetyce i przemyśle będzie oddziaływać w kierunku zmniejszenia udziału kolei w transporcie towarowym, tak więc **ubytek**

⁹ Dane według UTK oraz Agencji Rozwoju Przemysłu. Oddział Katowice. Obliczenia własne.

wywołany zmniejszeniem PKB i zmniejszaniem zapotrzebowania na energię nie zostanie samoistnie zneutralizowany wzrostem PKB po przemianach pandemii. W tym przypadku plan odbudowy powinien przewidywać:

- a) środki zmierzające do poprawy możliwości i konkurencyjności transportu kolejowego, omówione w pkt. 6 opinii poświęconym konkurencyjności, a pominięte w KPO,
- b) inne kroki na rzecz wzrostu udziału kolei w przewozach towarów innych niż masowe, jak np. poprawa warunków rozwoju transportu intermodalnego zamieszczona w KPO, likwidacja wąskich gardeł na trasach towarowych – zmniejszenie energochłonności tego transportu. Popieramy oceny i postulaty zawarte w załączonej opinii Alstom.

Finasowanie infrastruktury i opłaty

Zmniejszenie pracy eksploatacyjnej, w tym zwłaszcza ubytek opłat z tytułu uruchamiania cięższych pociągów, oznacza zmniejszenie przychodów. Z drugiej strony opłaty kształtowane są tak, aby po uwzględnieniu rzeczywistych opłat za lata ubiegłe zbilansować przychody i koszty zarządcy infrastruktury. Jeżeli zmniejszenie wpływów byłoby tożsame ze zmniejszeniem kosztów bezpośrednio związanych ubytkiem pracy przewozowej, nie byłoby problemu z zachowaniem równowagi.

Jednak¹⁰ spośród 3 kategorii kosztów:

1. kosztów **niezwiązanych** z zapewnieniem usług **minimalnego odstępu do infrastruktury** – niekwalifikowanych (administracji, SOK, ale także niewielka część kosztów prowadzenia ruchu), nie mogą one być pokrywane z opłat i nie wpływają na cennik. Według planu PKP PLK na 2019 rok było to 1,6 mld zł.
2. kosztów **związanych** z zapewnieniem usług **minimalnego dostępu do infrastruktury** (przeważająca część kosztów prowadzenia ruchu, utrzymania i remontów oraz amortyzacji) i zakwalifikowanych jako **ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągów**. Według planu PKP PLK na 2019 było to 1,9 mld zł.

¹⁰ Omówienie tej kwestii za: Biała Księga RBF. Konkurencja w transporcie kolejowym. Warszawa, listopad 2018.

3. kosztów związanych z zapewnieniem usług minimalnego dostępu do infrastruktury niezakwalifikowanych jako ponoszone bezpośrednio jako rezultat przejazdu pociągów.

Według planu PKP PLK na 2019 były to 4 mld zł.

tylko część maleje wraz z mniejszą liczbą pociągów.

O ile wyodrębnienie kategorii 1 jest proste, to podział pomiędzy 2 i 3 wymaga przykładowo oceny, na ile infrastruktura degraduje się wskutek upływu czasu, a na ile w wyniku przejazdu pociągu. Zarządca nie poniesie np. części kosztów utrzymania na linii, którą nie pojadą pociągi, natomiast koszty te zwiększą się (np. wymiana szyn) w przypadku wzrostu masy i prędkości pociągów. Jednak podział kosztów prowadzenia ruchu oparty został na wyodrębnieniu z czasu pracy dyżurnych ruchu i innego personelu ruchowego czasu „jałowego”, podczas którego z braku jazdy pociągów personel ten pozostaje w gotowości na posterunku, ale nie musi koncentrować uwagi i nie wykonuje żadnych czynności¹¹. Te koszty nie mają charakteru funkcji ciągłej zależnej od liczby pociągów. Zarządca nie zmniejszy ani nie zwiększy liczby dyżurnych ruchu z powodu ubytku lub przybycia jednego pociągu. W istocie są to koszty stałe. Dopiero poważne zmiany natężenia ruchu, które przecież nie następują z roku na rok, mogą powodować zmianę stanu etatów i zatrudnienia, np. poprzez likwidację części etatów i/lub posterunków. W kosztach prowadzenia ruchu na 1320,4 mln zł ogółem do kwalifikowanych zaliczono 776,12 mln zł, która to kwota stanowi około 41% wszystkich kosztów kwalifikowanych, pokrywanych opłatami, a więc kwalifikacja ta w takim właśnie stopniu wpływa na wielkość podstawowych opłat za dostęp. Zważywszy, że koszty nie są pokrywane na podstawie umowy utrzymaniowej z budżetu jak w pkt. 1 skutki mogą być następujące:

- Albo muszą one być rozłożone na mniejszy wolumen pracy eksploatacyjnej, co przekłada się na podwyższenie opłat jednostkowych w kolejnym roku, a to stopniowo skutkuje zmniejszeniem konkurencyjności kolei w obszarze komercyjnym oraz redukcją usług publicznych w przypadku stałego budżetu organizatorów,
- Albo – jak to się dzieje obecnie – po zablokowaniu podwyżki muszą nastąpić redukcje wydatków np. poprzez zamykanie posterunków lub ograniczanie czasu dostępności niektórych linii lub stacji itp. wyrażające się ostatecznie w ograniczeniu dostępności infrastruktury. Prosta blokada wzrostu stawek w końcu będzie do tego prowadzić.

¹¹ PKP PLK SA. Regulamin Sieci 2017/2018. Załącznik nr 11. Sposób ustalania kategorii linii kolejowych dla potrzeb kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej: https://www.plk-sa.pl/files/public/user_upload/pdf/Reg_przydzielania_tras/Regulamin_2017_2018/4.08.2017/P_17-18_Z_11_w.9.pdf

Pandemia i lockdown spowodowały zmniejszenie pracy eksploatacyjnej. Zmiany strukturalne w gospodarce będą prowadziły do stopniowej zmiany struktury pracy przewozowej – mniejszy więc będzie udział ciężkich pociągów z węglem. **Uważamy więc że reformy planowane w ramach KPO powinny być okazją do dokonania trwałej reformy finansowania infrastruktury, poprzez przyjęcie zasady pokrywania przez państwo wszystkich kosztów, które nie zmniejszają się wraz ze zmniejszeniem pracy eksploatacyjnej, a opłaty za dostęp należy ograniczyć do pokrywania jak najwięcej rozumianych kosztów krańcowych ruchu pociągu.** Można wstępnie oszacować, że wymagałoby to przesunięcia około 800 – 900 mln zł. do kosztów niezakwalifikowanych (z pkt. 2 do pkt. 3) co skutkowałoby zwiększeniem o taką kwotę umowy utrzymaniowej i odpowiednim zmniejszeniem przychodów, które muszą pokryć przewoźnicy i operatorzy, a więc odczuwalnym obniżeniem opłat za dostęp średnio o około 40%. Służyłoby to poprawie konkurencyjności przewozów towarowych, a jednocześnie choć w części wyrównywało lukę, jaka powstaje w przewozach pasażerskich na skutek zmniejszenia napełnienia pociągów. **Reforma proponowana na str. 207 umożliwiającą obniżanie opłat w stanie nadzwyczajnym jest wskazana, ale nie rozwiązuje problemu.**

Konkurencyjność kolei z transportem drogowym

Kwestia zapewnienia *fair competition* jest stale przypominanym ważnym filarem reform kolei w Polsce i w UE, co znajduje swój wyraz także w KPO. Jednak pomimo wieloletniego już funkcjonowania tej tezy w sferze deklaracji widoczny jest brak jakichkolwiek realnych rozwiązań likwidujących oczywiste nierówności w tym obszarze. Wobec tego faktu RBF zajęło stanowisko publikując Białą Księgę [10]. Wobec eksponowania w KPO tego aspektu zielonej mobilności przypominamy w tej opinii wymierne nierówności jakie wynikają z systemów finansowania infrastruktury. **Sytuacja, w której nawet niektóre drogi wysokiej klasy (A lub S), nie mówiąc już o pozostałych drogach krajowych pozostają bezpłatne jest absurdalna! Zwłaszcza wobec dużego nasilenia tranzytu i jednocześnie dużego wysiłku modernizacyjnego niesłuchanie powolne tempo wprowadzania opłat na drogach jest niezrozumiałym zaniechaniem pozyskiwania uzasadnionych prawnie i systemowo przychodów państwowych!** Według cytowanej Białej Księgi (dane z 2018) na ogółem 19 293 dróg krajowych (w tym autostrad i dróg ekspresowych) jakimikolwiek opłatami dla ciężarówek i autobusów objęte było 4140 km, to jest 21,5 %, a dla wszelkich pojazdów 468 km, czyli

2,4 %. Inne drogi w ogóle nie były objęte opłatami, a **sama wysokość opłat nie była korygowana od 2011 roku podczas gdy koszty dostępu do infrastruktury kolejowej rosły przez cały ten okres.**

Rodzaj kosztu	Przewozy kolejowe	Transport drogowy
Budowa infrastruktury i modernizacje (inwestycje), amortyzacja.	UE, budżet i fundusze państwowe lub PLK. - Wyjątkowo na liniach o prędkości 0 (zero) przewoźnik może być zmuszony do pokrycia kosztu „uzdatnienia” linii.	UE, Budżety i fundusze. Wyjątkowo – autostrada prywatna – w trybie BOT (niektóre odcinki A1, A2, A4) w opłacie pobierany jest zwrot inwestycji, a niekiedy także koszty finansowe.
Opłaty za przejazd.	Na każdej linii kolejowej. W części zakwalifikowanej jako bezpośredni koszt przejazdu pociągu.	Na większości autostrad i na drogach ekspresowych oraz na niewielkiej części innych dróg krajowych (DGP, DG).
Opłaty za postój.	Według cennika PKP PLK SA: jeżeli czas \geq 2h to 1,48 zł/h za tor	Opłaty parkingowe w centrach miast, w wyznaczonych strefach itp. Darmowe parkingi poza miastami. W przewozach pasażerskich opłaty za zatrzymanie na przystanku.
Manewry pojazdem na stacji, dworcu lub parkingu.	Wprowadzono, kłopotliwe w rozliczeniach. Zawieszono, ale pozostają w systemie.	Nie ma takich opłat

Uważamy, że obok poszukiwania sposobów zmniejszenia opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej konieczne jest elementarne wyrównanie warunków konkurencji poprzez nadanie rzeczywiście powszechnego charakteru opłatom za korzystanie z dróg krajowych.

Transport samochodowy zarobkowy wykonuje pracę przewozową ok. 340 mld tono km (GUS rok 2018) w transporcie towarowym zarobkowym (faktycznie więcej). Autostrady inne niż koncesyjne, drogi ekspresowe i krótkie odcinki dróg krajowych, na których pobiera się opłaty w systemie viaTOLL / e-toll to ok. 3660 km, a więc mniej niż 20% dróg, przyniosły z opłat ok. 1,9 mld w 2020 roku. Oszacowanie przychodów traconych w wyniku braku poboru opłat jest trudne bez dostępu do

danych i opracowania ruchu na poszczególnych kategoriach dróg, a zwłaszcza określenie jaki procent ruchu przenoszą drogi, na których opłaty już są pobierane, a jaki wolne od opłat. Przyjmując bardzo ostrożnie, że są to odcinki przenoszące wraz z autostradami koncesyjnymi znaczącą część ruchu można jednak założyć, że upowszechnienie systemu na wszystkie drogi państwowe dałoby na dziś około **1 mld zł dodatkowych przychodów**. W każdym razie proponowane działanie jest reformą systemową, wyrównującą częściowo warunki konkurencji i sprzyjającą realizacji postulatu zielonego ładu, która jednocześnie przyniesie do budżetu drogownictwa co najmniej 1 mld zł.

Niezależnie od powyższego wyrównaniu warunków służyłoby:

- Egzekwowanie z porównywalną konsekwencją ograniczeń prędkości pojazdów.
- Zwiększenie kontroli maksymalnego nacisku na oś na określonych drogach i egzekwowanie zakazów dotyczących masy pojazdu. Szacuje się, że nawet 25% pojazdów jest przeciążonych czym niszczy nawierzchnię dróg co z kolei wymaga zwiększenia nakładów finansowych na remonty.
- Zaostrzenie warunków udzielenia zgody na przewóz drogami ładunków niebezpiecznych.

Zielona kolej

Ekologiczny i klimatyczny walor kolei wynika z faktu, iż w znacznym stopniu (ok. 90%) praca przewozowa realizowana jest trakcją elektryczną. Poprawa walorów tej trakcji zależy jednak od sposobu pozyskiwania energii. Natomiast magazynowanie energii sprzyjałoby oszczędnościom dzięki ułatwieniu rekuperacji przez pojazdy trakcyjne, a także dostosowanie poboru energii do zmian w krajowym systemie energetycznym, zwiększając możliwości wykorzystania lokalnych i systemowych OZE.

Biorąc powyższe pod uwagę za istotny z punktu widzenia całokształtu KPO a nie tylko jej transportowych komponentów należy uznać projekt PKP Energetyka dotyczący Lokalnych Obszarów Bilansowania – 300 dedykowanych kolei „klastrów energii” (mikro sieci), zawierających magazyn energii, które zrównoważą podaż z zapotrzebowaniem na energię i zwiększą bezpieczeństwo zasilania. Podobnie jak inne działania umożliwiające przejście polskiego **transportu kolejowego na zasilanie energią odnawialną w 85% do 2030** roku, co przełoży się na ograniczenie emisji CO2

o 8 mln ton. Jest to szczegółowo umotywowane w załączonej opinii PKP Energetyka, której tezy popieramy.

Jakkolwiek udział trakcji spalinowej w polskim transporcie kolejowym jest ograniczony, to w świetle generalnej polityki klimatycznej **domknięcie elektryfikacji polskiej sieci kolejowej** staje się kwestią pilną. Tak więc z jednej strony linie kolejowe o większym ruchu lub stanowiące ważne elementy w sytuacjach awaryjnych pomimo niewielkiego ruchu na co dzień powinny być zelektryfikowane tradycyjnie. Natomiast należy wytypować linie o umiarkowanym ruchu, położone na obrzeżach sieci, po których kursuje kilka lekkich pojazdów pasażerskich (dla których warto budować stacje tankowania) do **przeprowadzenia pilotażu napędu wodorowego w Polsce**. Biorąc powyższe pod uwagę popieramy program przedstawiony przez PKP Energetyka, zwłaszcza wobec postulatu za str.99 pkt. B2.1.1. i koncepcji polskiej strategii wodorowej (str.108, 109, 114 i 201)

Uwagi szczegółowe

Str. 10 – Autorzy KPO sygnalizują „rosnącą presję na system finansów publicznych przejawiającą się ograniczeniem możliwości finansowania inwestycji publicznych” – w tej sytuacji **niezrozumiałe jest pominięcie w reformach wdrożenia całościowego systemu opłat ponoszonych przez zawodowy transport drogowy** – towarowy na wszystkich drogach krajowych.

Str. 11 - KPO na str. 11 z rozwinięciem na str. 13 (problem zrównoważenia transportu, dostępność, przewyciężenie wykluczenia itp.) oraz w tablicy na str. 26 i 28 rozwiązania zeroemisyjne w odniesieniu do transportu postuluje „zmianę sposobu świadczenia wybranych usług publicznych, w taki sposób, aby w jak największym stopniu zrealizować cele związane ze spójnością terytorialną kraju”. Z kolei na **str. 15** oczekiwanym rezultatem jest „... zahamowanie trendu spadkowego udziału autobusów i pociągów w transporcie pasażerskim ogółem”. W tym kontekście **niewystarczająca uwagę poświęcono w częściach szczegółowych publicznemu transportowi zbiorowemu ograniczając się w zasadzie do potwierdzenia działań reformatorskich wykonanych przed pandemią (Fundusz) oraz skromnego i w zasadzie ograniczonego do ruchu dalekobieżnego wsparcia inwestycji w nowy tabor kolejowy** służący realizacji usług publicznych. Czyni to postawione cele i oczekiwane rezultaty w zakresie zielonej mobilności i komponentu F (str. 16) deklaracjami nie mającymi pokrycia w reformach strukturalnych.

Str. 12 – KPO przywołuje zasady transformacji energetycznej, która będzie „... przebiegała stopniowo tak, aby w 2030 r. nie więcej niż 56% w wytwarzaniu energii elektrycznej stanowił węgiel, ... Zakłada się, że stopniowe wygaszanie kopalń następować będzie do 2049 r.”. To także oznacza konieczność zmiany zasady finansowania infrastruktury kolejowej, która utraci istotną część dochodów o czym szerzej w pkt. 2 niniejszej opinii.

Str. 15 – Zawarte są oczekiwania interwencji w obszarze przewozów pasażerskich w postaci zatrzymania ich spadków, brak natomiast oczekiwań co do przewozów towarowych w relacji droga – kolej.

Str. 19 – KPO deklaruje kwotę 1,16 mld euro na utworzenie funduszu rozwoju mobilności zeroemisyjnej ukierunkowanego na przemysł wytwórczy, co jest godne poparcia, jednak nie przesądza w jakim stopniu dotyczy transportu indywidualnego a w jakim zbiorowego i kolejowego w ogóle.

Str. 20 – przewiduje się 2,69 mld euro na modernizację wybranych linii kolejowych (530 km) oraz na tabor pasażerski (38 sztuk). W tym kontekście trzeba zauważyć, że modernizacja linii kolejowych ma skutki dwuznaczne – z jednej strony poprawia prędkość, masę pociągów, ale z drugiej podwyższa opłaty ze względu na wyższą klasę linii, co jest teoretycznie uzasadnione, ale w zakresie konkurencyjności neutralizuje efekty jakościowe. Finansowanie inwestycji i modernizacji ma sens pod warunkiem, że zapewni się należyte utrzymanie i nie dojdzie do stopniowej degradacji co spotykało w przeszłości sieć kolejową. **Należyte wykorzystanie poprawy stanu infrastruktury musi być powiązane zatem ze zmianą systemu finansowania** w kierunku zapewnienia należytego poziomu utrzymania przez budżet państwa (poszerzenie umowy utrzymaniowej) i ograniczenie opłat przewoźników do jak najwięcej rozumianych kosztów krańcowych. W przedmiocie zakupu taboru zwracamy uwagę na celowość przeprowadzenia konkursu projektów – nie ma powodu, aby wykluczać koleje aglomeracyjne oraz któregośkolwiek przewoźnika.

Str. 21 - 1,92 mld euro jest przewidziane na systemy sterowania ruchem, informacji itp. Trudno ocenić tę kwotę bez rozpoznania konkretnych celów.

Str. 23 – wskazana jest kwota 1 mld euro dotycząca komponentu E, ale nie jest jasne czego konkretnie dotyczy i czy jest to kierunek wydatkowania już wymieniony przy innej okazji.

Str. 33/34/35 oraz 35 (A1.1.5.) str. 60, 64 i 67 jest mowa o poprawie regulacji dotyczącej planowania przestrzennego (nowa ustawa o planowaniu oraz ustawa o rozwoju miast – str. 128), w kierunku

ograniczenia rozlewania się miast, co będzie wyzwaniem nadchodzącego czasu. Wobec popularności pracy zdalnej i celowości ograniczania kontaktów zamieszkiwanie na peryferiach lub w okolicy metropolii raczej zyska na popularności. Natomiast jest ważne, aby nowe **regulacje planowania przestrzennego wyraźnie zobowiązywały do rezerwowania korytarzy dla transportu zbiorowego, miejsc pod dworce, pętle autobusowe** (zdarzają się nowe osiedla, gdzie nie tylko jest daleko do tramwaju lub kolei, ale nie da się znaleźć miejsca dla zawracania autobusu miejskiego) **i skłaniały do inwestowania w zasięgu istniejącej lub planowanej linii kolejowej.**

Str. 35 – zawiera słuszny postulat wyrównania warunków konkurencyjności kolei, **ale bez konkretyzacji** o czym szerzej w pkt. 6 tej opinii. Poza tym przypomina istnienie rozporządzenia 202/1429, które jednak ma charakter epizodyczny, dopuszcza zwolnienie z opłat na czas pandemii i skutków. Tymczasem potrzebne jest rozwiązanie systemowe poprzez jak największe określenie bezpośrednich kosztów jazdy pociągu. Nastąpić ma zwiększenie udziału w przewozach sektora kolejowego. O jakie zwiększenie chodzi i o ile? W przywoływanej SRT jest niestety zapisany szybszy wzrost do roku 2030 przewozów drogowych a nie kolejowych.

Str. 197 definiuje komponent E Zielona inteligentna mobilność. Kluczowe uwagi do kwestii transportowych zostały zawarte w pkt. 1 – 7 opinii. Zwłaszcza wymieniony na str. 197 problem zwiększenie konkurencyjności jest omówiony w pkt. 6.

Str. 198 – Wskazuje się słusznie na dysproporcje rozwojowe pomiędzy transportem drogowym i kolejowym, na potrzebę uwolnienia potencjału tkwiącego w tym transporcie i na wyższą emisyjność transportu drogowego. Na przyczyny dysproporcji i niewykorzystania potencjału składają się pewne czynniki obiektywne, ale **także asymetria regulacyjna oraz finansowa w zakresie opłat i ich powszechności. KPO sygnalizuje skutki, ale przemilcza przyczyny - usuwalne** w trybie regulacji oraz opłat, które nie przynoszą trwałych kosztów, a przeciwnie **mogą być dochodowe dla państwa.**

Str. 201 i 213 – Wskazuje się na potrzebę usprawnienia prowadzenie ruchu kolejowego. Jednym z problemów nie poruszonych w KPO jest kwestia poprawnego wykorzystania linii modernizowanych do prędkości 160 km/h, na których konieczna jest dwuosobowa obsada lokomotywy (koszty) albo system ETCS. Jego brak spowoduje częste zaniechanie korzystania z parametru prędkości ze względu na koszty. Wydaje się że celowy jest program szybszego wprowadzania ETCS, który umożliwiłby negocjowanie niższych kosztów.

Str. 207 - KPO prezentuje jako kwestię opłaty za dostęp jako rozwiązanie awaryjne na wypadek pandemii itp. Tymczasem jak to postulujemy w pkt. 5 potrzebna jest reforma całościowa wykorzystująca do maksimum możliwości wynikające z zasady pokrywanie kosztu „bezpośredniego”.

Str. 208 – Słusznie podnosi się problem poprawy stanu linii kolejowych wykorzystywanych w transporcie towarowym jako czynnika budowy konkurencyjności kolei. Jednak należałoby rozważyć dedykowanie linii dla transportu kolejowego, gdyż dla zachowania konkurencyjności niezbędne będzie uruchamianie pociągów towarowych pospiesznych z pierwszeństwem.

Str. 208/209/210 oraz 219 pkt. E2.1.1 - 2 – Wskazana kwota (2,093 mld euro) jest oczywiście przydatna, natomiast **brak jest kryterium wyboru linii kolejowych**, nie mówiąc już o wytypowaniu na poziomie dokumentu strategicznego jakim jest KPO konkretnego zakupu taboru ze wskazaniem nawet nie na funkcje, ale konkretne rozwiązanie techniczne (push-pull). Mowa jest o inwestycjach na 530 km linii. Podobną liczbę zawierają założenia projektu CPK - oddanie w 2027 roku 531 km linii. W innym miejscu dokumentu mowa jednak o wydatkowaniu środków na modernizację **istniejącej** infrastruktury. Na stronie 219 zapisano, iż **podpisanie zasadniczych umów na realizację tych inwestycji nastąpi w IV kwartale 2024 roku. Zakończenie ich realizacji do III kw. 2026 roku nie wydaje się zatem możliwe**. Dodatkowo słuszne zaniepokojenie budzi wskazanie wyłącznie na przewozy wojewódzkie i regionalne. Postulujemy typowanie wszystkich projektów taborowych w trybie konkursu o jasnych kryteriach.

Załączone opinie członków RBF

Przekazujemy jednocześnie ciesząc się naszym poparciem postulaty i uwagi członków FK RBF:

- 1) Pismo SKM Warszawa z 10.03.2021
- 2) Pismo Koli Mazowieckich z 25 marca 2021
- 3) Pismo PKP Energetyka z 22 marca 2021 EF5-0063/20/2021
- 4) Arkusz Excel – Uwagi Alstom