WOLAŃSKI

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W RAMACH PROGRAMU OPERACYJNEGO
INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO NA LATA 2014-2020

RAPORT KOŃCOWY

LISTOPAD 2021

dr Michał Wolański
Paulina Kozłowska
Łukasz Widła-Domaradzki

WSPÓŁPRACA:
Jakub Kaczorowski
Julia Widłak

Rzeczpospolita
Polska

Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Funduszu Spójności.

WOLAŃSKI

ego Lider Ewaluacji 2014

SPIS TREŚCI

Streszczenie 4

Summary 9

Słownik skrótów i akronimów 14

1. Wprowadzenie 17

1.1. Cel i zakres badania 17

1.2. Raport końcowy w koncepcji badania 17

1.3. Metodyka badania 19

1.4. Struktura raportu 23

2. Sytuacja na rynku transportu intermodalnego 25

3. Odtworzenie logiki interwencji 53

3.1. Normatywna logika interwencji 53

3.2. Pozytywna logika interwencji 54

4. Stopień realizacji Programu 62

4.1. Analiza danych finansowych 62

4.2. Analiza danych o produktach i rezultatach 63

4.3. Pierwsze efekty rzeczowe projektów budowlanych 74

5. Ryzyka i trudności w realizacji Programu 77

5.1. Ryzyka i trudności po stronie projektantów interwencji 77

5.2. Ryzyka i trudności po stronie beneficjentów 83

5.3. Inne zagrożenia 85

6. Efekty Programu Pomocowego 89

6.1. Bezpośrednie efekty Programu 89

6.2. Pośrednie efekty Programu 94

6.3. Proporcjonalność i adekwatność pomocy 97

7. Wnioski i rekomendacje 102

7.1. Realizacja celów i odpowiedzi na pytania badawcze 102

7.2. Wnioski 112

7.3. Rekomendacje 114

7.4. Dalsze zalecenia 115

8. Źródła 117

Załącznik 1. Podsumowanie wywiadów IDI

Załącznik 2. Podsumowanie analiz przestrzennych

Załącznik 3. Podsumowanie studiów przypadku (charakter niejawny)

Załącznik 4. Podsumowanie analiz kontrfaktycznych

Załącznik 5. Podsumowanie warsztatu I

Załącznik 6. Podsumowanie warsztatu II

Załącznik 7. Podsumowanie panelu ekspertów

Załącznik 8. Rekomendacje

STRESZCZENIE

Niniejszy raport jest ostatnim z raportów rocznych w ramach oceny śródokresowej (*mid-term*) Programu pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego. Opracowanie poświęcone jest analizie rynku i stanu wdrażania Programu na 31.12.2020 r.) oraz identyfikacji ryzyk i trudności w realizacji projektów.

Podstawową metodą badawczą niniejszego raportu jest analiza danych zastanych (graficzna i przestrzenna analiza danych statystycznych, przegląd dokumentów, badanie dostępności danych). Przeprowadzono także 46 wywiadów IDI z projektantami interwencji, członkami KOP, skutecznymi i nieskutecznymi wnioskodawcami oraz wywiady uzupełniające. Za pomocą metod logicznych i warsztatów ewaluacyjnych odtworzono normatywną oraz pozytywną logikę interwencji. Dla 9 analizowanych projektów opracowano studia przypadku wraz z wizjami lokalnymi. Do oszacowania efektu netto badanej interwencji posłużyła analiza kontrfaktyczna metodą *Propensity Score Matching*. W ramach panelu ekspertów skonsultowano zasadność i możliwości wdrożenia wypracowanych rekomendacji.

Lata 2018-2020 były dla transportu intermodalnego okresem stabilnego wzrostu, w szczególności za sprawą obsługi Nowego Jedwabnego Szlaku. Utrzymywało się znaczenie Polski jako kraju tranzytowego na kierunkach wschód-zachód i północ-południe. Co więcej, popularność zyskiwał system dostaw *just-in-time*, a także przewozy skonteneryzowane posiadające niewątpliwą zaletę w postaci uniwersalnej jednostki ładunkowej. Rozwojowi sprzyja także polityka unijna koncentrująca się na zrównoważonym transporcie, a także dostępność środków na inwestycje transportowe. Spowolnienie gospodarcze w II połowie 2019 roku oraz wybuch pandemii na początku 2020 r. nie zmniejszyły potencjału rozwojowego transportu intermodalnego.

Z roku na rok odnotowywano kolejne wzrosty wszystkich parametrów dotyczących kolejowych przewozów intermodalnych oraz przeładunków w terminalach. Poprawa nastąpiła także w odniesieniu do parku taborowego przewoźników towarowych.

Mimo to transport intermodalny napotyka szereg niezaadresowanych barier długofalowego rozwoju:

- infrastrukturalnych w obszarze:
  - transportu kolejowego (wśród najważniejszych barier wciąż znajdują się zbyt rzadkie i nierównomierne rozmieszczenie terminali intermodalnych i innych punktów ładunkowych, zły stan kolejowej infrastruktury liniowej oraz nieefektywne prowadzenie ruchu na sieci kolejowej);
  - transportu morskiego (np. niedrożność infrastruktury dostępowej do portów, ograniczona zdolność przeładunkowa i magazynowa, konkurencja ze strony portów europejskich);
- taborowych (brak możliwości wygenerowania nadwyżki inwestycyjnej na zakup specjalistycznego, nowoczesnego taboru);

- instytucjonalnych (kwestia wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej względem tych dla transportu drogowego, ograniczeń prawnych transportu kolejowego, brak jest konkretnej i spójnej wizji rozwoju transportu intermodalnego w polityce transportowej państwa);
- makroekonomicznych, związanych z administracyjno-prawnym otoczeniem przewozów intermodalnych (procedury celne i fiskalne, brak wyraźnych zachęt, fluktuacje na rynku pracy, zmiany instytucjonalno-prawne w innych krajach europejskich, np. program pomocy publicznej w Niemczech, wrażliwość na czynniki ogólnogospodarcze.

W ramach przeprowadzonego dotychczas jednego naboru zaobserwowano wysoką podaż projektów. Złożono 52 wnioski o dofinansowanie, z czego zatwierdzonych zostało 36, podpisano 35 umów, a realizowane są 33 projekty. Do naboru przystąpiło 40 podmiotów, wśród których znaleźli się m.in. kolejowi przewoźnicy towarowi, operatorzy terminali intermodalnych i podmioty udostępniające tabor kolejowy. Łączna wartość ogółem wszystkich wniosków o dofinansowanie wyniosła ponad 4,5 mld zł, podczas gdy wartość ogółem realizowanych projektów kształtuje się na poziomie 3,1 mld zł. Dla tych projektów wartość dofinansowania jest równa 1,24 mld zł. Dwa największe pod względem wartości przyznanego dofinansowania przedsięwzięcia będą realizowane przez spółkę PKP Cargo S.A.

W wyniku procedury odwoławczej wyłoniono do dofinansowania kolejnych pięć projektów infrastrukturalnych. Mimo to analiza wniosków odrzuconych i zatwierdzonych do dofinansowania pod kątem zakresu rzeczowego wskazuje, że projekty infrastrukturalne w większości nie uzyskały akceptacji, podczas gdy spośród projektów obejmujących zakup taboru i urządzeń odrzucono tylko kilka. Co więcej, inwestycje w tabor i urządzenia pochłonęły znaczną część kwoty przyznanych środków, tj. ponad 80%. Analiza przestrzenna pozwala dodatkowo stwierdzić, że realizacja odrzuconych inwestycji pozwoliłaby na zwiększenie liczby terminali w szczególności w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim, co korespondowałoby z celami szczegółowymi działania 3.2 POIiŚ 2014-2020.

Zgodnie z informacjami aktualnymi w czasie konsultacji raportu jedna z umów (POIS.03.02.00-00-0067/18) została rozwiązana. W związku z tym obniżono dla niej wartości szacowane względem wartości docelowych wskaźników aktualnych na 31.12.2020 r. Biorąc pod uwagę stopień zaawansowania realizacji projektów i zakończenie procedury odwoławczej, nie ma podstaw do dalszej weryfikacji wartości docelowych wskaźników. W przypadku wskaźnika dotyczącego liczby terminali zbudowanych lub rozbudowanych zlokalizowanych w sieci TEN-T już na obecnym etapie można stwierdzić, że wartość docelowa (szacowana na 2023 r. w założeniach POIiŚ 2014-2020) zostanie niemal trzykrotnie przekroczona.

W odniesieniu do całości interwencji należy pozytywnie ocenić liczbę i jakość wniosków oraz atrakcyjność formy wsparcia. Beneficjenci pozytywnie ocenili również współpracę z CUPT, szczególnie elastyczność w warunkach pandemii. Większość z nich deklaruje chęć udziału w kolejnej edycji Programu Pomocowego.

Pierwszym z ryzyk dla powodzenia Programu Pomocowego po stronie projektantów interwencji jest zbyt długi czas trwania naboru, przy jednoczesnej jego jednorazowości. Natomiast procedura wyboru, poza barierami administracyjnymi, związanymi ze zgodnością z prawem środowiskowym, nie stanowiła przeszkody w realizacji Programu. Jeżeli chodzi o kryteria wyboru projektów, wskazywano, że mogłyby one być bardziej precyzyjne, a ich zestaw bardziej adekwatny do obszaru interwencji. W szczególności dotyczy to kryteriów martwych, *pro forma* i braku jednolitej oceny dla różnych typów projektów, której wprowadzenie mogłoby wyraźnie premiować infrastrukturę jako element predestynowany do dofinansowania. Należy zwrócić uwagę na atrakcyjność formy wsparcia, w szczególności w odniesieniu do poziomu finansowania dla projektów taborowych, która przyciągnęła potencjalnych beneficjentów Programu i skłoniła ich do rezygnacji z finansowania komercyjnego. Pochodną dopuszczenia projektów zakupu taboru także na trasy europejskie jest ryzyko, że Polska stanie się wyłącznie krajem tranzytowym w intermodalnym łańcuchu logistycznym, co z perspektywy krajowej nie jest korzystne, jednak wpisuje się w cel budowania potencjału transportu przyjaznego środowisku na obszarze całej Unii Europejskiej.

Ryzyka i trudności występujące po stronie beneficjentów są związane z niską elastycznością w podejściu do zmian w zakresach projektów i brakiem doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne, ponieważ w dotychczasowym naborze nie uwzględniono procesu uczenia się beneficjentów. Podstawowymi problemami w realizacji projektów budowalnych i zakupowych są: brak producentów o odpowiednim potencjale wykonawczym, zagrożona terminowość dostaw wobec kumulacji zamówień w krótkim czasie, wahania cen i przekroczenia budżetów.

Transport intermodalny jest także gałęzią transportu wrażliwą na zmiany koniunktury gospodarczej, co potwierdził wybuch pandemii SARS-CoV-2. Mimo opóźnień w uzgodnieniach i pracach budowlanych realizacja żadnej z podpisanych umów o dofinansowanie nie jest zagrożona. Niezależnie od działań beneficjentów i projektantów Programu Pomocowego zagrożeniem dla jego realizacji są kwestie makroekonomiczne i geopolityczne, np. kryzys gospodarczy, fluktuacje na rynku pracy czy program pomocowy dla Niemiec w zakresie stawek dostępu.

Podczas wstępnego oszacowania efektu netto interwencji udało się wykazać dodatni efekt netto dla wszystkich wskaźników sukcesu. Program Pomocowy ma również pozytywny wpływ na funkcjonowanie i rozwój terminali intermodalnych nieobjętych interwencją poprzez zwiększenie pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach do tych terminali. W związku z opóźnieniami w realizacji projektów spowodowanych w głównej mierze sytuacją pandemiczną można ten efekt określić jako niepełny. Należy spodziewać się, że wraz z postępującą realizacją projektów efekt netto dla wszystkich wskaźników będzie wzrastał, zwiększając przy tym efektywność kosztową tej interwencji.

Dodatkowo, przeniesienie dodatkowych ładunków (według aktualnie szacowanych wartości) na kolej dzięki Programowi Pomocowemu pozwoliło na ograniczenie kosztów zewnętrznych w transporcie, takich jak koszty wypadków drogowych, zanieczyszczenia środowiska, hałasu czy kongestii) o 17 mln zł (w 2020 r.).

Wnioski z niniejszego badania wskazują na (por. cześć 7.2):

- w odniesieniu do organizacji naborów:
  - występowanie barier natury administracyjnej związanych z jednokrotnością i długim czasem trwania naboru;
  - występowanie początkowych trudności w realizacji projektów inwestycyjnych związanych z nagromadzeniem inwestycji;
- w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów:
  - istnienie takich kryteriów wyboru projektów, które nie w pełni odpowiadają charakterystyce interwencji;
  - występowanie barier natury administracyjnej związanych z łączną oceną różnych typów projektów za pomocą jednolitego zestawu kryteriów;
- w odniesieniu do zakresu rzeczowego interwencji:
  - istnienie elementów, o które można by wzbogacić zakres Programu (m.in. nacisk na innowacyjność projektów, wykorzystanie atrakcyjnych lokalizacji o niskiej gęstości terminali, finansowanie uruchamiania pociągów liniowych);
  - potrzebę realizacji przez beneficjentów kompleksowych projektów dla całego łańcucha logistycznego (oraz brak możliwości ich finansowania w ramach POIiŚ);
- w odniesieniu do efektów realizacji Programu:
  - stabilny wzrost wykorzystania transportu intermodalnego w transporcie towarów, szczególnie z Chin do Europy Zachodniej, stopniowo rosnącą liczbę terminali intermodalnych i jednostek taboru kolejowego dla transportu intermodalnego przy jednoczesnym nierównomiernym rozmieszczeniu infrastruktury punktowej w kraju oraz wciąż niewystarczającym stanie infrastruktury liniowej;
  - mniejszy udział inwestycji infrastrukturalnych w liczbie i wartości zatwierdzonych projektów, podczas gdy przesłanki interwencji wskazują na konieczność uzupełnienia sieci infrastruktury terminalowej i budowania jej zdolności przeładunkowej;
  - brak zagrożenia dla realizacji projektów w zakładanym terminie i osiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu oraz osiągnięty dodatni efekt netto badanej interwencji dla wszystkich badanych aspektów;
  - niepełny efekt interwencji w wyniku opóźnień w realizacji projektów inwestycyjnych oraz wahań potoków ładunków podczas sytuacji pandemicznej;
- w odniesieniu do wpływu Programu na rynek i beneficjentów:
  - wysoki poziom zainteresowania wnioskodawców Programem Pomocowym z uwagi na atrakcyjność formy wsparcia, w szczególności w odniesieniu do poziomu finansowania dla projektów taborowych;
  - wątpliwości respondentów w odniesieniu do zasadności finansowania projektów taborowych w ramach Programu Pomocowego;
- w odniesieniu do działań komplementarnych:
  - inwestycyjny charakter Programu Pomocowego i brak niezależnych od CUPT działań komplementarnych, podczas gdy przesłanki podjęcia interwencji wskazują na występowanie barier o charakterze pozainwestycyjnym;
  - występowanie trudności związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem niektórych instytucji, brak zewnętrznego wsparcia dla Programu i możliwości osadzenia go w krajowej polityce transportowej.

W związku z tym rekomenduje się (por. część 7.3):

- w odniesieniu do organizacji naborów:
  - zwiększenie częstotliwości naborów w odniesieniu do przyszłych interwencji w obszarze transportu intermodalnego, aby uniknąć nagromadzenia inwestycji i wspomóc proces uczenia się beneficjentów, lub
  - podział Programu na odrębne konkursy dla projektów infrastrukturalnych i taborowych lub na poddziałania;
- w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów:
  - modyfikację zestawu kryteriów wyboru projektów w celu dostosowania go do celów Programu i poprawy jego skuteczności;
  - jednolity sposób oceny wszystkich projektów wraz z premiowaniem projektów zawierających komponent infrastrukturalny (w przypadku łącznej ich oceny w ramach jednego konkursu);
- w odniesieniu do zakresu rzeczowego interwencji:
  - finansowanie kosztów operacyjnych uruchamiania intermodalnych pociągów liniowych w celu zapewnienia stabilności rozkładu jazdy i zwiększenia zainteresowania transportem intermodalnym i kolejowym drobnych nadawców ładunków (w perspektywie finansowej 2027+);
  - premiowanie powstawania infrastruktury w niewykorzystanych, atrakcyjnych lokalizacjach, a tym samym zwiększenie dostępności transportu intermodalnego i skrócenie długości „ostatniej mili";
- w odniesieniu do efektów realizacji Programu:
  - kontynuację wsparcia dla transportu intermodalnego w dotychczasowym kształcie (tj. w formie dotacji) dla projektów infrastrukturalnych i polegających na zakupie sprzętu terminalowego;
  - przeprowadzenie ewaluacji *ex post* Programu Pomocowego najwcześniej w 2024 r. w celu objęcia oceną pełnych efektów Programu, łącznie z efektami opóźnionymi wskutek sytuacji pandemicznej;
- w odniesieniu do wpływu Programu na rynek i beneficjentów:
  - kontynuację wsparcia dla projektów taborowych w obszarze transportu intermodalnego w zmodyfikowanym kształcie.

Ponadto rekomenduje się (por. część 7.4):

- w odniesieniu do działań komplementarnych:
  - wdrożenie długofalowych działań komplementarnych dla transportu intermodalnego;
  - stworzenie dokumentu strategicznego oraz jednostki poświęconej transportowi intermodalnemu.

SUMMARY

This report is the last of the annual reports within the framework of the mid-term evaluation of the State Aid Scheme for the implementation of intermodal transport projects. The study is devoted to the analysis of the market and the status of implementation of the Scheme (as of 31.12.2020) and the identification of risks and difficulties in the implementation of projects.

The primary research method of this report is the desk research (graphical and spatial analysis of statistical data, document review, data availability analysis). There were also 46 IDI interviews with institutions, members of the project assessment committee, successful and unsuccessful applicants and follow-up interviews. Using logic methods and evaluation workshops, the normative and positive logic of the intervention was reconstructed. For the 9 projects analysed, case studies were developed together with site visits. Counterfactual analysis with Propensity Score Matching was used to estimate the net effect of the studied intervention. The legitimacy and possibility of implementation of the recommendations was consulted within the experts' panel.

The years 2018-2020 were a period of stable growth for intermodal transport, in particular due to the New Silk Road service. The importance of Poland as a transit country in the east-west and north-south directions was maintained. What is more, the popularity of the just-in-time delivery system was growing, as well as of containerised transport, which has the undoubted advantage of a universal loading unit. The development is also supported by the EU policy focusing on sustainable transport, as well as the availability of funds for transport investments. The economic slowdown in the second half of 2019 and the outbreak of a pandemic in early 2020 did not reduce the development potential of intermodal transport.

Year-on-year increases were recorded for all parameters relating to rail intermodal transport and terminal transshipment. There was also an improvement with regard to the rolling stock of freight operators.

Nevertheless, intermodal transport faces a number of unaddressed barriers to long-term development in the areas of:

- infrastructure:
  - railway transport (the most important barriers still include the too few intermodal terminals and other loading points (and their uneven distribution), the poor condition of the rail line infrastructure and inefficient traffic management on the rail network);
  - maritime transport (e.g. congested access infrastructure to seaports, limited transshipment and storage capacity, competition from European ports);
- rolling stock (inability to generate an investment surplus for the purchase of specialised, modern rolling stock);
- institutions (the issue of the level of railway infrastructure access rates in relation to those for road transport, legal restrictions on rail transport, lack of a coherent vision for the development of intermodal transport in the national transport policy);

- macroeconomics, related to the administrative and legal environment of intermodal transport (customs and fiscal procedures, lack of clear incentives, fluctuations on the labour market, institutional and legal changes in other European countries, e.g. the state aid scheme in Germany, sensitivity to general economic factors).

Within the framework of one call a high supply of projects has been observed. 52 applications for funding were submitted, of which 36 were approved, 35 agreements were signed, and 33 projects are being implemented. 40 entities joined the call, including among others rail freight carriers, operators of intermodal terminals and entities providing rolling stock. The total value of all applications for funding was over PLN 4,5 billion, while the total value of implemented projects is at the level of PLN 3,1 billion. For these projects, the value of contribution is equal to PLN 1,24 billion. The two largest projects in terms of value of granted funding will be implemented by the PKP Cargo S.A. company.

As a result of the appeal procedure a further five infrastructure projects were selected for funding. Nevertheless, an analysis of rejected applications and those approved for funding in terms of their material scope shows that the majority of infrastructure projects were not approved, while only a few projects involving the purchase of rolling stock and equipment were rejected. Moreover, investments in rolling stock and equipment consumed a significant part of the allocated funds, i.e. more than 80%. Spatial analysis additionally allows us to conclude that the implementation of rejected investments would allow increasing the number of terminals in particular in the Warmińsko-Mazurskie, Podlaskie and Lubelskie Voivodships, which would correspond to the specific objectives of Measure 3.2 of OPI&E 2014-2020.

According to information current at the time of the report's consultation, one of the contracts (POIS.03.02.00-00-0067/18) has been terminated. As a result, the estimated values for it were lowered in relation to the target values of the indicators current as of 31.12.2020. Taking into account the degree of advancement of project implementation and completion of the appeal procedure, there are no grounds for further verification of target values of indicators. In the case of the indicator concerning the number of terminals built or developed located in the TEN-T network, already at this stage it can be stated that the target value (estimated for 2023 in the assumptions of OPI&E 2014-2020) will be exceeded almost three times.

In relation to the whole intervention, the number and quality of applications and the attractiveness of the form of support should be positively assessed. The beneficiaries also positively evaluated the cooperation with CEUPT, especially the flexibility in pandemic conditions. Most of them declare the willingness to participate in the next edition of the Scheme.

The first risk for the success of the Scheme on the part of the intervention designers is the excessive duration of the call for proposals, with its one-off nature. On the other hand, the selection procedure, apart from administrative barriers related to compliance with environmental law, did not constitute an obstacle to the implementation of the Scheme.

As far as project selection criteria are concerned, it was indicated that they could be more precise and their set - more adequate to the intervention area. This particularly concerns the dead, pro forma criteria and the lack of uniform evaluation for distinct types of projects, the introduction of which could clearly favour infrastructure as an element predestined for funding. Attention should be paid to the attractiveness of the form of support, particularly with regard to the level of financing for rolling stock projects, which attracted potential beneficiaries of the Scheme and encouraged them to abandon commercial financing. As a result of allowing rolling stock purchase projects also for European routes, there is a risk that Poland will become only a transit country in the intermodal logistic chain, which is not favourable from a national perspective, but is in line with the objective of building an environmentally-friendly transport potential throughout the European Union.

Risks and difficulties on the part of beneficiaries are associated with low flexibility in the approach to changes in the scope of projects and lack of experience in applying for EU funds, because the current call does not take into account the learning process of the beneficiaries. The basic problems in the implementation of construction and purchase projects are lack of producers with appropriate executive potential, threatened timeliness of deliveries due to accumulation of orders in a brief period of time, price fluctuations and exceeding of budgets.

Intermodal transport is also a branch of transport sensitive to changes in the economic situation, which was confirmed by the outbreak of the SARS-CoV-2 pandemic. Despite delays in arrangements and construction works, none of the signed contracts for funding is at risk. Regardless of the actions of the beneficiaries and designers of the Aid Scheme, macroeconomic and geopolitical issues, such as economic crisis, fluctuations on the labour market or the aid scheme for Germany in terms of access rates, pose a threat to its implementation.

During the initial estimation of the net effect of the intervention it was possible to demonstrate a positive net effect for all success indicators. The Aid Scheme also has a positive effect on the operation and development of intermodal terminals not covered by the intervention by increasing the operational work of intermodal trains on the routes to these terminals. Due to delays in project implementation caused mainly by the pandemic situation, this effect can be described as incomplete. It is to be expected that with the progressive implementation of the projects, the net effect for all indicators will increase, increasing the cost-effectiveness of this intervention.

In addition, the transfer of additional loads (according to currently estimated values) to the railways thanks to the Scheme made it possible to reduce external costs in transport, such as costs of road accidents, environmental pollution, noise or congestion) by 17 million PLN (in 2020).

The conclusions of this study point to (ref. part 7.2):

- with regard to the organisation of calls:
  - administrative barriers related to the one-off nature and the long duration of calls;
  - initial difficulties in implementing investment projects due to the accumulation of investments;
- with regard to project selection criteria:
  - existence of project selection criteria that do not fully correspond to the characteristics of the intervention;
  - administrative barriers to assessing diverse types of projects together using a single set of criteria;
- with regard to the material scope of the intervention:
  - the existence of elements with which the scope of the Scheme could be enriched (e.g. emphasis on the innovativeness of projects, use of attractive locations with low density of terminals, financing the launch of block trains);
  - the need for beneficiaries to implement complex projects for the entire logistic chain (and the lack of possibilities to finance them under OPI&E);
- with regard to the effects of Scheme implementation:
  - a stable increase in the use of intermodal transport in the transport of goods, especially from China to Western Europe, a gradually increasing number of intermodal terminals and units of rolling stock for intermodal transport with the simultaneous uneven distribution of point infrastructure in the country and the still insufficient condition of line infrastructure;
  - lower share of infrastructure investments in the number and value of approved projects, while the intervention rationale points to the need to complete the terminal infrastructure network and build its reloading capacity;
  - no threat to the implementation of projects within the assumed timeframe and achievement of target values of result indicators, as well as achieved net positive effect of the examined intervention for all aspects;
  - incomplete effect of the intervention due to delays in implementation of investment projects and fluctuations of cargo streams during the pandemic situation;
- with regard to the impact of the Scheme on the market and beneficiaries:
  - prominent level of interest of applicants in the Scheme due to the attractiveness of the support, in particular with regard to the level of funding for rolling stock projects;
  - doubts of respondents with regard to legitimacy of financing rolling stock projects within the Scheme;
- with regard to complementary measures:
  - the investment character of the Scheme and the lack of complementary measures independent of CEUPT, while the premises for intervention indicate the existence of barriers of a non-investment nature;
  - the existence of difficulties related to the malfunctioning of some institutions, the lack of external support for the Scheme and the possibility to embed it in the national transport policy.

It is therefore recommended (ref. part 7.3):

- with regard to the organisation of calls:
  - to increase the frequency of calls for future interventions in the field of intermodal transport in order to avoid a cluster of investments and to support the learning process of the beneficiaries, or
  - to divide the Scheme into separate competitions for infrastructure and rolling stock projects or into sub-measures;
- with regard to project selection criteria:
  - to modify the set of project selection criteria in order to adjust it to the Scheme objectives and improve its effectiveness;
  - to unify the way of evaluation of all projects with a preference for projects with an infrastructural component (in the case of their joint evaluation within one call for proposals);
- with regard to the material scope of intervention:
  - to finance the operating costs of launching intermodal block trains to ensure schedule stability and increase interest in intermodal and rail transport by small shippers (in the financial perspective 2027+);
  - to reward the creation of infrastructure in unused, attractive locations, thus increasing the availability of intermodal transport and shortening the length of the "last mile";
- with regard to effects of Scheme implementation:
  - to continue the support for intermodal transport in its present form (i.e. in the form of subsidies) for infrastructural projects and those involving the purchase of terminal equipment;
  - to conduct an *ex post* evaluation of the Scheme in 2024 at the earliest in order to cover the evaluation of the full effects of the Scheme, including the effects delayed due to the pandemic situation;
- with regard to the impact of the Scheme on the market and beneficiaries:
  - continuation of support for rolling stock projects in the area of intermodal transport in a modified form;
  - to conduct an *ex ante* evaluation of financial instruments for the financing of rolling stock projects for intermodal transport for the financial perspective 2027+.

Furthermore, it is recommended (ref. part 7.4):

- with regard to complementary measures:
  - to implement long-term complementary measures for intermodal transport;
  - to create a strategic document and an institutional unit dedicated to intermodal transport.

SŁOWNIK SKRÓTÓW I AKRONIMÓW

brtkm	bruttotonokilometr
CCIC	CCIC Intermodal Depo Dunikowo sp. z o.o.
CD	(cz. *České Drahy*) – Koleje Czeskie
CEF	(ang. *Connecting Europe Facility*) - Instrument „Łącząc Europę”
CLIP	Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań
CPK	Centralny Port Komunikacyjny
CTL	(dawniej: Chem Trans Logistic)
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych
dam	dekametr
DB	(niem. *Deutsche Bahn*) – niemieckie przedsiębiorstwo kolejowe
DCT Gdańsk	Deepwater Container Terminal Gdańsk
DG Move	(ang. *Directorate-General for Mobility and Transport*) - Dyrekcja Generalna ds. Transportu i Mobilności
DG Regio	(ang. *Directorate-General for Regional and Urban Policy*) - Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
DiD	(ang. *Difference in Differences*) – metoda różnicy w różnicach
Dz.U.	Dziennik Ustaw
Eurostat	Europejski Urząd Statystyczny
ECT	(ang. *External Costs of Transport*) – koszty zewnętrzne transportu
EP Cargo	(cz. *Energetický a průmyslový*) – czeskie przedsiębiorstwo energetyczne
EPC	Ekwiwalent pełnego czasu pracy
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko
FRR/k	(ang. *Financial Rate of Return of Equity*) – finansowa stopa zwrotu z kapitału
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
GJ	gigadżul
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IDI	pogłębiony wywiad indywidualny (ang. *In-depth Interview*)
IoT	(ang. *Internet of things*) - Internet rzeczy
IWS	Intermodal Wagon Service
IZ	Instytucja Zarządzająca
KOP	Komisja Oceny Projektów
KRTI	Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego

LHS	Linia Hutnicza Szerokotorowa
MGMiŻŚ	Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
MI	Ministerstwo Infrastruktury
mln	milion
Mtoe	milion ton oleju ekwiwalentnego
MWh	megawatogodzina
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NVR	(ang. *National Vehicle Register*) – Krajowy Rejestr Pojazdów
OPZ	Opis przedmiotu zamówienia
PITD	Polski Instytut Transportu Drogowego
PKB	produkt krajowy brutto
PKP	Polskie Koleje Państwowe
PKP PLK	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.
pockm	pociągokilometr
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PPP	partnerstwo publiczno-prywatne
p.p.	punkt procentowy
PSM	(ang. *Propensity Score Matching*) – metoda dopasowania statystycznego
ROSCO	(ang. *rolling stock company*) – podmiot świadczący usługi trakcyjne
RPO	regionalny program operacyjny
r.	rok
SA	spółka akcyjna
SARS-CoV-2	koronawirus zespołu ostrej niewydolności oddechowej 2
SEPE	System Ewidencji Pracy Eksploatacyjnej
SL2014	Centralny system teleinformatyczny SL2014
SOLK	Statystyka Obciążenia Linii Kolejowych
sp. z o.o.	spółka z ograniczoną odpowiedzialnością
STK	(dawniej: Specjalny Transport Kolejowy Sp. z o.o.)
SZDC	(cz. *Správa železniční dopravní cesty*) – czeski zarządca infrastruktury kolejowej
szt.	sztuka
SzOOP	Szczegółowy opis osi priorytetowych
TDE	(ang. *Theory-Driven Evaluation*) – ewaluacja oparta na teorii

TED	(ang. *Tenders Electronic Daily*) – europejska platforma dla zamówień publicznych
TC	Oznaczenie pociągu w ramach międzynarodowych całopociągowych przewozów intermodalnych
TD	Oznaczenie pociągu w ramach krajowych całopociągowych przewozów intermodalnych
TEN-T	(ang. *Trans-European Transport Network*) - Transeuropejska sieć transportowa
TEU	(ang. *Twenty-foot Equivalent Unit*) – jednostka pojemności 20-stopowego kontenera ISO o wymiarach 20x8x8,5 stóp (6,10x2,44x2,59 m; 1 TEU = 1 kontener 20-stopowy ISO)
tkm	tonokilometr
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
UNECE	(ang. *United Nations Economic Commission for Europe*) – Europejska Komisja Gospodarcza
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
US	Urząd Statystyczny
UTK	Urząd Transportu Kolejowego
ZIK Sandomierz	Zakład Inżynierii Kolejowej Sp. z o.o.

1. WPROWADZENIE

1.1. CEL I ZAKRES BADANIA

Niniejsze badanie pn. „Ocena programu pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020" dotyczy oceny śródokresowej (*mid-term*) Programu Pomocowego (zwanego dalej „Programem" lub „Programem Pomocowym") realizowanego w ramach Działania 3.2. „Rozwój transportu morskiego, śródlądowych dróg wodnych i połączeń multimodalnych" POIiŚ 2014-2020 na podstawie Rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (Dz.U. 2017 poz. 2269).

Celem przeprowadzenia oceny *mid-term* Programu Pomocowego, postawionym przez Zamawiającego, była analiza potencjalnych pozytywnych i negatywnych skutków Programu oraz jego zakładanego wpływu na rynek transportu intermodalnego, a także na beneficjentów w Polsce. W oparciu o ocenę wykonawca miał wyjaśnić, czy i w jakim stopniu pierwotne cele Programu – tzn. poprawa konkurencyjności transportu intermodalnego i szersze wykorzystanie tej gałęzi transportu w ogólnych przewozach ładunków – zostaną lub w części zostały osiągnięte (tj. ocenić pozytywne skutki) oraz określić wpływ Programu na rynki i konkurencję (tj. wskazać zarówno ewentualne pozytywne, jak i negatywne skutki). Ocena będzie służyła również jako podstawa do skorygowania przyszłych interwencji państwa w celu zwiększenia skuteczności i wydajności pomocy w zakresie niezbędnym do zagwarantowania, że pozytywne skutki są wystarczające, aby uzasadnić akceptację zakłócenia rynku spowodowanego przez interwencję publiczną.

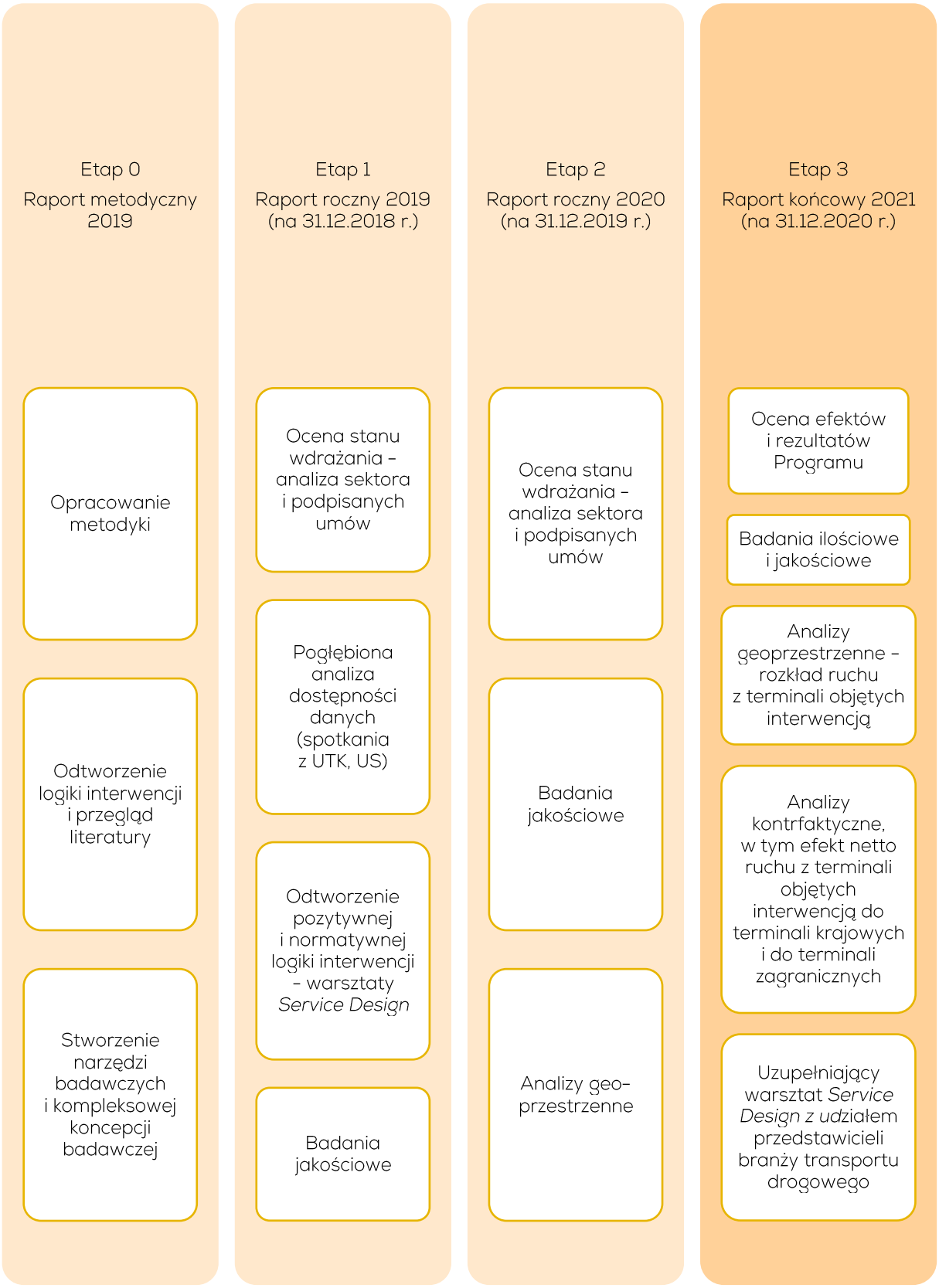
1.2. RAPORT KOŃCOWY W KONCEPCJI BADANIA

Niniejszy raport jest raportem końcowym, przedstawiającym dane według stanu na 31.12.2020 r. oraz podsumowującym 3-letni proces badawczy (por. Rysunek 1). Zgodnie z pkt. 1.5.6 OPZ raport końcowy stanowi ocenę *mid-term* Programu Pomocowego dla transportu intermodalnego.

Oprócz powtórzenia czynności z raportów cząstkowych, na podstawie dostępnych wykonawcy danych i przeprowadzonych analiz, przygotowano podsumowanie efektów (zakładanych i osiągniętych) projektów realizowanych w ramach Programu Pomocowego, w tym stopień osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu, określonych dla działania 3.2 w POIiŚ 2014-2020 oraz SzOOP dla POIiŚ 2014-2020. W ramach badania oceniono efektywność przyznanej pomocy, jej skuteczność w kontekście celów POIiŚ 2014-2020 oraz wpływ na rynki i konkurencję.

Do przygotowania raportu końcowego wykorzystano szereg metod badawczych, wykraczających poza minimum metodyczne (por. część 1.3). Dodatkowo Etap 3 badania ukierunkowany był na ocenę efektu netto Programu przy użyciu analiz kontrfaktycznych oraz jej interpretację.

Rysunek 1. Określenie celu poszczególnych etapów badania i podział (wybranych) metod badawczych na etapy



Źródło: opracowanie własne.

1.3. METODYKA BADANIA

ANALIZA DANYCH ZASTANYCH

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną do przygotowania niniejszego raportu była analiza danych zastanych, w ramach której w Etapie 1 dokonano przeglądu dokumentów, m.in. dotyczących procedury organizacji naboru, jego kryteriów i wyników, a także analizy (graficznej i przestrzennej) danych statystycznych, przekazanych przez CUPT (na początku realizacji każdego z etapów badania) oraz ogólnodostępnych danych zbieranych przez GUS, UTK i Eurostat.

Przegląd dokumentów uzupełniono w Etapie 2 badania (zgodnie z rekomendacjami z Etapu 1) o model ruchu opracowany przez GDDKiA oraz o dokumentację wnioskodawców dla projektów niezatwierdzonych do dofinansowania (po uzgodnieniu z Zamawiającym na początku Etapu 2). W Etapie 2 badania do analizy włączono również wyniki kontroli NIK dotyczącej barier rozwoju transportu intermodalnego[1], opublikowane 23.04.2020 r.

W ostatnim etapie badania listę źródeł do przeglądu uzupełniono m.in. o opracowania tematyczne UTK (dotyczące np. kolejowego szkolnictwa branżowego), raporty tematyczne o charakterze międzynarodowym (opracowane przez Komisję Europejską czy UNECE), artykuły na portalach informacyjnych branży transportu intermodalnego i kolejowego, webinaria (Transportowe Obserwatorium Badawcze, spotkania z przedstawicielami organizacji branżowych) i podcasty o tematyce transportowej. Uwzględniono też nowo powstałe dokumenty na poziomie krajowym, jak Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego w Polsce do 2030 z perspektywą do 2040 (KRTI) czy projekty Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko w nowej perspektywie finansowej UE.

Dodatkowo przedstawiciele wykonawcy uczestniczyli w organizowanych przez Zamawiającego wydarzeniach w celu uzupełnienia zgromadzonych w toku badania informacji, tj. m.in.:

- spotkaniu Transportowego Obserwatorium Badawczego pod hasłem „Modelowanie przewozu ładunków w kraju i na świecie" w dniu 8 maja 2019 r.;
- konferencji INTERMODAL-CARGO-INNOWACJE w dniach 22-23 maja 2019 r.;
- spotkaniu Transportowego Obserwatorium Badawczego pod hasłem „Intermodal w Polsce – szansa czy wyzwanie?" w dniu 1 lipca 2020 r.

Elementem analizy danych zastanych były również spotkania z gestorami danych niezbędnych do realizacji zadań w Etapie 3 badania. W toku realizacji zadań Etapu 1 odbyły się dwa spotkania, z przedstawicielami Urzędu Statystycznego w Szczecinie oraz Wydziału Analiz w Departamencie Regulacji Rynku Kolejowego UTK, zaś w Etapie 2 badania – z przedstawicielami Biura Sprzedaży PKP Polskie Linie Kolejowe.

METODY LOGICZNE

Niniejsze badanie zostało opracowane zgodnie z koncepcją ewaluacji opartej na teorii (ang. TDE – *Theory-Driven Evaluation*). Na podstawie dokumentów strategicznych i programowych w Etapie 0 badania (tj. w Raporcie metodycznym) odtworzono logikę interwencji (w ujęciu normatywnym) przewidzianej w ramach Programu Pomocowego (por. część 3.1).

[1] Informacja o wynikach kontroli, KIN.430.013.2019, Nr ewid. 95/2019/P/18/032/KIN, „Bariery rozwoju transportu intermodalnego", Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury, Warszawa 2020

W Etapie 1 na zakończenie prac badawczych zorganizowano warsztat w oparciu o formułę *service design*, w którym udział wzięli przedstawiciele CUPT, IZ POIiŚ, UTK oraz organizacji branżowych. Warsztat posłużył do odtworzenia pozytywnej logiki interwencji, czyli pozyskania odpowiedzi na pytanie: jak jest? W ten sposób identyfikowano dodatkowe bariery rozwoju transportu intermodalnego i możliwe sposoby poprawy skuteczności Programu Pomocowego (por. część 3.2).

WYWIADY INDYWIDUALNE

W trzech etapach badania przeprowadzono łącznie 46[2] pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI, *In-depth interview*).

W ramach Etapu 1 badania przeprowadzono łącznie 10 wywiadów, w tym:

- trzy wywiady z projektantami interwencji (CUPT, IZ POIiŚ, Departament Kolejnictwa MI);
- trzy wywiady z przedstawicielami CUPT – członkami Komisji Oceny Projektów;
- trzy wywiady z beneficjentami:
  - jeden wywiad z podmiotem, który jest wyłącznie beneficjentem Programu (PKP Cargo);
  - dwa wywiady z podmiotami, których projekty zostały zarówno zaakceptowane, jak i odrzucone (DB Port Szczecin, Laude Smart Intermodal[3]);
- jeden wywiad z podmiotem, którego projekty nie otrzymały dofinansowania (Metrans Polonia).

W ramach Etapu 2 badania przeprowadzono łącznie 17 wywiadów, w tym:

- trzy wywiady z przedstawicielami CUPT – członkami Komisji Oceny Projektów;
- trzy wywiady z przedstawicielami kolejowych organizacji branżowych (Fundacja ProKolej, Izba Gospodarcza Transportu Lądowego, Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych);
- pięć wywiadów z beneficjentami, w tym wyłonionymi w toku procedury odwoławczej w 2019 r. (tj. CCIC Intermodal Depo Dunikowo Sp. z o.o. – aktualizacja listy rankingowej z dn. 22.10.2019 r. oraz Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II Sp. z o.o. – aktualizacja listy rankingowej z dn. 3.07.2019 r.);
- jeden wywiad z podmiotem, którego projekt nie otrzymał dofinansowania (DCT Gdańsk);
- trzy wywiady z innymi interesariuszami Programu Pomocowego (UTK, PKP PLK, Departament Strategii Transportu MI) – zgodnie z rekomendacją z Etapu 1 badania;
- dwa dodatkowe wywiady (ponad wymagane przez Zamawiającego minimum metodyczne) z potencjalnymi beneficjentami programów pomocowych dla transportu intermodalnego (PKP S.A., Touax) w celu przeprowadzenia oceny wpływu Programu na rynek i beneficjentów.

W ramach Etapu 3 badania przeprowadzono łącznie 19 wywiadów, w tym:

- trzy wywiady z przedstawicielami CUPT – członkami Komisji Oceny Projektów;
- czternaście wywiadów z beneficjentami (udało się przeprowadzić co najmniej jeden wywiad z każdym z beneficjentów);
- dwa wywiady z przedstawicielami interesariuszy Programu Pomocowego (Komisja Europejska i Centralny Port Komunikacyjny) – zgodnie z rekomendacjami z Etapu 2 badania.

[2] Minimum metodyczne wynosiło 40 wywiadów.

[3] Wówczas projekty POIS.03.02.00-00-0040/18 (DB Port Szczecin) i POIS.03.02.00-00-0031/18 (Laude Smart Intermodal) pozostawały w trakcie oceny, dlatego zakwalifikowano tych respondentów również jako podmioty, które nie otrzymały wsparcia.

Ze względu na pandemię oraz w związku z wprowadzeniem w wielu instytucjach publicznych i przedsiębiorstwach działań minimalizujących zagrożenie rozprzestrzeniania się zakażeń (m.in. zalecenia pracy zdalnej, ograniczenia udziału w spotkaniach i konferencjach) wywiady indywidualne przeprowadzono w formie wideokonferencji lub rozmów telefonicznych (za zgodą Zamawiającego).

Podsumowanie wywiadów IDI stanowi Załącznik 1.

ANALIZY PRZESTRZENNE

Podstawowym celem analiz przestrzennych w niniejszym badaniu była wizualizacja efektów rzeczowych interwencji. Ponadto przeanalizowano też kierunki przepływu towarów w transporcie intermodalnym na podstawie danych SOLK dla lat 2017-2020 (o obciążeniu linii kolejowych) pozyskanych od PKP PLK.

Rozszerzone analizy przestrzenne przeprowadzone w ramach badania polegały na pozyskaniu danych o wielkości przewozów w kolejowym transporcie intermodalnym w latach 2017-2020 do późniejszego wykorzystania w ramach analiz kontrfaktycznych. W tym celu przetworzono dane PKP PLK o liczbie pociągów i wielkości wykonanej pracy przewozowej w poszczególnych relacjach pociągów objętych ulgą intermodalną.

Podsumowanie analiz przestrzennych zawiera Załącznik 2.

STUDIA PRZYPADKU

Mając na uwadze niewielką liczbę projektów infrastrukturalnych (o komponencie budowlanym) dofinansowanych w ramach Programu Pomocowego, w Etapie 3 badania opracowano 9 studiów przypadku połączonych z wizytą terenową:

- Balticon (Gdańsk);
- CCIC Intermodal Depo Dunikowo (bez wizyty terenowej[4]);
- PKP Centrum Logistyczne Małaszewicze;
- PCC Intermodal – Terminal PCC Brzeg Dolny;
- Schavemaker Invest sp. z o.o. - Terminal Kontenerowy Schavemaker Kąty Wrocławskie;
- CLIP Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II sp. z o.o.;
- Terminal Kontenerowy Spedcont Łódź.
- DB Port Szczecin;
- Centrum Logistyczne Laude Smart Intermodal w Zamościu.

Ze względu na ograniczoną chęć współpracy ze strony podmiotów niebędących beneficjentami Programu Pomocowego (już w ramach wywiadów indywidualnych w Etapie 1 badania) nie poddano analizie studyjnej terminali niepoddanych interwencji.

Studia przypadku obejmowały m.in. inwentaryzację podstawowych danych o każdym terminalu na podstawie źródeł ogólnodostępnych i wiedzy beneficjentów (przekazanej w wywiadach indywidualnych), rozpoznanie możliwości i kierunków dalszego rozwoju oraz ogólną ocenę terminala. Studia zostały również opatrzone materiałami graficznymi z wizyt terenowych lub pozyskanymi od beneficjentów.

[4] Projekt na wczesnym etapie realizacji. Obecnie umowa rozwiązana.

Ponadto, z uwagi na mocno zróżnicowany stopień realizacji projektów infrastrukturalnych, wizje lokalne objęły aktualny stan funkcjonowania terminali (również dla projektów w początkowej fazie realizacji).

Tam, gdzie to możliwe, umieszczono informacje o stanie docelowym terminala, po zakończeniu realizacji inwestycji.

Podsumowaniem studiów przypadku i wizyt terenowych jest Załącznik 3. Załącznik ma charakter niejawny (wyłącznie do dyspozycji Zamawiającego).

METODY KONTRFAKTYCZNE

Metody kontrfaktyczne zostały wykorzystane w Etapie 3 badania do oszacowania efektu netto interwencji. Zastosowano podejście łączące ze sobą metody dopasowania PSM (*Propensity Score Matching*) oraz DiD (*Difference-in-Differences*).

Celem wykorzystania PSM w badaniu była próba znalezienia terminali kontrfaktycznych dla 8 terminali, w których prowadzone są prace (mające na celu zwiększenie zdolności przeładunkowej) w ramach przedmiotowej interwencji. Obliczenie różnic pomiędzy zmianami wartości wskaźników sukcesu dla terminali poddanych interwencji i im podobnych umożliwiło oszacowanie efektu netto interwencji, czyli Programu Pomocowego dla transportu intermodalnego w ramach działania 3.2 POIiŚ 2014-2020.

W ramach analiz kontrfaktycznych metodą PSM w niniejszym badaniu poddano parowaniu następujące terminale intermodalne poddane interwencji:

- PKP Centrum Logistyczne Małaszewicze;
- PCC Intermodal – Terminal PCC Kutno;
- DB Port Szczecin;
- PCC Intermodal – Terminal PCC Brzeg Dolny;
- PCC Intermodal – Terminal PCC Gliwice;
- CLIP Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II sp. z o.o.;
- Schavemaker Invest sp. z o.o. - Terminal Kontenerowy Schavemaker Kąty Wrocławskie;
- Terminal Kontenerowy Spedcont Łódź.

Szczegółowe założenia wykorzystania metod analizy kontrfaktycznej w badaniu oraz wyniki analiz przedstawia Załącznik 4.

WARSZTATY EWALUACYJNE

Jak wskazano we wcześniejszej części rozdziału, na zakończenie prac badawczych Etapu 1 badania zorganizowano warsztat w oparciu o formułę *service design*, w którym aktywny udział wzięli przedstawiciele CUPT, IZ POIiŚ, UTK oraz organizacji branżowych. Warsztat ten posłużył do odtworzenia pozytywnej logiki interwencji, czyli pozyskania odpowiedzi na pytanie: jak jest? Jedną z rekomendacji metodycznych płynących z warsztatu była organizacja analogicznego warsztatu na zakończenie badania, w rozszerzonym gronie uczestników obejmującym także instytucje publiczne odpowiedzialne za funkcjonowanie transportu drogowego.

Na drugim warsztacie ewaluacyjnym przedstawiono do konsultacji z ekspertami branży transportu intermodalnego dwie z wypracowanych rekomendacji celem weryfikacji możliwości ich implementacji oraz ewentualnego uszczegółowienia. Aktywny udział w warsztacie wzięło 8 uczestników, w tym przedstawiciele:

- Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej;
- Ministerstwa Infrastruktury;
- Urzędu Transportu Kolejowego;
- Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- Fundacji Pro Kolej;
- Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Wydział Projektów Intermodalnych).

Podsumowaniem warsztatu w Etapie 1 badania jest Załącznik 5 (stanowiący również załącznik do Raportu cząstkowego I), zaś dla Etapu 3 – Załącznik 6.

PANEL EKSPERTÓW

Na zakończenie prac badawczych Etapu 3 badania przeprowadzono 1 panel ekspertów, do którego zaproszono 11 uczestników, w tym przedstawicieli[5]:

- Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej;
- Ministerstwa Infrastruktury;
- Urzędu Transportu Kolejowego;
- Centrum Unijnych Projektów Transportowych (Departament Projektów Multibranżowych);
- Katedry Badań nad Infrastrukturą i Mobilnością Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie;
- Katedry Transportu i Handlu Morskiego Uniwersytetu Gdańskiego.

Dyskusję panelową poprzedziła 30-minutowa prezentacja zawierająca kompleksowe informacje o celach i metodyce badania, produktach i rezultatach interwencji oraz propozycjach wniosków i rekomendacji dla przyszłych perspektyw finansowych.

Podsumowanie panelu ekspertów przedstawia Załącznik 7.

ANALIZY ILOŚCIOWE

Zgodnie z rekomendacjami metodycznymi zawartymi i zaakceptowanymi w Raporcie cząstkowym z Etapu 1 badania nie przeprowadzono analiz ilościowych wśród beneficjentów Programu czy też podmiotów niebędących jego beneficjentami.

1.4. STRUKTURA RAPORTU

Struktura niniejszego raportu jest podyktowana m.in. zapisami w pkt. 1.5.6 OPZ dotyczącymi zawartości raportu końcowego.

Pod względem merytorycznym raport końcowy powinien obejmować:

- analizę aktualnego stanu realizacji celów szczegółowych określonych dla działania 3.2. POIiŚ 2014-2020;
- analizę możliwości osiągnięcia wskaźników docelowych dla działania w 2023 r.;
- analizę wpływu wdrażanych projektów na rozwój transportu intermodalnego w Polsce, w tym analizę czynników zewnętrznych i wewnętrznych;
- analizę wpływu podejmowanych działań w ramach Programu Pomocowego na beneficjentów;
- analizę osiągniętych i przewidywanych skutków pośrednich Programu Pomocowego.

[5] Na panel zaproszono również przedstawicieli organizacji branżowych, jednak nie mogli oni wziąć w nim udziału w zaproponowanym terminie.

Pod względem technicznym raport końcowy powinien zawierać:

- streszczenie raportu;
- wprowadzenie;
- opis przyjętej metodyki;
- opis wyników badania, ich analizę i interpretację;
- wnioski i rekomendacje.

Mając na uwadze powyższe, skonstruowano strukturę raportu składającą się z ośmiu rozdziałów. Każdemu rozdziałowi przyporządkowano pytania badawcze, na które odpowiadają zamieszczone w nim treści. Rozdział 1 przedstawia informacje wprowadzające do całego badania, m.in. o jego metodyce. W Rozdziale 2 przeanalizowana została aktualna sytuacja na rynku transportu intermodalnego, z uwzględnieniem danych statystycznych czy informacji z badań jakościowych. Rozdział 3 zawiera odtworzoną logikę interwencji (w ujęciu normatywnym i pozytywnym).

W Rozdziale 4 znajdują się natomiast informacje o stopniu realizacji projektów w ramach Programu Pomocowego – zarówno w ujęciu finansowym, jak i produktowym (w tym zestawienie pierwszych produktów projektów infrastrukturalnych). Ryzyka i trudności, które wystąpiły przy realizacji projektów, zarówno po stronie beneficjentów, jak i projektantów interwencji, ujęto w Rozdziale 5. Rozdział 6 zawiera podsumowanie efektów Programu (w podziale na bezpośrednie i pośrednie).

Na podstawie powyższych rozdziałów opracowano wnioski oraz sformułowano rekomendacje dotyczące Programu i dalsze zalecenia w zakresie rozwoju transportu intermodalnego, które zawiera Rozdział 7. W ostatnim rozdziale opracowania (por. Rozdział 8) znajduje się wykaz źródeł wykorzystanych do stworzenia raportów cząstkowych i raportu końcowego.

Do raportu końcowego dołączono także załączniki:

- podsumowanie wywiadów IDI;
- podsumowanie analiz przestrzennych;
- podsumowanie studiów przypadku;
- podsumowanie analiz kontrfaktycznych;
- podsumowanie warsztatu I;
- podsumowanie warsztatu II;
- podsumowanie panelu ekspertów;
- tabelę rekomendacji.

2.SYTUACJA NA RYNKU TRANSPORTU INTERMODALNEGO

? Czy Program wpłynie/wpłynął na zwiększenie udziału transportu intermodalnego w rynku kolejowych i drogowych przewozów towarowych (efekt brutto interwencji)?

Jak zmieni/zmieniła się średnia wieku taboru kolejowego?

OGÓŁ TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Zgodnie z definicją[6] transport intermodalny to przewóz towaru w jednej i tej samej jednostce ładunkowej z wykorzystaniem kolejno kilku rodzajów transportu bez przeładunku samego towaru przy zmianie rodzaju transportu. Jednostkę ładunkową najczęściej stanowi kontener.

Według danych GUS w 2020 r.[7] 58,2% całości lądowych przewozów kontenerów wielkich odbywało się za pomocą transportu kolejowego, a 41,8% - za pomocą transportu drogowego, co obrazuje wzrost udziału kolei w rynku przewozów intermodalnych, ponieważ w 2019 r. te udziały wyniosły odpowiednio 51,3% i 48,7%. W stosunku do 2019 r. odnotowano łącznie (w transporcie kolejowym i drogowym) wzrost masy towarów przewiezionych w kontenerach i jednoczesny spadek pracy przewozowej, jednak w transporcie kolejowym osiągnięto wyłącznie wzrosty (14,3% dla masy przewiezionych towarów i 9,4% dla pracy przewozowej w stosunku do spadków w transporcie drogowym odpowiednio o 13,7% i 18,1%). Średnia odległość przewozu jednej tony ładunku wynosiła 356 km w transporcie kolejowym (o 15 km mniej niż przed rokiem) i 234 km w transporcie drogowym. 99% przewozów w samochodowym transporcie intermodalnym, czyli więcej niż przed rokiem, stanowiły przewozy krajowe, co wskazuje na większy stopień jego wykorzystania na tzw. ostatniej mili – zgodnie z zasadami kształtowania zrównoważonego systemu transportowego.

Głównym kierunkiem w przewozach międzynarodowych transportem intermodalnym[8] od kilku lat pozostają Niemcy[9]. W 2020 r. dominujące grupy ładunków (według masy przeładowanych towarów) stanowiły towary nieznane oraz towary mieszane[10], a ich łączny udział kształtował się na poziomie 57,2%. Pozostałe znaczące grupy ładunków to produkty spożywcze, napoje i tytoń (11,5%) oraz chemikalia (10,2%)[11].

[6] Europejska Komisja Gospodarcza, Eurostat, Międzynarodowe Forum Transportu: Ilustrowany słownik statystyk transportu. s. 166.

[7] Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2020, Przewozy ładunków w kontenerach wielkich transportem kolejowym i samochodowym w 2020 r., Warszawa, Szczecin 2021

[8] Przewóz kontenerów do/z terminali intermodalnych zlokalizowanych na terenie Polski.

[9] Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2018, Przewóz ładunków w kontenerach transportem samochodowym intermodalnym międzynarodowym według krajów w 2018 r., Warszawa, Szczecin 2019

[10] Zbiór różnych towarów transportowanych razem.

[11] Główny Urząd Statystyczny, Transport intermodalny w Polsce w 2020 r., Warszawa, Szczecin 2021

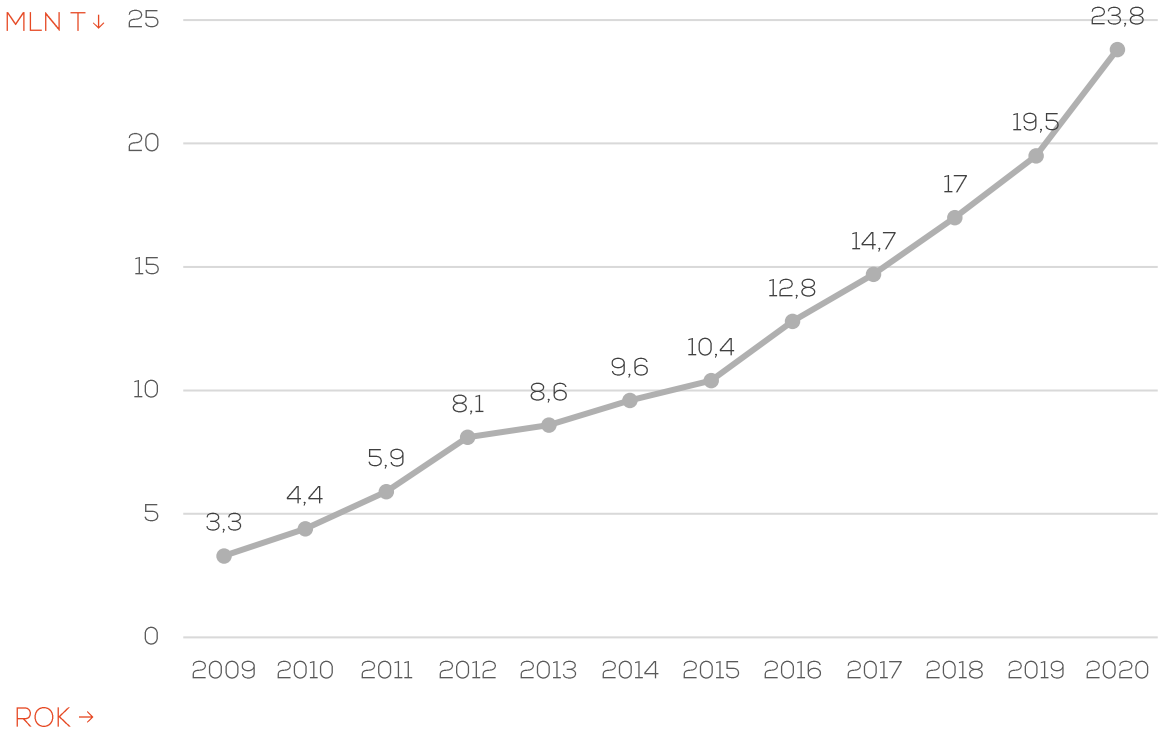
W ogóle transportowanych towarów przewozy kontenerowe stanowiły około 1% masy ładunków[12] (wzrost z 1,18% w 2017 r. do 1,40% w 2020 r.), a ich udział w ogóle towarów w transporcie kolejowym i drogowym zwiększył się z 1,22% do 1,44%, zatem udział transportu intermodalnego w rynku kolejowych i drogowych przewozów towarowych zwiększył się jedynie nieznacznie.

KOLEJOWY TRANSPORT INTERMODALNY

W kolejowym transporcie intermodalnym, według danych UTK[13], masa przewiezionych ładunków w 2020 r. wyniosła 23,8 mln ton, a praca przewozowa – 7,8 mld tono-km, co stanowiło wzrost w stosunku do 2019 r. odpowiednio o 21,9% i 10,9% (por. Rysunek 2, Rysunek 3). Na osiągnięte wartości nie miało również wpływu początkowe spowolnienie w handlu międzynarodowym związane z wybuchem pandemii SARS-CoV-2. Pomimo trudnej sytuacji utrzymano wzrostowy trend w przewozach intermodalnych (por. Rysunek 4) i dalej rozwijały się one bez zakłóceń. Udało się także przetransportować rekordową liczbę jednostek ładunkowych – prawie 1,7 mln sztuk oraz prawie 2,7 mln TEU (por. Rysunek 5, Rysunek 6). Po raz kolejny odnotowano zatem wzrost wszystkich parametrów dotyczących kolejowych przewozów intermodalnych.

Średnia odległość przewozu 1 tony ładunku według danych UTK wyniosła 330 km, czyli zdecydowanie mniej niż w poprzednich latach (por. Rysunek 7). Najczęściej transportowanymi jednostkami ładunkowymi były kontenery 20- i 40-stopowe, które stanowiły 90,5% wszystkich przetransportowanych jednostek (por. Rysunek 8).

Rysunek 2. Masa ładunków przewiezionych kolejowym transportem intermodalnym

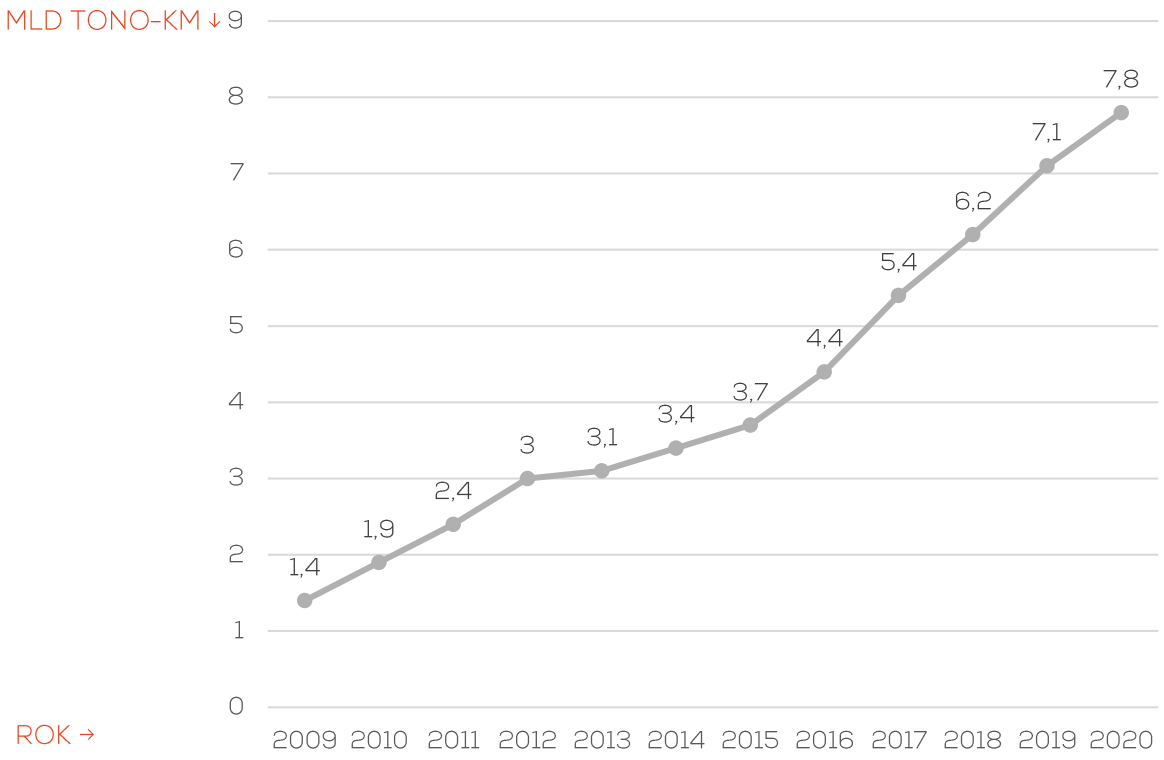


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

[12] Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2020, Warszawa, Szczecin 2021

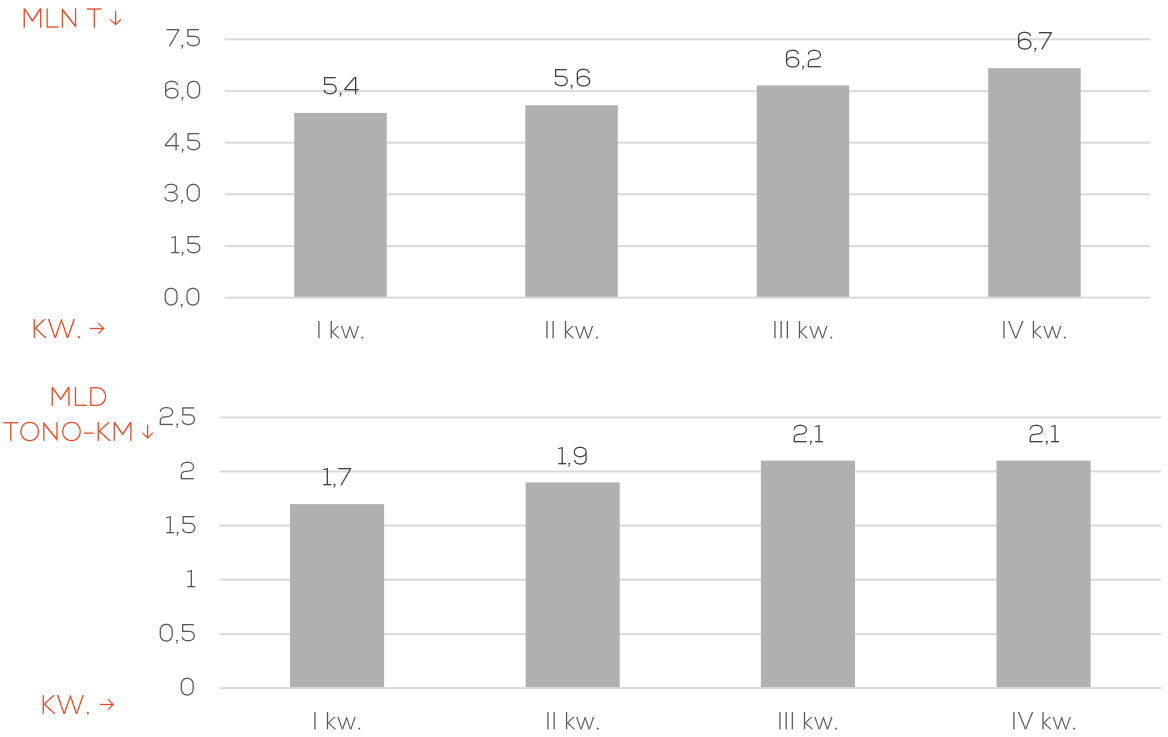
[13] UTK, Przewozy intermodalne w 2020 r. Podsumowanie Prezesa UTK, Warszawa 2021

Rysunek 3. Praca przewozowa w kolejowym transporcie intermodalnym



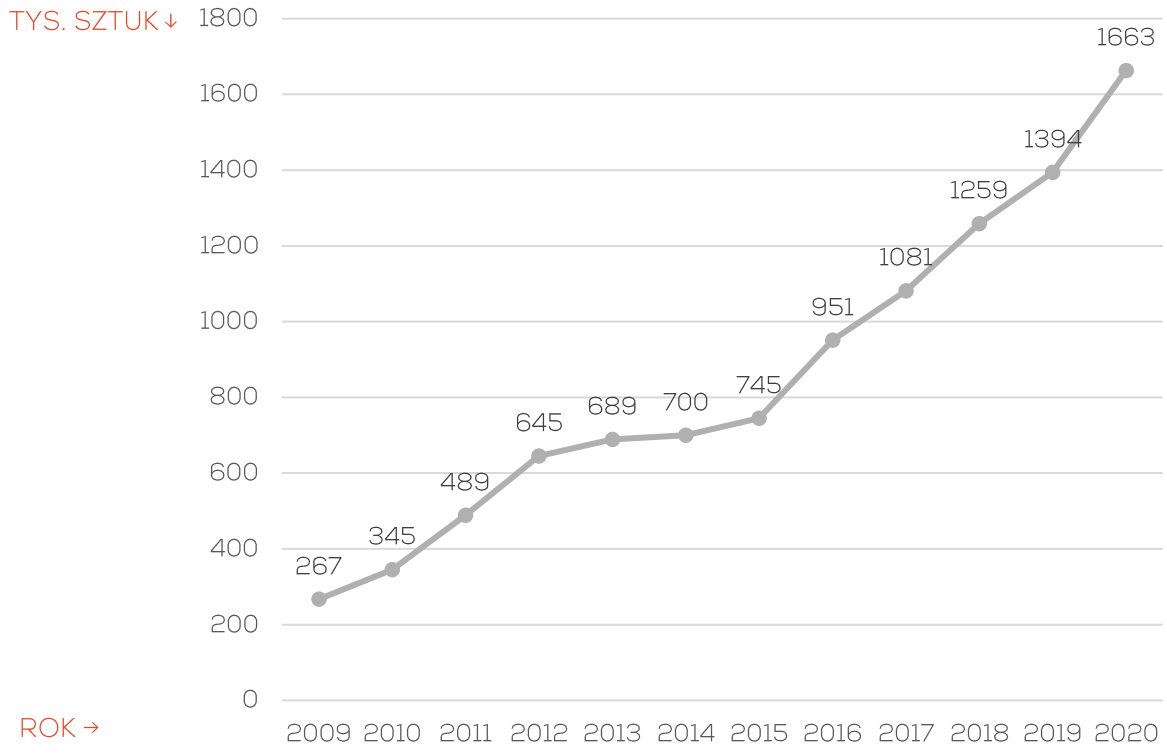
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Rysunek 4. Masa przewiezionych ładunków i praca przewozowa w kolejowym transporcie intermodalnym w 2020 r.



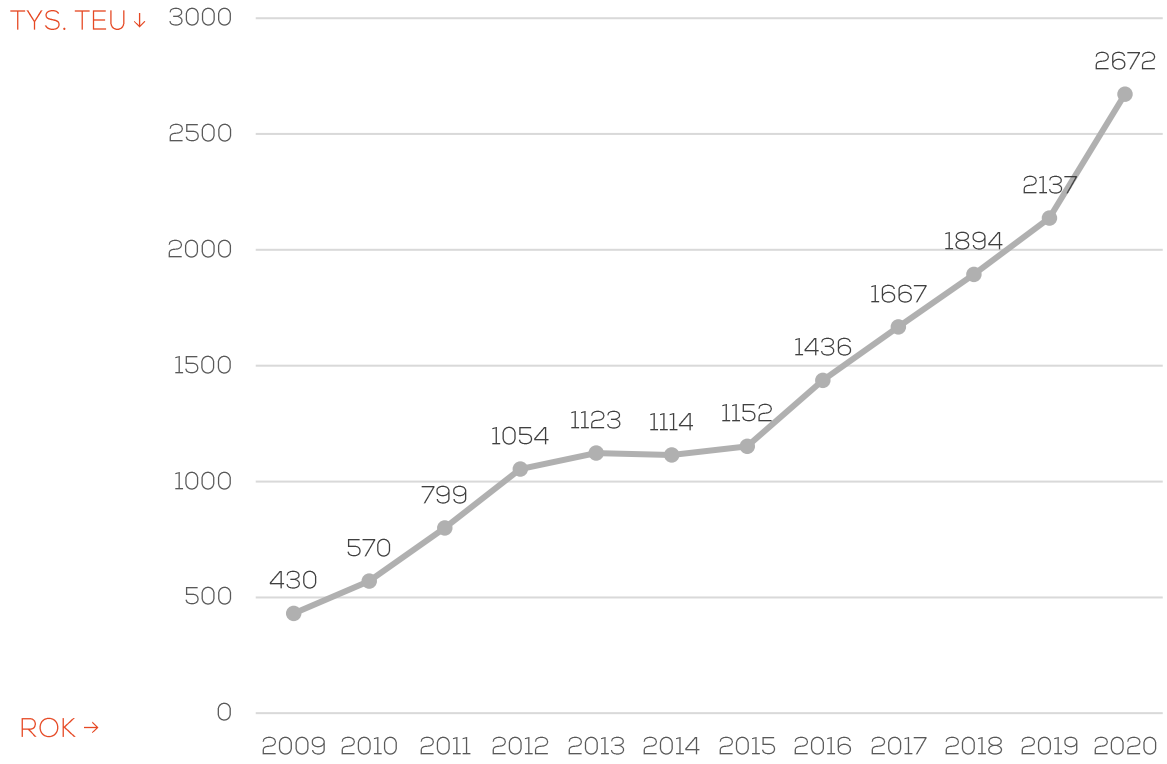
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Rysunek 5. Liczba jednostek przetransportowanych kolejowym transportem intermodalnym



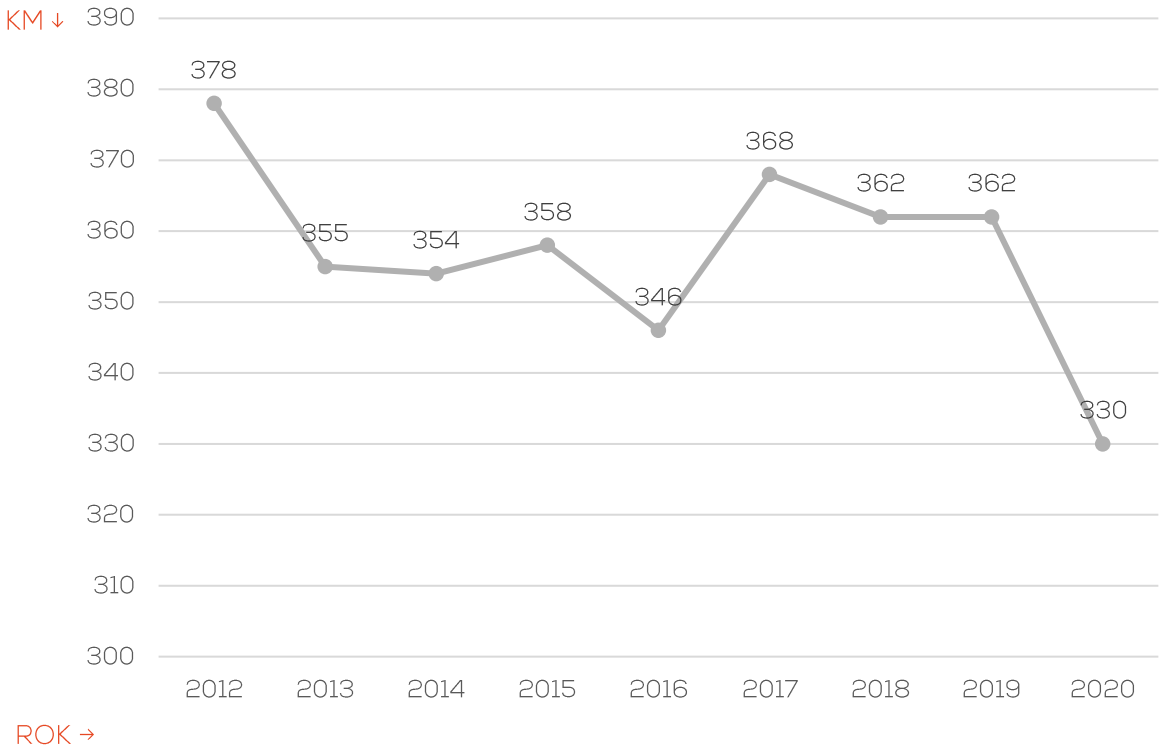
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Rysunek 6. Liczba TEU w kolejowym transporcie intermodalnym



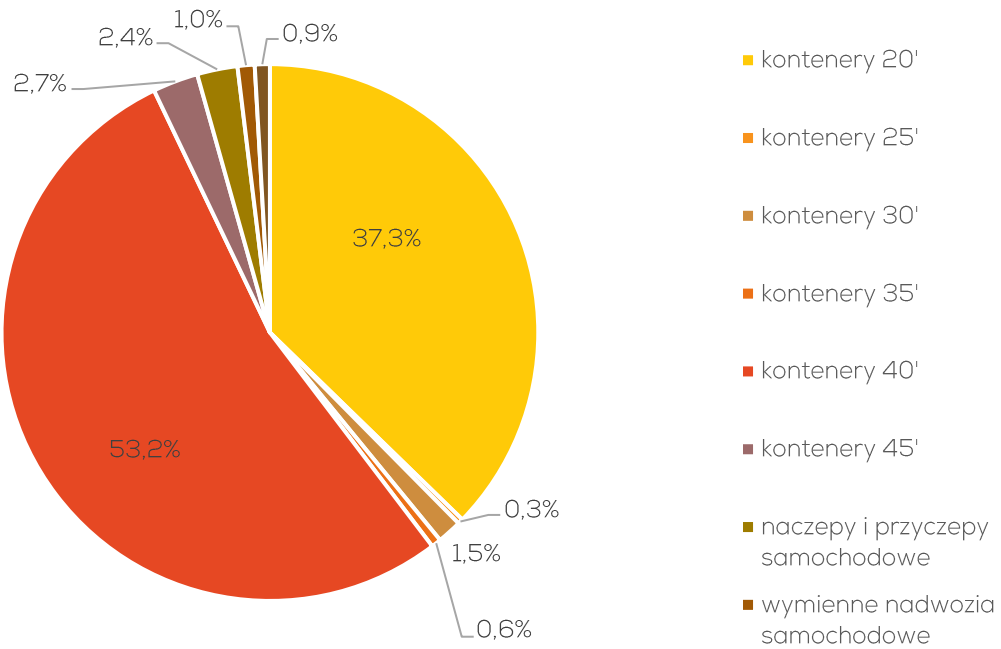
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Rysunek 7. Średnia odległość przewozu 1 tony ładunku w kolejowym transporcie intermodalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Rysunek 8. Struktura jednostek ładunkowych przetransportowanych transportem kolejowym w 2020 r.



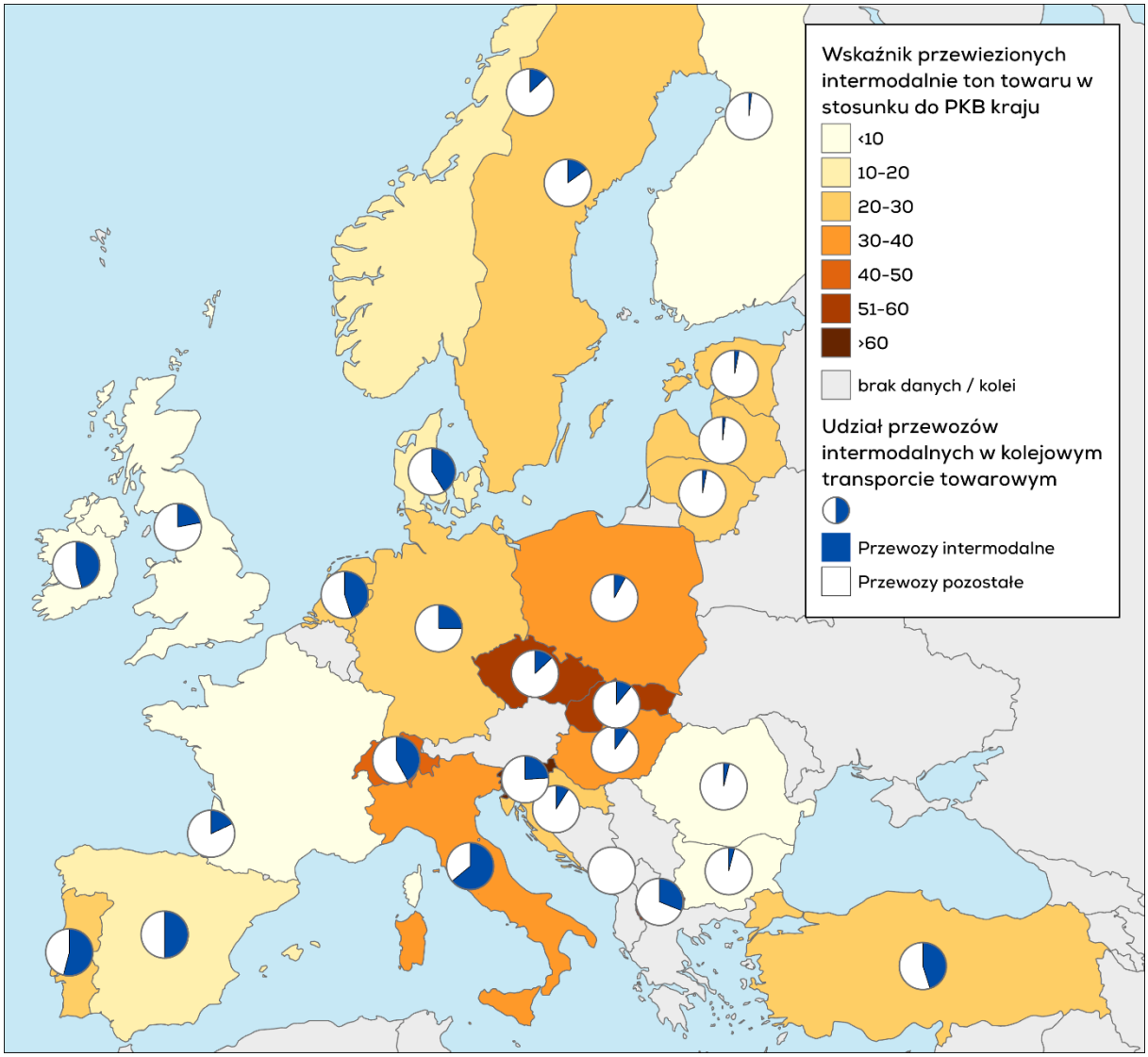
Kategorie na wykresie ułożone zgodnie z kolejnością w legendzie i z ruchem wskazówek zegara.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Mimo że nieznacznie, udział transportu intermodalnego w przewozach koleją rośnie. W 2020 r. w stosunku do roku 2019 udział przewozów intermodalnych mierzony masą przewiezionych ładunków wzrósł o 2,4 p.p. i osiągnął poziom 10,7%. Utrzymano przekroczenie wartości pośredniej tego wskaźnika na rok 2020 zakładanej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju[14], tj. 5-6%.

W dalszym ciągu pod względem udziału przewozów intermodalnych w kolejowym transporcie towarowym Polska odstaje od innych państw europejskich takich jak Szwajcaria, Hiszpania czy Holandia, gdzie udział ten kształtuje się na poziomie powyżej 40%, czy Niemcy, gdzie utrzymuje się powyżej 25% (por. Rysunek 9).

Rysunek 9. Wskaźnik przewiezionych intermodalnie ton towaru w stosunku do PKB kraju oraz udział przewozów intermodalnych w kolejowym transporcie towarowym w wybranych krajach Europy w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat[15].

[14] Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Warszawa 2017

[15] https://ec.europa.eu/eurostat/data/database, tabele: rail_go_total, rail_go_contwgt, nama_10_gdp

TERMINALE INTERMODALNE

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. na terenie Polski zlokalizowane były 34 aktywne terminale (o 4 mniej niż w 2019 r.), z tego:

- 4 obsługiwało przesyłki morze – kolej, morze – droga (terminale morskie);
- 30 obsługiwało przesyłki kolej – droga (terminale lądowe).

Według GUS, pojemność placów składowych w terminalach obsługujących przesyłki morskie wyniosła 96,2 tys. TEU, zaś w lądowych – 125,0 tys. TEU. We wszystkich terminalach przeładowano w 2020 r. łącznie 77,9 mln ton ładunków (por. Tabela 1), w tym przewiezionych transportem morskim – 29,2 mln ton (co stanowiło 37,4% ogółu przeładowanych ładunków), transportem samochodowym – 25,5 mln ton (32,7%), a transportem kolejowym – 23,3 mln ton (29,9%). W 2020 r. terminale morskie obsługiwały pociągi o średniej liczbie 66 wagonów, a terminale lądowe – 32 wagonów[16]. Największy potencjał na tle polskich terminali mają porty morskie, które w 2019 r. po raz pierwszy w historii obsłużyły ponad 3 mln TEU (według danych MGMiŻŚ).

Tabela 1. Wielkość przeładunków w polskich terminalach intermodalnych w 2019 i 2020 r.

	2019	2020
TYS. TON	74 281	77 930
TYS. SZTUK	4 723	4 975
TYS. TEU	8 187	8 756

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Liczba większości urządzeń przeładunkowych w 2020 r. kształtowała się na nieznacznie niższym poziomie niż w 2019 r. - z uwagi na uwzględnienie mniejszej liczby aktywnych terminali (por. Tabela 2).

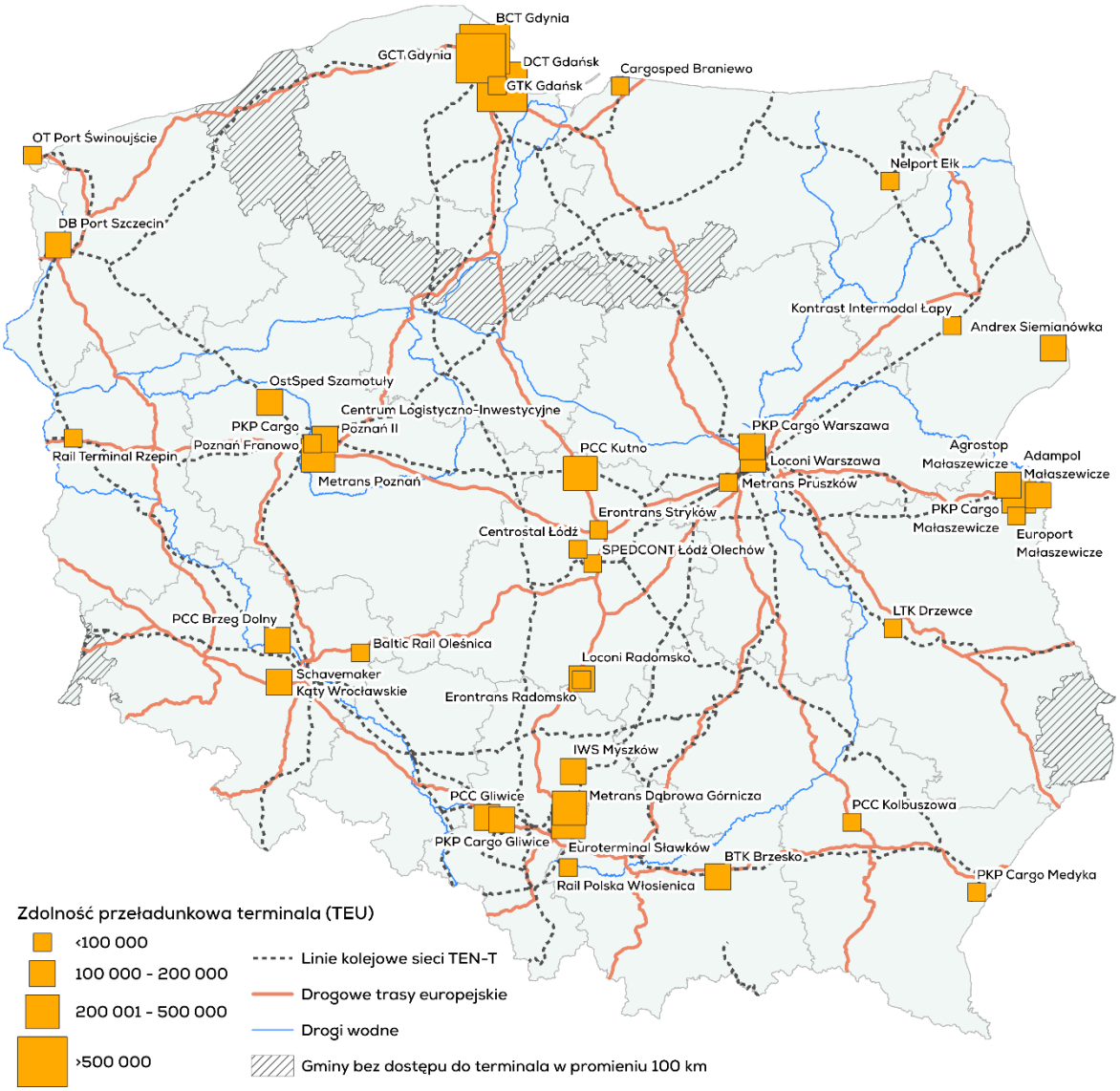
Tabela 2. Urządzenia przeładunkowe w polskich terminalach intermodalnych w 2019 i 2020 r.

	2019	2020
SUWNICE	124	125
ŻURAWIE SAMOJEZDNE	18	6
WOZY	112	131
CIĄGNIKI TECHNOLOGICZNE	182	172
NACZEPY NISKIE	50	42
POZOSTAŁE	64	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

[16] Główny Urząd Statystyczny, Transport intermodalny w Polsce w 2020 r., Warszawa, Szczecin 2021

Rysunek 10. Mapa terminali intermodalnych w Polsce według stanu na 31.12.2020 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK i BDL GUS.

Według danych UTK[17] w 2020 r. istniało w Polsce 40 terminali intermodalnych, podczas gdy w 2019 r. było ich 39. W ciągu ostatniego roku pojawił się terminal intermodalny IWS Myszków o zdolności przeładunkowej 200 tys. TEU. Łączna zdolność przeładunkowa terminali wynosi ponad 9 mln TEU. Terminalem o największej zdolności przeładunkowej jest obecnie DCT Gdańsk, pozostałe średniej wielkości terminale zlokalizowane są w okolicach Gdyni, Poznania, Kutna, na Śląsku oraz w Małaszewiczach[18] (por. Rysunek 10).

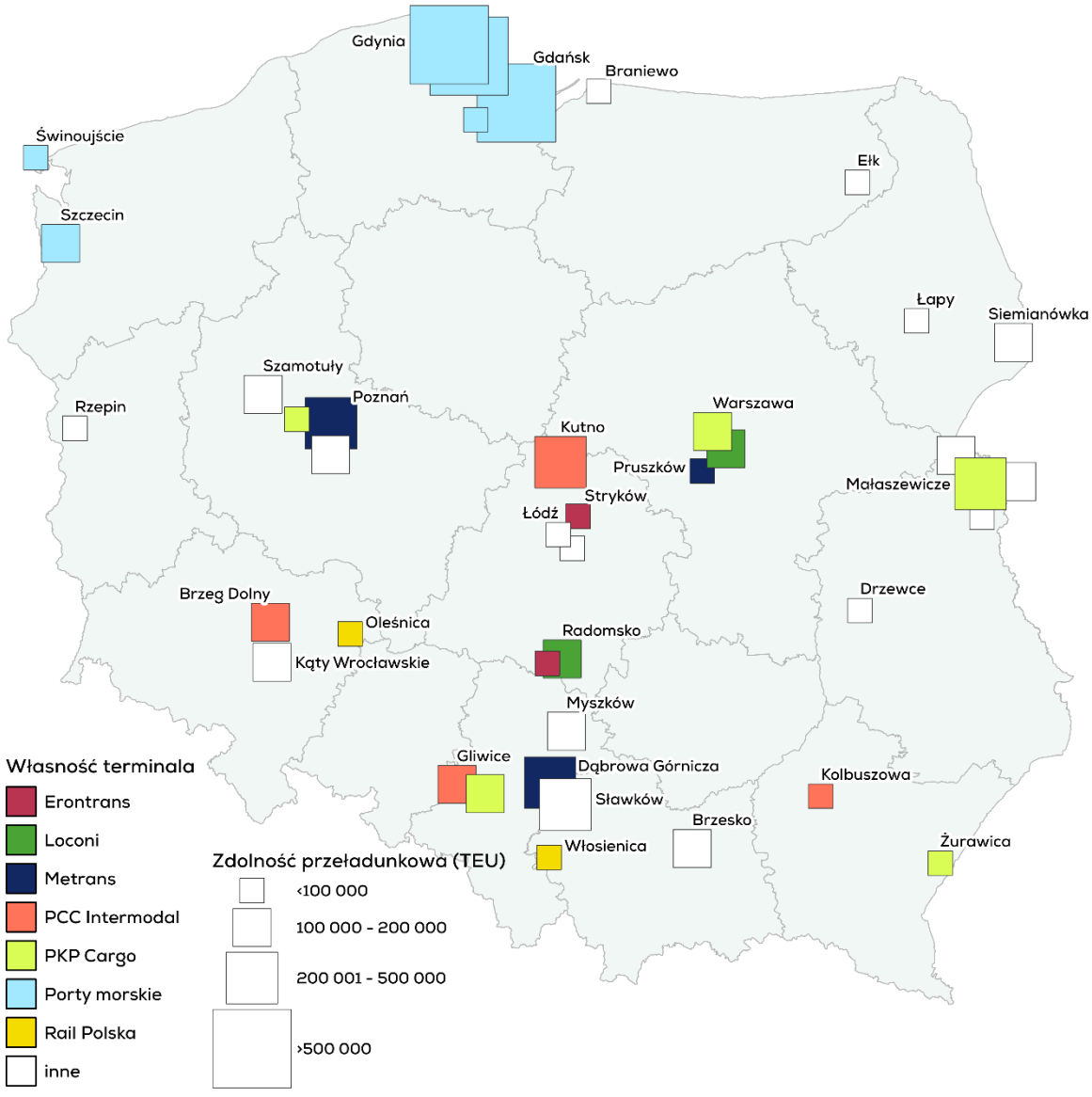
[17] UTK, Przewozy intermodalne w 2020 r. Podsumowanie Prezesa UTK, Warszawa 2021

[18] Różnice w liczbie terminali intermodalnych podawanej w różnych źródłach wynikają z faktu, że GUS informuje o liczbie aktywnych terminali na podstawie zebranych danych, natomiast UTK monitoruje liczbę istniejących terminali na bieżąco.

W obliczu zwiększonej w ostatnich latach gęstości rozmieszczenia terminali intermodalnych (obecnie 1,28[19]/10 tys. km^2) coraz więcej gmin znajduje się w odległości mniejszej niż 100 km od terminala, co jest niezbędne do zachowania konkurencyjności tej gałęzi transportu. Obecnie w większej odległości znajdują się gminy położone w pasie od Pomorza Środkowego po Warmię oraz niewielkie obszary na wschodniej i zachodniej granicy.

Warto również zauważyć, że znaczna część terminali intermodalnych w Polsce funkcjonuje jako element większej sieci terminali operatorów intermodalnych (por. Rysunek 11), co ma wpływ na osiągane przez nich korzyści skali w ramach działalności terminalowej.

Rysunek 11. Mapa terminali intermodalnych w Polsce według stanu na 31.12.2020 r. w podziale na grupy właścicieli



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

[19] Gęstość = liczba terminali (40) / powierzchnia lądowa (311 895 km^2) * 10 tys. (GUS, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2020).

Położenie geograficzne wzmacnia potencjał kraju do dalszego rozwoju przewozów intermodalnych. Przez terytorium Polski przebiegają dwa korytarze towarowe sieci TEN-T: korytarz towarowy nr 5 Morze Bałtyckie–Morze Adriatyckie na osi północ–południe oraz korytarz towarowy nr 8 Morze Północne–Morze Bałtyckie zorientowany równoleżnikowo.

Pierwszy z nich stanowi połączenie polskich portów z ich lądowym zapleczem oraz (w niewielkim stopniu) z krajami sąsiadującymi. Z uwagi na niewystarczającą jakość infrastruktury kolejowej łączącej Polskę z Czechami i Słowacją oraz niedostosowanie przejść granicznych do obsługi pociągów o wyższych niż do tej pory parametrach (możliwość przejazdu pociągami o długości co najmniej 750 metrów oraz o naciskach na oś 22,5 tony) w większości przypadków pociągi kończą bieg w terminalach Dolnego i Górnego Śląska (a nawet w okolicach Łodzi), natomiast towary przeznaczone do tych krajów przewożone są dalej transportem drogowym[20].

Problemy z ruchem transgranicznym zostały również zauważone przez UNECE jako ważne czynniki rozwoju transportu intermodalnego w Europie. W raporcie podsumowującym spotkanie grupy roboczej ds. transportu intermodalnego i logistyki w październiku 2020 r.[21] zamieszczono rekomendacje w zakresie modyfikacji linii kolejowych oraz przejść granicznych w odniesieniu do Polski, wpływających na rozwój transportu intermodalnego, m.in.:

- linii kolejowych:
  - C-E 30 Zgorzelec-Wrocław-Katowice-Kraków-Przemyśl-Medyka (-Mostika);
  - C-E 59 (Chalupki-) Bohumín-Ostrava;
- przejścia graniczne:
  - Zebrzydovice (PKP) - Petrovice u Karviné (SZCZ);
  - Zawidów (PKP) - Frýdlant v Čechách (SZCZ);
  - Medzylesie (PKP) - Lichkov (SZCZ).

W drugim korytarzu realizowany jest głównie przewóz towarów z Chin do Europy Zachodniej w ramach obsługi Nowego Jedwabnego Szlaku. W ten sposób wzrasta znaczenie Polski jako kraju tranzytowego.

W 2017 r. największym ruchem intermodalnym (powyżej 5000 pociągów) charakteryzowały się kolejno od najbardziej obciążonych: magistrala węglowa (linia kolejowa nr 131) od Laskowic Pomorskich do Ponętowa, linia kolejowa nr 9 od Pszczółek do Pruszcza Gdańskiego, linia kolejowa 226 do portu w Gdańsku na odcinku Motława Most–Wisła Most oraz korytarz od granicy zachodniej na odcinku od Kunowic do Poznania.

W 2020 r. (por. Rysunek 12) największe obciążenie ruchem pociągów intermodalnych (powyżej 7500 pociągów) odnotowano na liniach kolejowych: Warszawa Zachodnia–Kunowice (linia kolejowa nr 3) na odcinkach Rzepin–Kunowice, Poznań Górczyn–Chlastawa, Dąbrówka Zbąska–Rzepin oraz Kutno–Zamków, Warszawa Zachodnia–Terespol (linia kolejowa nr 2) na odcinku Biała Podlaska–Małaszewicze oraz Chorzów Batory–Tczew (linia kolejowa nr 131, magistrala węglowa) na odcinku Laskowice Pomorskie–Górki.

[20] UTK, Bariery rozwoju rynku przewozów intermodalnych – rozwiązania i wymierne korzyści, Warszawa, 2013 (UTK nie posiada w swoich zbiorach nowszego opracowania na ten temat.)

[21] UNECE, Report of the Working Party on Intermodal Transport and Logistics at its the sixty-third session, Genewa, październik 2020

Podobnie jak w 2017 r. najbardziej obciążone były korytarze wschód–zachód oraz północ-południe.

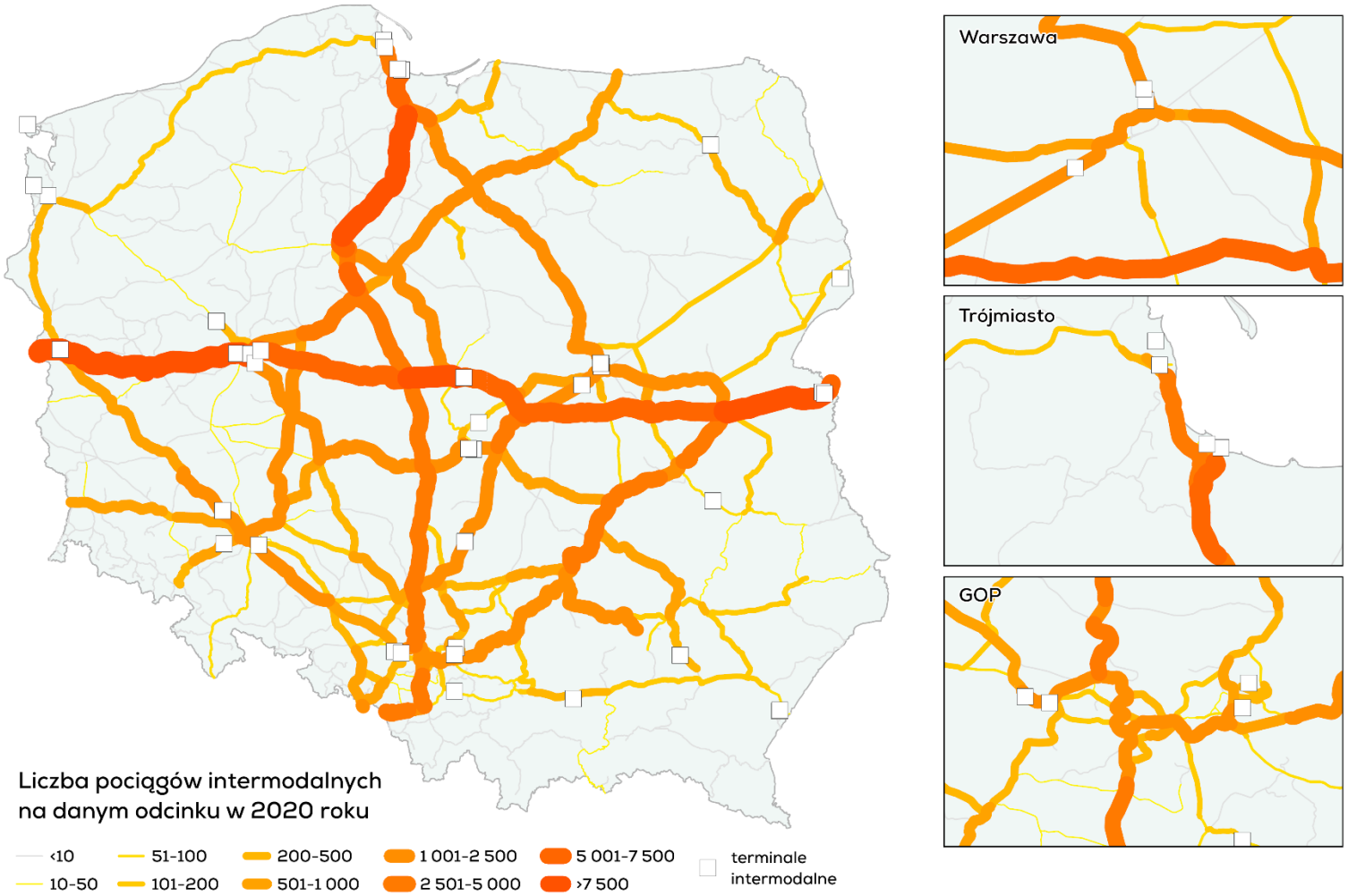
W okresie 2017-2020 (por. Rysunek 13) stopniowo rosło znaczenie najważniejszych korytarzy tras kolejowych (wschód–zachód oraz północ-południe) oraz tras alternatywnych (linii kolejowej nr 9 z Warszawy do Gdyni, linii kolejowej nr 26 z Łukowa do Radomia, magistrali węglowej na odcinku od Zduńskiej Woli na południe kraju, tras w kierunku Wrocławia i zachodniej granicy). Również w latach 2019-2020 (por. Rysunek 14) rosło obciążenie Nowego Jedwabnego Szlaku, jednak kosztem tras leżących w korytarzu północ-południe (spadków na liniach kolejowych do portów Trójmiasta czy linii kolejowej nr 351 z Poznania do Szczecina)[22].

Powyższe wnioski wskazują zarówno na wzrost znaczenia przewozów intermodalnych w ramach obsługi Nowego Jedwabnego Szlaku, przewozów między wschodnią a południową granicą (m.in. przewóz samochodów z fabryk zlokalizowanych w Czechach i Słowacji do montowni rosyjskich), jak i na poszukiwanie alternatywnych tras przewozów w korytarzu północ–południe. Dostępność portów trójmiejskich i przepustowość linii dojazdowych do tych portów jest jednym z głównych czynników wzrostu transportu intermodalnego, stąd poszukiwanie mniej obciążonych, alternatywnych tras. Ponieważ potoki ładunków do i z portów polskich rosną, a infrastruktura dostępowa charakteryzuje się ograniczoną przepustowością (np. linia kolejowa nr 9), alternatywne trasy pomagają ją odciążyć (np. tzw. magistrala węglowa).

Szczegółowe analizy przestrzenne, także dotyczące obciążenia linii kolejowych ruchem pociągów intermodalnych, zawiera Załącznik 2.

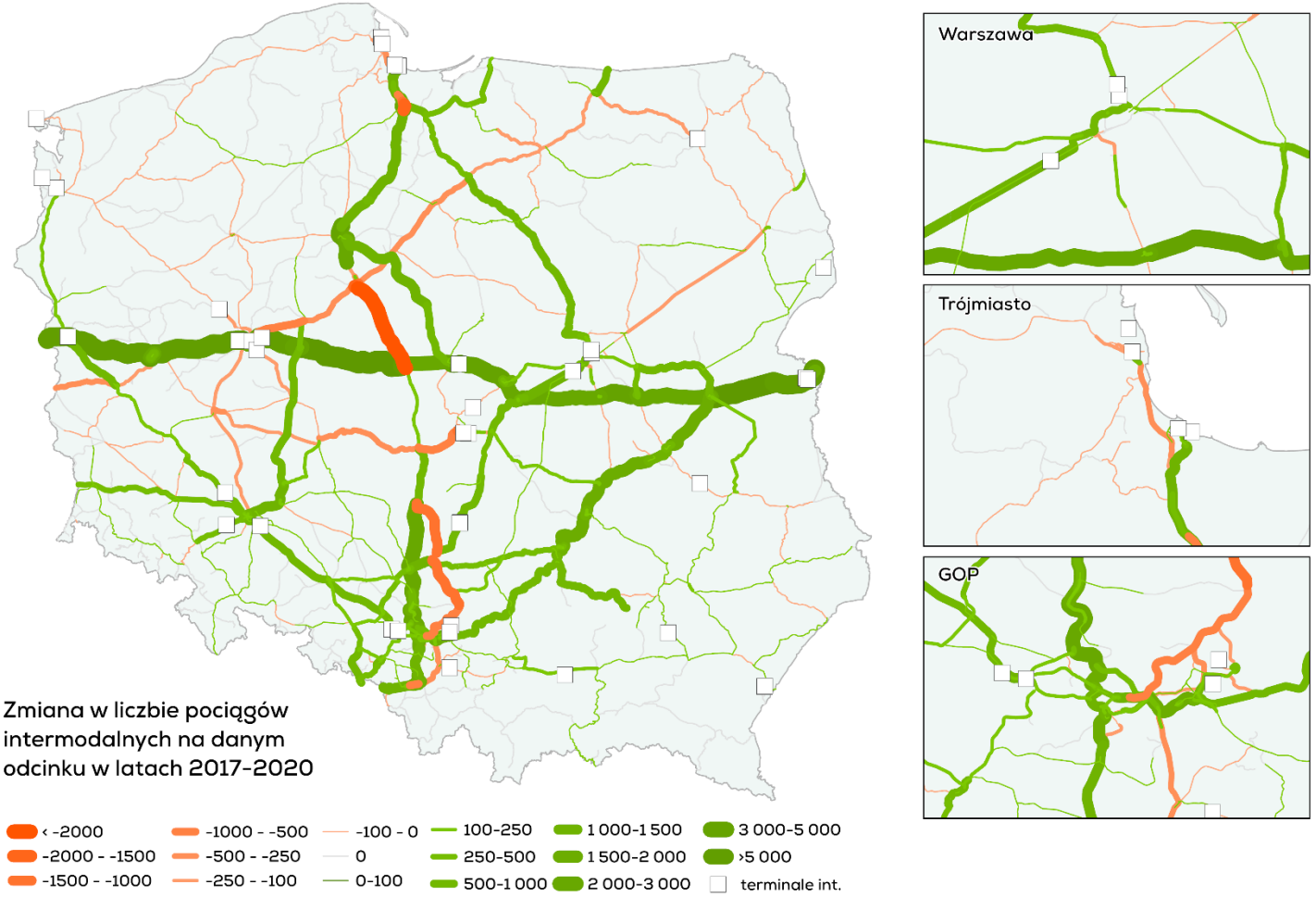
[22] Największe spadki są związane z zakończeniem remontu linii kolejowej nr 3 Warszawa Zachodnia-Kunowice i z opuszczeniem przez pociągi tras objazdowych.

Rysunek 12. Obciążenie linii kolejowych ruchem pociągów intermodalnych w 2020 r.



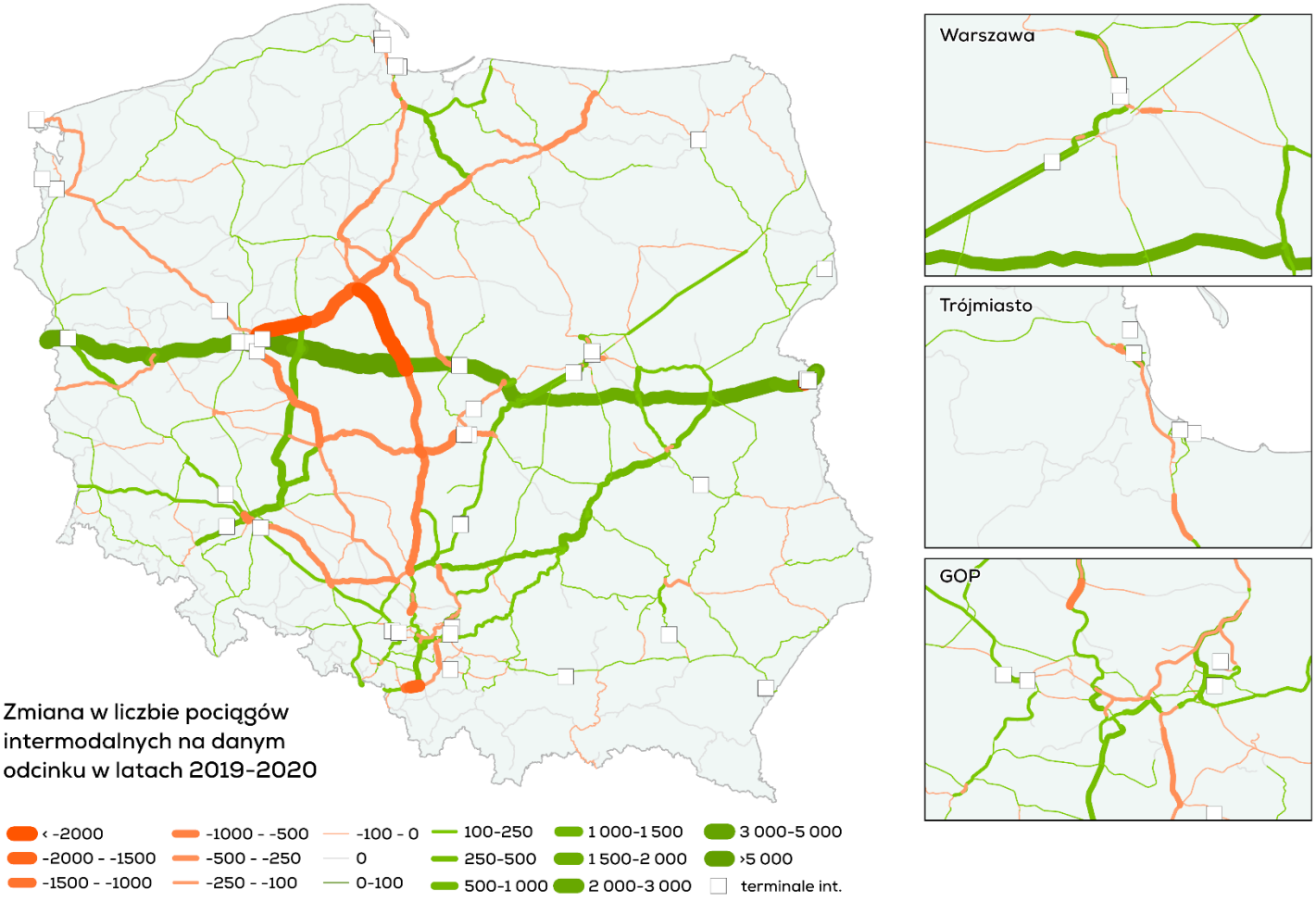
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP PLK.

Rysunek 13. Zmiana obciążenia linii kolejowych pociągami intermodalnymi w latach 2017-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP PLK.

Rysunek 14. Zmiana obciążenia linii kolejowych pociągami intermodalnymi w latach 2019-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKP PLK.

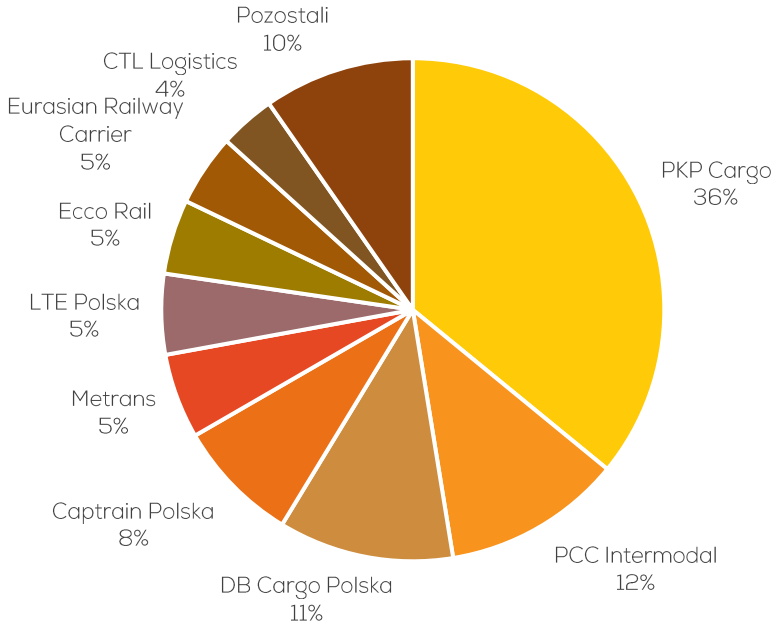
STRUKTURA RYNKU KOLEJOWYCH PRZEWOZÓW INTERMODALNYCH

Już w 2017 r. możliwa była do zaobserwowania zmiana struktury rynku kolejowych przewozów intermodalnych. Największym przewoźnikiem pozostaje PKP Cargo, ale stopniowo traci swoją przewagę nad innymi przewoźnikami. W 2017 r. odnotowano udział tego przewoźnika w rynku pod względem masy przewiezionych towarów na poziomie 46,4% oraz pod względem pracy przewozowej na poziomie 50,2%. W 2018 r. te udziały wyniosły odpowiednio 46,5% i 52,3%, rok później – 44,1% oraz 49,1%, zaś w 2020 r. już tylko 35,9 i 42,7% (por. Rysunek 15, Rysunek 16).

W 2016 r. przewozy intermodalne realizowało 13 przewoźników, w 2017 r. było ich już 18, podczas gdy w 2020 r. na rynku intermodalnym funkcjonowały 22 spółki. Swój udział w rynku pod względem wszystkich parametrów (masy przewiezionych ładunków, pracy przewozowej) stopniowo zwiększają m.in. Captrain Polska, PCC Intermodal, DB Cargo Polska, Metrans i LTE Polska. Ich łączny udział w rynku w 2020 r., biorąc pod uwagę przewiezioną masę, wyniósł ok. 41%, natomiast pod względem wykonanej pracy przewozowej – 40,2%.

W 2019 r. licencję na przewóz rzeczy pozyskało przedsiębiorstwo Cedrob Cargo sp. z o.o.[23], które jest beneficjentem POIiŚ (POIS.03.02.00-00-0047/18), podobnie jak w 2018 r. pozyskało ją przedsiębiorstwo Silva LS sp. z o.o. (POIS.03.02.00-00-0034/18), a w 2017 r. – Laude Smart Intermodal S.A. (POIS.03.02.00-00-0028/18). Oprócz tego w 2020 r. wystawiono licencję dla Rail Cargo Carrier - Poland sp. z o.o.

Rysunek 15. Udział przewoźników towarowych w rynku przewozów intermodalnych według masy przewiezionych ładunków w 2020 r.

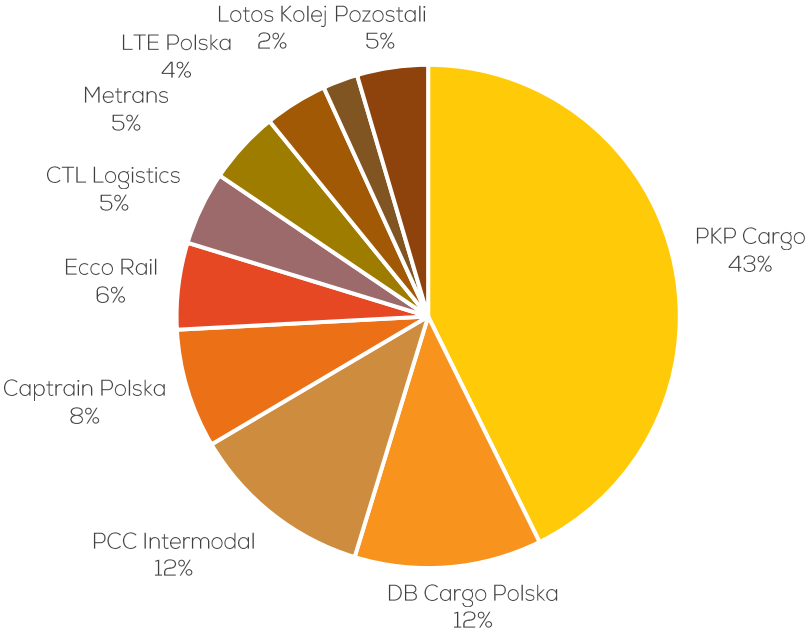


Pozostali przewoźnicy: Eurotrans, PKP LHS, Lotos Kolej, Rail Cargo Carrier Poland, Alza Cargo, Rail Polska, CD Cargo Poland, Orion Rail Logistics, Cargo Master, Inter Cargo, ZIK, Freightliner, EP Cargo.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

[23] UTK, Wykaz licencjonowanych przewoźników kolejowych - stan na 31.03.2020 r.

Rysunek 16. Udział przewoźników towarowych w rynku przewozów intermodalnych według wykonanej pracy przewozowej w 2020 r.



Pozostali przewoźnicy: PKP LHS, CD Cargo Poland, Alza Cargo, Cargo Master, Rail Cargo Carrier Poland, Inter Cargo, Eurasian Railway Carrier, Rail Polska, Freightliner, EP Cargo, Eurotrans, ZIK, Orion Rail Logistics.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

TABOR KOLEJOWY

W 2020 r. zanotowano spadek liczby jednostek taboru pozostającego w dyspozycji przewoźników towarowych – zarówno w odniesieniu do liczby lokomotyw, jak i liczby wagonów (por. Tabela 3). Mimo ogólnych spadków liczba platform budowy specjalnej na wózkach typu S, tj. do przewozu kontenerów, wzrosła z 6,7 tys. w 2017 r. do 8,2 tys. w 2020 r. Wzrost zainteresowania przewozami intermodalnymi oraz inwestycje w tym zakresie wpływają pozytywnie na rozwój parku taborowego kolejowych przewoźników towarowych. Dzięki realizacji projektów w ramach działania 3.2 POIiŚ 2014-2020 (tj. do końca 2023 roku) liczba jednostek taboru kolejowego zwiększy się o 3375 sztuk, w tym 48 lokomotyw i 3327 wagonów (platform lub wagonów kieszeniowych). Tylko w 2020 r. przewoźnicy wprowadzili do eksploatacji 922 nowe wagony do przewozu kontenerów.

Średni wiek lokomotyw elektrycznych w 2020 r. wyniósł 33,7 roku, zaś lokomotyw spalinowych – 34,5 roku, co stanowiło spadek w stosunku do 2018 r. odpowiednio o 2,8 oraz 3,9 roku. Średni wiek wagonów platform na wózkach (w tym typu S do przewozu kontenerów) wyniósł natomiast 29,6 roku, a wartość ta zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 1,4 roku (por. Tabela 4). W przypadku pozostałych rodzajów wagonów następuje wzrost średniego wieku, ponieważ inwestycje wagonowe bardzo często polegają na ich modernizacji, co nie zmienia ich średniego wieku[24]. Dla eksploatacji wagonów mniejsze znaczenie ma wiek, a większe – utrzymanie właściwego stanu technicznego (znacząco dłuższy jest cykl życia wagonu niż lokomotywy).

[24] UTK, Tabor kolejowy przewoźników towarowych - stan obecny i plany do 2023 r., Warszawa 2018

Należy mieć na uwadze, że przewoźnicy wykorzystują jedynie część posiadanego taboru. Wśród jednostek taboru będących w dyspozycji przewoźników znajdują się również wagony, które z różnych przyczyn (np. brak odpowiedniego poziomu utrzymania pojazdu) nie mogą poruszać się po torach, a także wagony niezarejestrowane w Polsce. Według danych na 29.01.2021 r. liczba zarejestrowanych platform typu S wynosi 6968 szt., a ich średni wiek kształtuje się na poziomie 28,9 roku[25]. Platformy te znajdują się też w grupie jednostek taboru, w które najchętniej w najbliższych latach będą inwestować przewoźnicy (stanowią 57% wszystkich planowanych inwestycji w wagony towarowe: planuje się pozyskanie 1749 szt. za kwotę ok. 790 mln zł)[26].

Tabela 3. Ilostan pojazdów w dyspozycji przewoźników towarowych w latach 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
LOKOMOTYWY[27]	3 451	3 506	3 655	3 401
– ELEKTRYCZNE	1 419	1 445	1 509	1 420
– SPALINOWE	2 032	2 061	2 146	1 981
WAGONY	91 129	91 349	91 154	88 391
– PLATFORMY	12 551	12 973	13 453	13 239
– PLATFORMY (NA WÓZKACH)	11 923	12 318	12 831	12 641
– PLATOFRMY (TYPU S)	6 798	6 956	7 063	8 882

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK[28].

Tabela 4. Średni wiek pojazdów w dyspozycji przewoźników towarowych w latach 2017-2020

	2018	2019	2020
LOKOMOTYWY ELEKTRYCZNE	36,59	36,28	33,76
LOKOMOTYWY SPALINOWE	38,35	39,08	34,45
WAGONY PLATFORMY (NA OSIACH)	30,29	34,36	35,05
WAGONY PLATFORMY (NA WÓZKACH)	30,92	32,15	29,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK[29].

[25] Dane z rejestru NVR.

[26] UTK, Tabor kolejowy przewoźników towarowych - stan obecny i plany do 2023 r., Warszawa 2018

[27] Wszystkie lokomotywy w dyspozycji przewoźników, za pomocą których realizowane są zarówno przewozy intermodalne, jak i pozostałe.

[28] UTK, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2020 r., Warszawa 2021

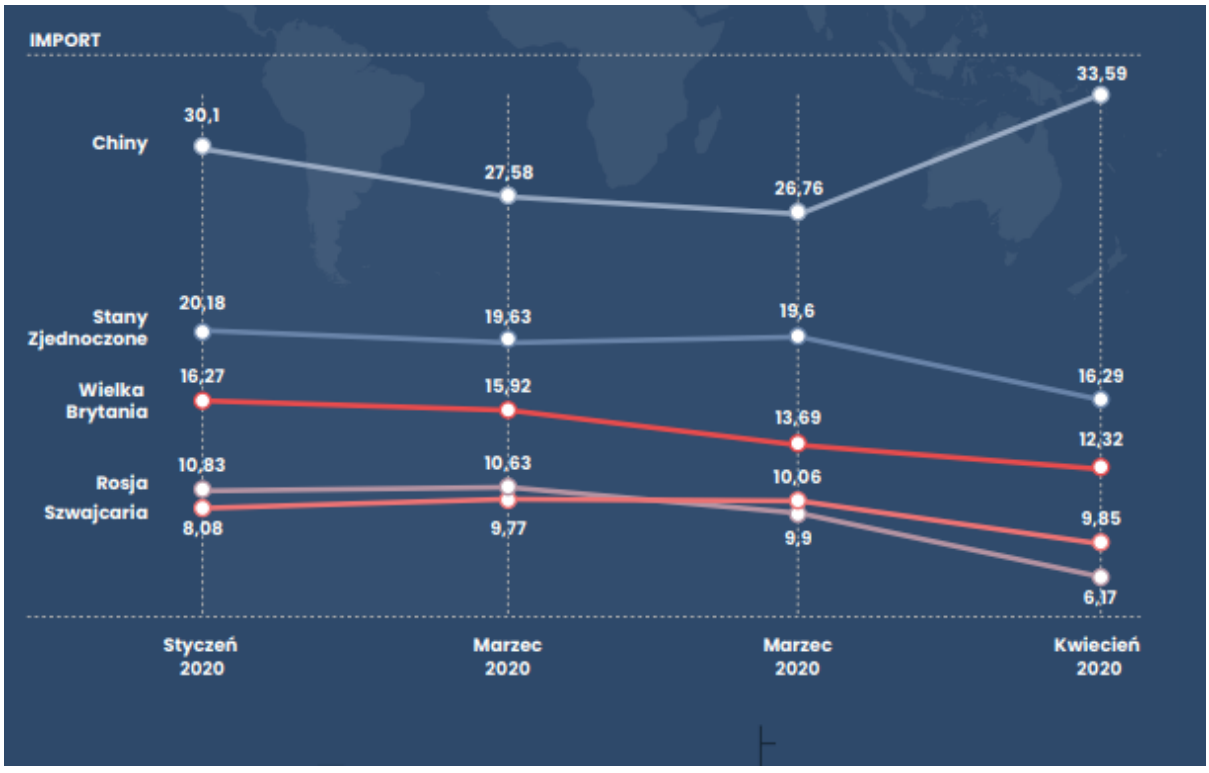
[29] UTK, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2020 r., Warszawa 2021

ZIDENTYFIKOWANE BARIERY DLA TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Jak wynika z przedstawionych powyżej danych statystycznych, transport intermodalny w latach 2018-2020 przeżywał okres stabilnego wzrostu. Zwiększał się przy tym stopniowo potencjał polskiej infrastruktury terminalowej i taboru. Było to związane bezpośrednio ze wzrostem międzynarodowej wymiany handlowej, intensywną aktywnością gospodarczą Chin przejawiającą się w poszukiwaniu nowych rynków zbytu w Europie i przejmowaniu kontroli nad transportem lądowym w Azji. W tym kontekście rosło znaczenie tranzytowego położenia Polski oraz jej roli w korytarzu Bałtyk-Adriatyk. Co więcej, popularność zyskiwał system dostaw *just-in-time*, a także same przewozy skonteneryzowane posiadające niewątpliwą zaletę w postaci uniwersalnej jednostki ładunkowej i niemalże bezobsługowego charakteru. Rozwojowi sprzyjała także polityka unijna koncentrująca się na zrównoważonym transporcie, a także dostępność środków na inwestycje transportowe w komplementarnych gałęziach transportu (w transporcie kolejowym czy morskim).

Początkowo inwestycje w transport intermodalny, szczególnie taborowe, *delikatnie pobudziły rynek*, tzn. ożywiły rynek przewozów. W kolejnych latach mieliśmy do czynienia ze spowolnieniem gospodarczym, które jednak znacząco nie obniżyło potencjału dalszego rozwoju. Transport intermodalny, w szczególności w relacji z Chin do Europy Zachodniej, mógł też rozwijać się bez większych zakłóceń w warunkach pandemii w 2020 r. (por. Rysunek 17).

Rysunek 17. Wolumen wymiany handlowej Unii Europejskiej z pięcioma największymi partnerami handlowymi z uwzględnieniem wahań sezonowych w 2020 r. (mld euro)



Źródło: PITD, Transport intermodalny na Nowym Jedwabnym Szlaku.

Mimo to istnieje szereg niezaadresowanych barier i zagrożeń, które hamują rozwój transportu intermodalnego.

Pierwsze bariery, którym respondenci w zrealizowanych wywiadach (por. Załącznik 1) poświęcili najwięcej uwagi, są związane z niedoborem bądź niewłaściwym wykorzystaniem **infrastruktury** – zarówno w transporcie kolejowym, jak i morskim. Przede wszystkim brakuje programu rozwoju punktów ładunkowych. Nie tylko w transporcie intermodalnym, lecz także w pozostałych przewozach towarowych brakuje logistyki *na średnim poziomie*, tj. w odniesieniu do małych partii ładunków i mniejszych ośrodków miejskich. Wciąż zbyt rzadkie jest rozmieszczenie terminali intermodalnych, głównie regionalnych i lokalnych, poza siecią TEN-T (która jest prawie kompletna). Brak jest także ogólnodostępnej infrastruktury terminalowej w obrębie Warszawy, a w dużych miastach Polski Wschodniej odczuwalny jest brak infrastruktury szerokotorowej. Widoczny jest tutaj brak docelowej wizji sieci terminali intermodalnych (analogicznie, brak jest również wizji ogólnodostępnych punktów ładunkowych oraz dedykowanych bocznic w formule *as a service*), której realizacja mogłaby odbywać się poprzez premiowanie budowy terminali w konkretnych miejscach czy regionach. Jako nieodłączny element infrastruktury terminalowej wskazywana jest nie tylko infrastruktura przeładunkowa, lecz przede wszystkim tereny do składowania kontenerów. To właśnie dostępność atrakcyjnych terenów inwestycyjnych z dostępem zarówno do sieci kolejowej, jak i drogowej, determinuje skłonność podmiotów do inwestowania w terminale intermodalne. Podkreślano przy tym, że to POIiŚ jako program operacyjny jest jednym z narzędzi wdrażania strategii państwa w zakresie transportu intermodalnego, ponieważ umożliwia koordynację działań na poziomie krajowym, budowę dużych terminali, zgodnie z założeniami kształtu sieci TEN-T. W tym kontekście, zdaniem respondentów, regionalne programy operacyjne i instrument CEF nie umożliwiają budowy terminali o wystarczającej skali i parametrach, w odpowiedzi na potrzeby.

Ponieważ znaczna część tras przewozów intermodalnych jest realizowana za pomocą transportu kolejowego, bariery dotyczą w szczególności tej części łańcucha logistycznego. Obiektywną barierą jest kształt i niska gęstość sieci kolejowej, w związku z czym trasy kolejowe są z reguły dłuższe niż trasy drogowe. Wśród najważniejszych barier wciąż znajduje się zły stan kolejowej infrastruktury liniowej, w tym utrudnienia związane z prowadzonymi pracami modernizacyjnymi infrastruktury i brak informacji o zamknięciach torowych z odpowiednim wyprzedzeniem, co utrudnia planowanie działalności. Respondenci wspominali również o brakach w infrastrukturze liniowej, tj. o brakach torów głównych dodatkowych, likwidowanych posterunkach, zbyt krótkich torach stacyjnych, przepustowości niektórych węzłów kolejowych oraz sporadycznych problemach z naciskami na oś. Większe znaczenie niż zwiększanie maksymalnych nacisków na oś ma jednak wydłużanie torów stacyjnych, ponieważ pociągi intermodalne są z reguły lżejsze niż pociągi przewożące ładunki masowe. Ważne jest zatem dostosowanie infrastruktury do obsługi pociągów o długości do 750 m, aby zmaksymalizować wykorzystanie transportu kolejowego na środkowym, najdłuższym odcinku trasy przewozu intermodalnego (poza pierwszą i ostatnią milą).

Problemem o charakterze infrastrukturalnym jest także niska prędkość handlowa pociągów towarowych, istotna w kontekście dostaw *just-in-time*. Związane jest z nią również nieefektywne prowadzenie ruchu na sieci kolejowej - brak priorytetyzacji dla pociągów intermodalnych względem pozostałych pociągów towarowych, co przekłada się na brak możliwości zapewnienia stałych czasów przejazdu. Wiążą się z tym także problemy z prowadzeniem ruchu mieszanego (równoczesnego ruchu towarowego i pasażerskiego na wspólnej sieci kolejowej). Tzw. wąskie gardła i brak separacji ruchu uniemożliwiają sprawne mijanie z pociągami pasażerskimi, a w konsekwencji – właściwe trasowanie pociągów towarowych i osiąganie atrakcyjnej prędkości handlowej.

Często wspominano przy tym o rozwiązaniach dostępnych w Europie Zachodniej takich jak gwarancja prędkości czy gwarancja rozkładu jazdy dla pociągów intermodalnych, w przypadku których kluczowym parametrem i czynnikiem konkurencyjności jest czas przewozu[30].

W przeprowadzonych wywiadach (por. Załącznik 1) dyskutowano przy tym również o samych inwestycjach w infrastrukturę liniową, które zdaniem respondentów powinny być elastyczne, prowadzone w pełnych relacjach korytarzowych (nie na wybranych, niepowiązanych odcinkach sieci) i z pełnym uwzględnieniem potencjału transportu towarowego. Nie należy w związku z tym skracać długości torów czy likwidować mijanek, które umożliwiają prowadzenie ruchu mieszanego. Podkreślano przy tym wagę aktywnego włączenia przewoźników w proces konstruowania studiów wykonalności nowych inwestycji (efektywne konsultacje społeczne, rozbudowane badanie zapotrzebowania na przewozy) oraz gwarancji włączenia w sieć PKP PLK nowych i modernizowanych bocznic. Dwojakiej natury wnioski pojawiały się w kontekście inwestycji w Centralny Port Komunikacyjny (por. Rysunek 18). Z jednej strony zwracano uwagę na zmianę trendów w kierunku budowy nowych linii kolejowych po wielu latach ich likwidacji, zaś z drugiej – wyrażano obawy związane z możliwością zwiększonej konsumpcji środków unijnych i krajowych na cele transportu pasażerskiego, czyli budowy nowych linii do CPK o przeznaczeniu dla transportu pasażerskiego, która może potencjalnie pochłonąć większość puli środków, które mogłyby zostać przeznaczone na transport towarowy czy intermodalny.

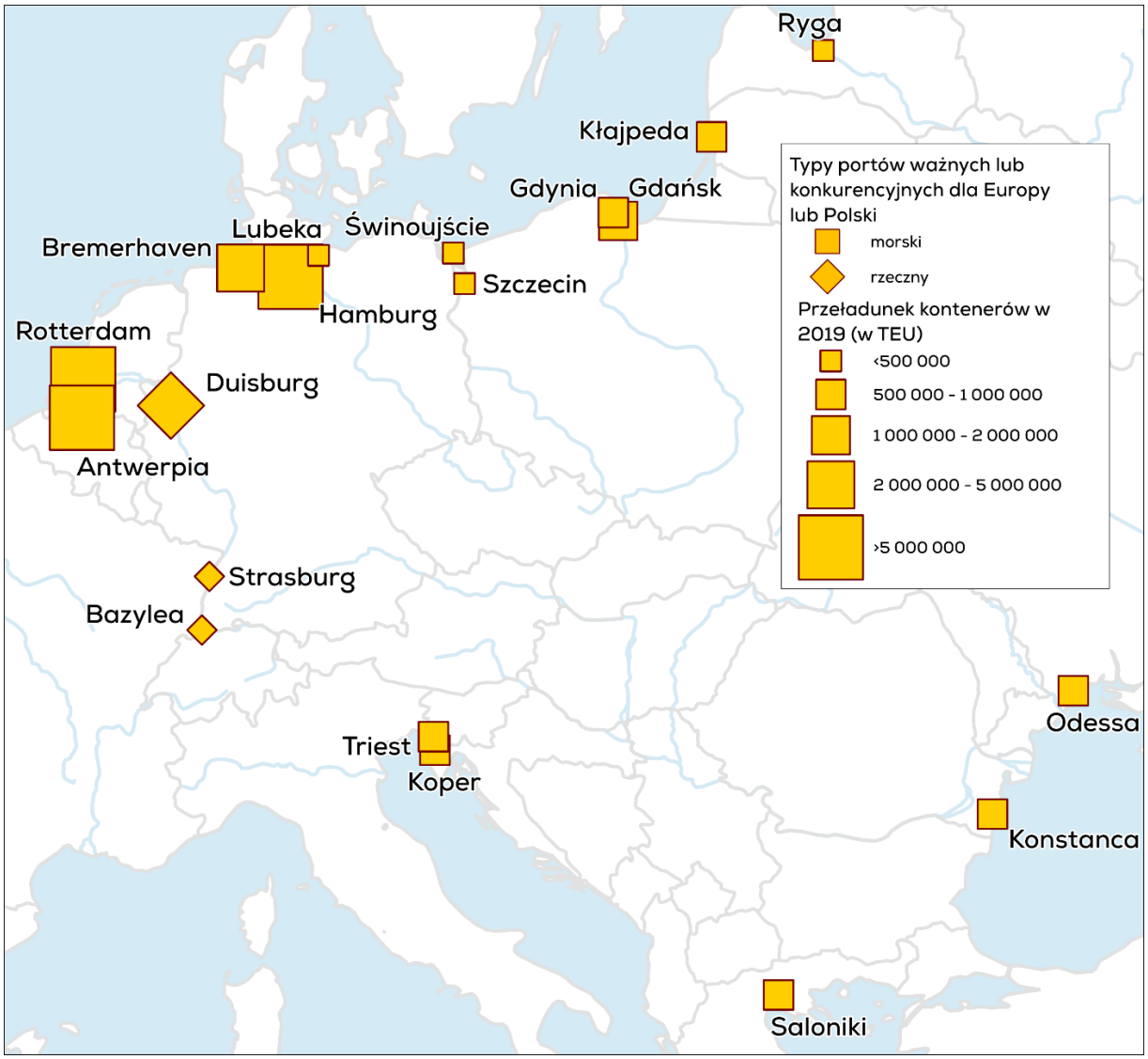
[30] UTK, Raport z konsultacji z organizacjami reprezentującymi korzystających z usług kolejowych przewozów towarowych. Warszawa 2020

Rysunek 18. Przebiegi korytarzy Kolejowych Liniowych Inwestycji Towarzyszących w ramach Centralnego Portu Komunikacyjnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego Inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego (SSL).

Braki w infrastrukturze dotyczą również transportu morskiego. W wypowiedziach respondentów w zrealizowanych wywiadach (por. Załącznik 1) przewijały się kwestie dostępności portów morskich, której ograniczenie może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności konkurujących z nimi portów Europy. Tzw. wąskie gardło stanowi przede wszystkim infrastruktura łącząca porty morskie z resztą kraju. Jej niska przepustowość oznacza w dużej mierze ryzyko kongestii, w szczególności w węźle trójmiejskim. Zwiększenie strumieni towarów jest możliwe tylko dzięki pogłębieniu basenów portowych i udostępniania miejsc do obracania się dla większych, bardziej pojemnych statków. Rośnie znaczenie portów morskich (Odessa, Kłajpeda, Triest) i rzecznych (por. Rysunek 19 i Rysunek 20) konkurencyjnych względem portów polskich.

Rysunek 19. Wybrane porty morskie Europy konkurencyjne wobec portów polskich



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Rysunek 20. Port w Konstancy

Źródło: ze zbiorów własnych.

Mniej znaczącą, ale widoczną barierą rozwoju transportu intermodalnego z wykorzystaniem kolei są **braki specjalistycznego taboru** do prowadzenia przewozów intermodalnych, który pozwoliłby budować ich konkurencyjność. Jak wspomniano wcześniej, w przypadku taboru kolejowego mniejsze znaczenie ma bowiem wiek, a większe utrzymanie właściwego stanu technicznego i pozyskanie taboru specjalistycznego. W niewielkim zakresie stosowane są innowacyjne jednostki taboru, np. dostosowane do przewożenia nietypowych ładunków, zapobiegające ich przesuwaniu się. Wysokie koszty prowadzenia działalności kolejowej i jej niskomarżowy charakter skutkują niewielkimi możliwościami gromadzenia środków na cele inwestycyjne i niską innowacyjnością w tym obszarze.

Oprócz barier infrastrukturalnych widoczne są także **trudności instytucjonalne**, w szczególności związane z dostępem do infrastruktury kolejowej. Kwestia wysokości stawek dostępu oceniana jest jako najważniejsza bariera dla transportu kolejowego kształtująca jego konkurencyjność. Przede wszystkim jako nieoptymalne wskazywane jest uzależnienie wysokości stawki od masy brutto pociągu. Co ciekawe, kwestia tzw. ulgi intermodalnej (jej braku czy też kształtu) coraz rzadziej jawi się respondentom i uczestnikom warsztatu jako bariera. Częściej dyskutuje się nie o samej wysokości stawek dla transportu kolejowego, lecz o ich kształcie i wysokości w porównaniu do tych dla transportu drogowego. Ulga intermodalna nie jest wystarczającym rozwiązaniem i *de facto* nie wspiera transportu intermodalnego. Przewozy intermodalne są realizowane nie tylko przez przewoźników kolejowych, którzy zajmują się wyłącznie transportem intermodalnym (jak np. PCC Intermodal), lecz także przez przewoźników uniwersalnych (jak np. PKP Cargo). Wtedy są realizowane przez ten sam personel oraz za pomocą tego samego taboru, co pozostałe przewozy. W końcowym rozrachunku przewoźnika ulga intermodalna nie jest odczuwalna, ponieważ koszty rozkładają się na całość jego działalności, a nie tylko przewozy intermodalne (co nie oznacza, że nie jest rozwiązaniem potrzebnym).

Oprócz powyższych kwestii deklarowano także gotowość przewoźników do uiszczenia wyższej opłaty za konkretne, dodatkowe usługi zarządcy infrastruktury, np. gwarancję prędkości handlowej.

W tym kontekście jako realna bariera wymieniana jest także niska skuteczność kontroli GITD. Oznacza to, że ta instytucja w niewielkim stopniu jest w stanie wykryć nadużycia, które są powszechne w transporcie drogowym, takie jak przekraczanie dopuszczalnej ładowności pojazdów, czasu pracy kierowców, dopuszczalnej prędkości na drogach czy zły stan pojazdów. Im mniej nadużyć w transporcie drogowym jest wykrywanych, tym jest on bardziej konkurencyjny względem kolei – jest szybszy, może przewieźć więcej niższym kosztem. Wyższa skuteczność GITD zmniejszyłaby uprzywilejowanie transportu drogowego względem transportu kolejowego.

Prowadzenie działalności kolejowej jest oparte na szeregu ograniczeń prawnych (takich jak pozyskanie licencji przewozu rzeczy, licencji na świadczenie usług trakcyjnych, pozyskanie autoryzacji bezpieczeństwa, opracowanie regulaminu i cennika udostępniania infrastruktury usługowej). Wsparcie transportu intermodalnego w Polsce wynika w dużej mierze z możliwości rozwojowych, jakie daje realizacja wytycznych unijnych, czyli konieczność przeniesienia ładunków z dróg na kolej. Dla respondentów kluczem do wsparcia transportu intermodalnego jest realizacja wytycznych unijnych. Konieczność ich realizacji, której wymaga od nas Unia Europejska, skutkuje udzielaniem wsparcia transportowi intermodalnemu.

Dla kontrastu, w dokumentach krajowych nie jest dla nich odczuwalny taki nacisk na transport intermodalny, przyjazny środowisku, wciąż wiele uwagi poświęca się drogom. W krajowych dokumentach strategicznych brak jest konkretnej i spójnej wizji rozwoju transportu intermodalnego, która mogłaby przejawiać się w określeniu docelowego kształtu sieci infrastruktury terminalowej, opracowaniu dokumentu strategicznego dla transportu intermodalnego, lub wyłącznie w zmniejszeniu uprzywilejowania transportu drogowego względem pozostałych gałęzi. Powstała dobra sieć dróg szybkiego ruchu nie uzupełnia bowiem sieci infrastruktury kolejowej, lecz przejmuje ruch predestynowany do przewozu koleją. Wobec niedrożności infrastruktury dojazdowej do portów morskich pewien potencjał może tworzyć również zwiększanie wykorzystania żeglugi śródlądowej, ukierunkowane obecnie na duże plany inwestycyjne, a nie niewielkie działania realnie zwiększające to wykorzystanie.

Analogiczne bariery w rozwoju transportu intermodalnego zostały przedstawione w raporcie podsumowującym wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli[31]. W ocenie NIK podejmowane przez administrację publiczną działania służące tworzeniu warunków dla rozwoju transportu intermodalnego w Polsce nie doprowadziły do likwidacji barier utrudniających postęp w tej dziedzinie.

Zwracano uwagę m.in. na:

- brak zintegrowanych działań mających na celu likwidację barier dla tego rodzaju transportu, na co składają się:
  - brak podejścia do tworzenia warunków dla transportu intermodalnego uwzględniającego jego odrębny, choć międzygałęziowy charakter (m.in. realizacja odrębnych inwestycji w obszarze transportu drogowego, kolejowego i morskiego, które jedynie pośrednio przyczyniają się do rozwoju transportu intermodalnego);

[31] Informacja o wynikach kontroli, KIN.430.013.2019, „Bariery rozwoju transportu intermodalnego", Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury, Warszawa 2020

  - brak kompleksowego programu rozwoju transportu intermodalnego mimo zdiagnozowania strategicznych potrzeb w tym obszarze, a także brak docelowej sieci terminali przeładunkowych ani jej koncepcji przestrzennej;
- nierówne warunki transportu kolejowego i drogowego w dostępie do infrastruktury:
  - niewielki udział płatnej infrastruktury (*NIK zwraca uwagę, że w Polsce 3673 km dróg objętych jest poborem opłat drogowych, co stanowi ok. 21% długości dróg krajowych oraz 0,9% długości sieci dróg publicznych w Polsce*);
  - brak gwarancji stabilności ulgi intermodalnej mimo jej ogólnej pozytywnej oceny jako narzędzia administracyjnego niwelującego różnice ponoszonych kosztów w transporcie kolejowym i drogowym;
- niewystarczającą jakość infrastruktury liniowej, co przekłada się na:
  - niską prędkość handlową pociągów towarowych, w wyniku której transport kolejowy traci na konkurencyjności w stosunku do transportu drogowego;
  - opóźnienia pociągów intermodalnych i brak bieżącej analizy ich przyczyn[32];
- niewystarczającą gęstość infrastruktury punktowej, znacznie odbiegającą od standardów krajów o wysokim udziale przewozów intermodalnych w rynku kolejowym, a co za tym idzie:
  - niższe przeładunki w polskich punktach ładunkowych z uwagi na bezpośrednie przewozy towarów do Europy Zachodniej;
  - utratę wpływów budżetowych z tytułu ceł w imporcie.

Przytoczono przykłady pozytywnych działań administracji publicznej na rzecz rozwoju transportu intermodalnego w innych krajach europejskich, m.in.:

- w Niemczech – działania związane z poprawą jakości infrastruktury (np. zwiększanie przepustowości na liniach istotnych dla transportu towarowego, utworzenie funduszu na rzecz wspierania budowy, rozbudowy i ponownego uruchomienia prywatnych bocznic kolejowych);
- w Austrii – działania związane z ograniczeniem uprzywilejowania transportu drogowego (np. sektorowy zakaz przewozu transportem drogowym wybranych grup towarów w Tyrolu, zakazy jazdy i limity masy dla pojazdów ciężarowych);
- w Szwajcarii – działania związane z wyrównywaniem warunków dostępu do infrastruktury dla transportu kolejowego i drogowego (np. zniżki dla transportu kolejowego, koszty kongestii wliczone do opłaty drogowej, obowiązkowa winieta).

Oprócz wymienionych wyżej zagrożeń występują także te o charakterze **makroekonomicznym**, związane z administracyjno-prawnym otoczeniem przewozów intermodalnych. Istotną kwestią jest także sygnalizowane przez respondentów niniejszego badania nieprzyjazne otoczenie celne i skomplikowane procedury fiskalne. Kluczowe w samym transporcie intermodalnym jest bowiem także zachęcenie do przeprowadzania konfekcjonowania towarów na terenie polskich terminali, aby pozyskiwać wpływy z opłat celnych do budżetu państwa. Wskazuje się na brak zachęt i ułatwień prawnych dla podmiotów działających na rynku transportu intermodalnego.

Pośrednio na rynek usług intermodalnych wpływają też fluktuacje na rynku pracy. Z jednej strony nastąpił napływ pracowników fizycznych zza granicy, z drugiej zaś w przypadku transportu kolejowego widoczny jest deficyt maszynistów i innych grup pracowników oraz zapaść kolejowego szkolnictwa branżowego.

[32] Według informacji autorów opracowania pozyskanych na spotkaniu z PKP PLK monitorowane są relacje intermodalne i parametry przewozowe.

Zagrożeniem dla działalności polskich terminali i portów morskich może być wdrożony w Niemczech program pomocy publicznej obejmujący nawet 45% dopłaty do kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej. O ile nie jest wskazywany jako zagrożenie dla kierunku przewozów, jakim jest Nowy Jedwabny Szlak, to może wzmocnić konkurencyjność niemieckich portów morskich względem polskich. Takie rozwiązanie, w postaci wsparcia publicznego dla podmiotów ponoszących koszty dostępu do infrastruktury, wymieniane jest przez respondentów wśród dobrych praktyk stosowanych na rzecz wzmocnienia transportu kolejowego i intermodalnego.

Wrażliwość transportu intermodalnego na czynniki gospodarcze potwierdzają również wahania potoków ładunków w początkowej fazie pandemii SARS-CoV-2, ponownie wahania w sierpniu 2021 r.[33], powstawanie konkurencyjnych terminali intermodalnych[34] oraz tworzenie się alternatywnych tras do Nowego Jedwabnego Szlaku wobec niedrożności polskich przejść granicznych[35].

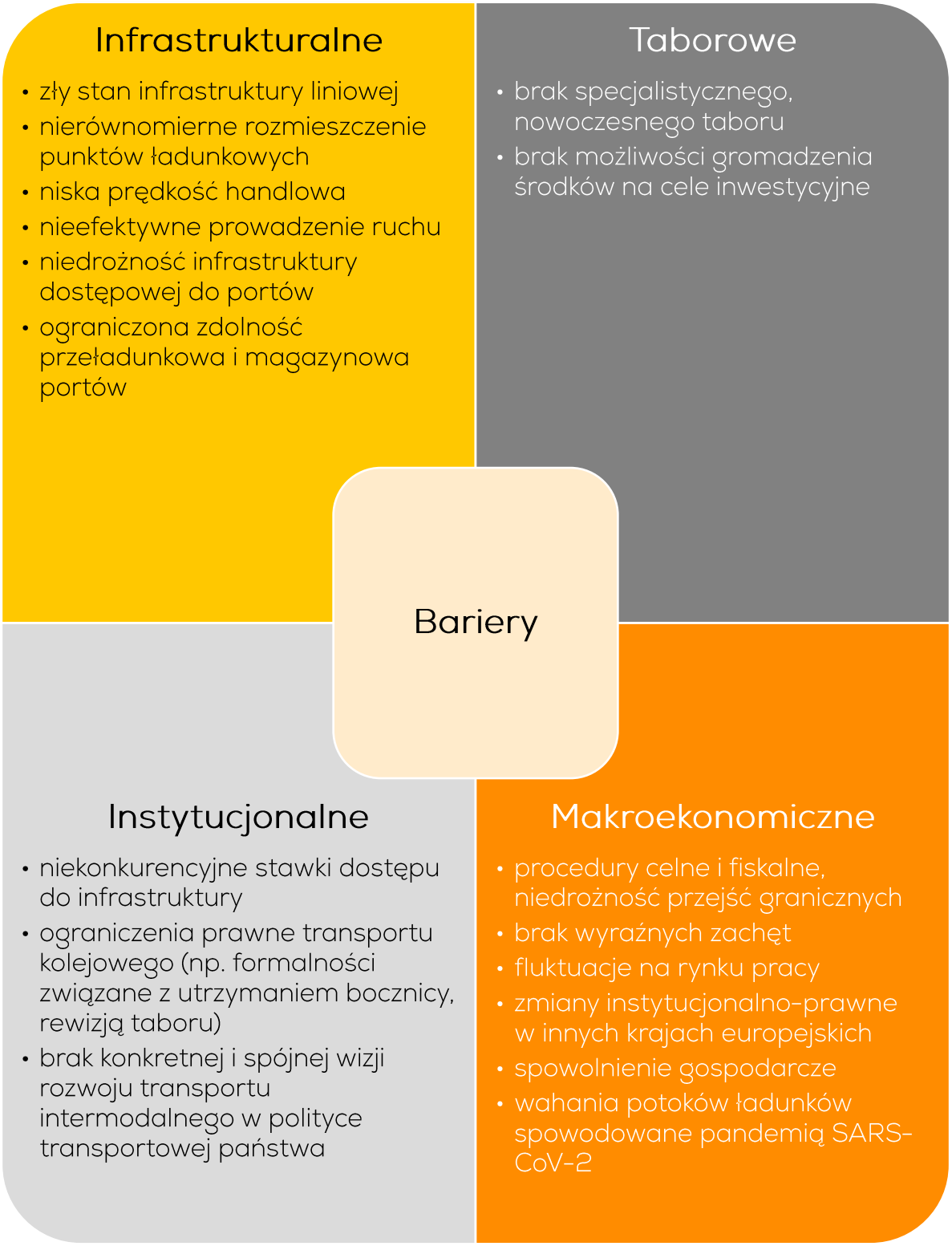
Zestawienie barier dla transportu intermodalnego zidentyfikowanych w latach 2018-2019 zawiera Rysunek 21.

[33] https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomosci/kolej/hatrans-opoznienia-pociagow-z-chin-czas-przejazdu-pociagiem-zrownuje-sie-ze-statkami-77912.html [dostęp: 15.10.2021]

[34] Ośrodek Studiów Wschodnich, Kaliningrad na Kolejowym Jedwabnym Szlaku, Numer 389, Warszawa 2021

[35] https://intermodalnews.pl/2021/03/04/bialorus-planuje-kolejny-terminal-intermodalny-dla-ladunkow-z-chin-do-europy/ [dostęp: 15.10.2021]

Rysunek 21. Zestawienie zidentyfikowanych barier dla transportu intermodalnego w latach 2018-2020



Źródło: opracowanie własne.

Lata 2018-2020 były dla transportu intermodalnego okresem stabilnego wzrostu, w szczególności za sprawą obsługi Nowego Jedwabnego Szlaku. Utrzymywało się znaczenie Polski jako kraju tranzytowego na kierunkach wschód-zachód i północ-południe. Co więcej, popularność zyskiwał system dostaw *just-in-time*, a także przewozy skonteneryzowane posiadające niewątpliwą zaletę w postaci uniwersalnej jednostki ładunkowej. Rozwojowi sprzyja także polityka unijna koncentrująca się na zrównoważonym transporcie, a także dostępność środków na inwestycje transportowe Spowolnienie gospodarcze w II połowie 2019 roku oraz wybuch pandemii na początku 2020 r. nie zmniejszyły potencjału rozwojowego transportu intermodalnego.

Z roku na rok odnotowywano kolejne wzrosty wszystkich parametrów dotyczących kolejowych przewozów intermodalnych oraz przeładunków w terminalach. Poprawa nastąpiła także w odniesieniu do parku taborowego przewoźników towarowych.

Mimo to transport intermodalny napotyka szereg niezaadresowanych barier długofalowego rozwoju:

- infrastrukturalnych w obszarze:
  - transportu kolejowego (wśród najważniejszych barier wciąż znajdują się zbyt rzadkie i nierównomierne rozmieszczenie terminali intermodalnych i innych punktów ładunkowych, zły stan kolejowej infrastruktury liniowej oraz nieefektywne prowadzenie ruchu na sieci kolejowej);
  - transportu morskiego (np. niedrożność infrastruktury dostępowej do portów, ograniczona zdolność przeładunkowa i magazynowa, konkurencja ze strony portów europejskich);
- taborowych (brak możliwości wygenerowania nadwyżki inwestycyjnej na zakup specjalistycznego, nowoczesnego taboru);
- instytucjonalnych (kwestia wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej względem tych dla transportu drogowego, ograniczeń prawnych transportu kolejowego, brak jest konkretnej i spójnej wizji rozwoju transportu intermodalnego w polityce transportowej państwa);
- makroekonomicznych, związanych z administracyjno-prawnym otoczeniem przewozów intermodalnych (procedury celne i fiskalne, brak wyraźnych zachęt, fluktuacje na rynku pracy, zmiany instytucjonalno-prawne w innych krajach europejskich, np. program pomocy publicznej w Niemczech, wrażliwość na czynniki ogólnogospodarcze.

3.ODTWORZENIE LOGIKI INTERWENCJI

3.1.NORMATYWNA LOGIKA INTERWENCJI

W Etapie 0 badania na podstawie dokumentów strategicznych i analiz branżowych odtworzono logikę interwencji Programu Pomocowego w ujęciu normatywnym. Jej schemat zawiera Tabela 5.

Tabela 5. Model normatywnej logiki interwencji

PRZESŁANKI[36]	Niedostosowana do potrzeb i zbyt mała sieć terminali kontenerowych i centrów logistycznych Brak dostatecznej liczby jednostek taboru specjalistycznego Brak nowoczesnego sieciowego systemu monitorowania połączeń intermodalnych[37] Marginalny udział przewozów intermodalnych w przewozach towarów w stosunku do wykorzystania transportu drogowego
PLAN WDRAŻANIA[38]	1. budowa lub przebudowa infrastruktury terminali intermodalnych, w tym infrastruktury dedykowanej, w zakresie infrastruktury drogowej, bocznic lub linii kolejowych, które służą połączeniu terminali intermodalnych z siecią drogową lub siecią kolejową 2. zakup lub modernizacja urządzeń niezbędnych do obsługi terminali intermodalnych 3. zakup lub modernizacja oraz wdrożenie systemów telematycznych i satelitarnych związanych z transportem intermodalnym 4. zakup lub modernizacja taboru kolejowego służącego wyłącznie do wykonywania transportu intermodalnego – jeżeli przedsiębiorca nie jest podmiotem udostępniającym tabor kolejowy 5. zakup nowego taboru kolejowego służącego wyłącznie do wykonywania transportu intermodalnego – jeżeli przedsiębiorca jest podmiotem udostępniającym tabor kolejowy
MECHANIZM[39]	Zwiększenie masy przeładunków w terminalach intermodalnych Zwiększenie pracy przewozowej w transporcie intermodalnym Zwiększenie zdolności przeładunkowej terminali intermodalnych Obniżenie średniej wieku taboru kolejowego

[36] Przegląd dokumentów na potrzeby Raportu metodycznego w ramach badania, dokumenty programowe i strategiczne, opracowania analityczne

[37] System umożliwiający śledzenie przesyłek intermodalnych na całej sieci kolejowej. M.in. POIiŚ 2014-2020, wersja 6.0, 2018, s. 11

[38] Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020

[39] Przegląd dokumentów na potrzeby Raportu metodycznego w ramach badania, dokumenty programowe i strategiczne, opracowania analityczne, Opis Przedmiotu Zamówienia w ramach niniejszego badania

ZMIANA[40]	Zwiększenie potencjału przyjaznego środowisku transportu w przewozie towarów
	Poprawa stanu krajowej sieci platform multimodalnych w TEN-T
ZEWNĘTRZNE DETERMINANTY ZMIAN[41]	Ogólny stan techniczny linii kolejowych wpływający na czas trwania i punktualność dostaw
	Trwające prace modernizacyjne na liniach kolejowych
	Nierównomierne rozłożenie terminali względem sieci infrastruktury i głównych ośrodków przemysłowych
	Bariery organizacyjne i legislacyjne korzystania z usług transportu kolejowego
	Wysokość i niestabilność stawek dostępu do infrastruktury kolejowej
	Nieelastyczność systemów zamawiania i prowadzenia ruchu pociągów
	Zmiany w strukturze przewozów towarów

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów programowych i strategicznych.

3.2. POZYTYWNA LOGIKA INTERWENCJI

Model pozytywnej logiki interwencji tworzony był z uwzględnieniem kontekstu Programu Pomocowego oraz działań komplementarnych (uzupełniających, wzmacniających oddziaływanie interwencji w otoczeniu instytucjonalnym) i ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie o skuteczność Programu Pomocowego o treści „jak jest?", a nie „jak być powinno?". Poniżej zestawiono wnioski z Raportu cząstkowego I oraz wywiadów IDI i warsztatu *service design* (por. Załącznik 1, Załącznik 5).

Większość założeń pozytywnej logiki interwencji i uwag do jej normatywnej postaci pozostała aktualna w kolejnych etapach badania, dlatego mogły posłużyć do uzasadnienia wypracowanych w ramach badania rekomendacji.

PRZESŁANKI

Rzeczywiste przesłanki podjęcia interwencji w obszarze transportu intermodalnego są związane w dużej mierze z barierami, jakie przed transportem intermodalnym stawia jego komponent kolejowy. Poza pierwszą i ostatnią milą oraz poza transportem morskim to kolej powinna obsługiwać przesyłki skonteneryzowane – na środkowym, najdłuższym odcinku trasy przewozu. W tym kontekście za najważniejsze przesłanki do podjęcia interwencji uważane są m.in. zły stan infrastruktury kolejowej, utrudnienia związane z prowadzonymi pracami modernizacyjnymi, zbyt wysokie stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej względem tych dla przewoźników drogowych. Wynikające z nich bariery bezpośrednio oddziałujące na transport intermodalny to niska prędkość handlowa pociągów towarowych, co przekłada się na brak możliwości zapewniania stałych czasów przejazdu pociągów i ograniczone możliwości konkurowania z transportem drogowym, który powinien uzupełniać łańcuch logistyczny, a nie przejmować ładunki z transportu kolejowego. Wyższe koszty przewozu kolejowego, na które składają się m.in. właśnie stawki dostępu do infrastruktury oraz niestabilność rynku, nie sprzyjają gromadzeniu nadwyżek inwestycyjnych, a tym samym m.in. wdrażaniu innowacji.

[40] Cele szczegółowe Priorytetu Inwestycyjnego 7.II., Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020

[41] Przegląd dokumentów na potrzeby Raportu metodycznego w ramach badania, dokumenty programowe i strategiczne, opracowania analityczne

Dopiero w drugiej kolejności respondenci zwracali uwagę na przesłanki interwencji wynikające z charakteru samego transportu intermodalnego, takie jak nierównomierne w skali kraju zagęszczenie infrastruktury terminalowej (brak terminali regionalnych i lokalnych, zlokalizowanych inaczej niż obecnie, czyli nie w bezpośrednim otoczeniu aglomeracji, o mniejszej skali oddziaływania, a także koncentracja terminali wokół ośrodków miejskich w zachodniej Polsce), jej ograniczona przepustowość, w szczególności w portach morskich, zróżnicowana jakość lub brak specjalistycznego taboru do prowadzenia przewozów intermodalnych (także jednostek ładunkowych).

Część przesłanek ma charakter instytucjonalny (por. Załącznik 5). Brakuje jasnego celu polityki transportowej wobec transportu intermodalnego jako całości. Dla rozwoju transportu intermodalnego ważny jest bowiem każdy jego komponent: transport kolejowy, morski, wodny śródlądowy i drogowy. Tymczasem sam transport intermodalny postrzegany jest jako sposób na zwiększenie wykorzystania transportu kolejowego w ogóle przewożonych towarów, a nie jako system tzw. naczyń połączonych. W krajowych dokumentach strategicznych brakuje jego wyraźnej wizji, na którą składają się kształt sieci infrastruktury terminalowej, sposób prowadzenia ruchu na sieci kolejowej, docelowa wielkość przewozów skonteneryzowanych wszystkimi gałęziami transportu, a przede wszystkim - priorytet rozwojowy dla intermodalności. W związku z brakiem wizji trudno podjąć realne, kompleksowe działania. Ponadto, w polityce transportowej wyraźnie uprzywilejowany jest transport drogowy, np. w kwestii wysokości stawek dostępu czy udziału infrastruktury płatnej w całości sieci infrastruktury[42]. Niska jest też skuteczność kontroli GITD w stosunku do pojazdów transportu drogowego, podczas gdy kolejowy transport intermodalny podlega wielu obostrzeniom prawnym ze strony regulatora rynku kolejowego i poza ulgą intermodalną nie są dostępne dla niego realne zachęty ani ułatwienia prawne.

PLAN WDRAŻANIA

Program Pomocowy ma do zaoferowania finansowanie dla projektów łączących w sobie budowę lub przebudowę infrastruktury terminali intermodalnych, zakup lub modernizację urządzeń niezbędnych do obsługi terminali intermodalnych, zakup lub modernizację oraz wdrożenie systemów telematycznych i satelitarnych, zakup lub modernizację taboru kolejowego służącego wyłącznie do wykonywania transportu intermodalnego. Analiza danych dotyczących finansowych i produktowych aspektów wdrażania Programu potwierdza jednak dominującą rolę inwestycji taborowych pod względem wartości i liczby projektów. Respondenci wskazywali jednak, że tabor nie może istnieć bez infrastruktury. Przy złym stanie infrastruktury nawet najlepszej jakości tabor nie ma szans być efektywnie wykorzystywanym. Jeżeli chodzi o systemy telematyczne, koszt ich wdrożenia nie jest znaczący, a istnieją trudności operacyjne w jego wdrożeniu (wynikające m.in. ze

[42] W przypadku transportu kolejowego 100% infrastruktury użytku publicznego jest objęte systemem opłat, w transporcie drogowym – jedynie 1% dróg publicznych. Według danych GUS i GDDKiA spośród ponad 430 tys. km dróg publicznych systemem e-TOLL lub opłatami na rzecz koncesjonariuszy objętych jest jedynie ok. 4,2 tys. km).

Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2020, Warszawa, Szczecin 2021, Tablica 1(34). Drogi publiczne ogółem według kategorii dróg i rodzajów nawierzchni
Lista odcinków objętych e- TOLL: https://etoll.gov.pl/ciezarowe/system-e-toll/lista-odcinkow-platnych/
Lista odcinków koncesyjnych: https://www.gov.pl/web/infrastruktura/platnosci-za-przejazdy-drogowe

zróżnicowanego poziomu cyfryzacji w przedsiębiorstwach), dlatego był to raczej element budujący dynamikę u beneficjentów, a nie kluczowy element projektów.

Ze środków POIiŚ 2014-2020 możliwa była do sfinansowania większość elementów procesu przewozowego w ramach transportu intermodalnego. Mając jednak na uwadze specyfikę tej gałęzi, ze środków POIiŚ 2014-2020 powinny być możliwe do sfinansowania wszystkie elementy procesu przewozowego: terminale i centra logistyczne (zlokalizowane na przejściach granicznych oraz mniejsze, o lokalnej skali oddziaływania, położone poza siecią TEN-T), wyposażenie terminali zwiększające ich zdolność przeładunkową, tabor kolejowy (lokomotywy, platformy, wagony kieszeniowe, inne jednostki taboru specjalistycznego[43]), a także jednostki ładunkowe: kontenery, nadwozia wymienne (*swap body*) i naczepy, oraz rozwiązania informatyczne dla poprawy jakości usług przewozowych czy usprawnienia (poprzez automatyzację) obsługi ładunków w terminalu. Mimo że finansowanie centrów logistycznych czy kontenerów ze środków POIiŚ 2014-2020 nie jest możliwe, ponieważ mogą wspierać w równym stopniu intermodalny transport drogowy, są one nieodłączonym elementem procesu logistycznego. Jeżeli chodzi o infrastrukturę dla transportu intermodalnego, to oprócz terminali kluczowe są również bocznice (jako infrastruktura prywatna) dla nadawców ładunków.

Nieodłącznym elementem przyszłego wsparcia powinny być także różnorodne działania komplementarne w stosunku do wspieranych aktualnie działań. Z jednej strony należałoby wesprzeć komponent transportu intermodalnego, który stanowi największą przeszkodę dla jego rozwoju, czyli transport kolejowy, co jest przedmiotem innego działania POIiŚ 2014-2020. W aktualnym kształcie wsparcia dla transportu intermodalnego brakuje np. nadania priorytetu w ruchu pociągom intermodalnym względem pozostałych pociągów towarowych, w przypadku których nie jest aż tak istotne terminowe dostarczenie ładunku w myśl logistyki *just-in-time*. Co więcej, rozwiązaniem wartym rozważenia jest także separacja ruchu pociągów towarowych (w szczególności intermodalnych) od ruchu pociągów pasażerskich, np. poprzez budowę lub wyznaczanie linii kolejowych przeznaczonych specjalnie dla transportu towarowego. Alternatywną propozycją dla separacji ruchu towarowego od pasażerskiego jest stworzenie sieci linii kolejowych tylko dla transportu intermodalnego, łączących porty morskie i terminale śródlądowe, rozlokowane w strategicznych miejscach i zapewnienie stałych czasów dojazdu i regularnych połączeń między nimi.

Z drugiej zaś strony przyszły program wsparcia dla transportu intermodalnego wymaga uzupełnienia o działania komplementarne, wspomagające działalność operacyjną terminali, osadzone w krajowej polityce transportowej, spójne z działaniami inwestycyjnymi. Kształt wsparcia powinien wynikać z przygotowanej wcześniej strategii rozwoju transportu intermodalnego, tak aby można było premiować za pomocą kryteriów konkretne typy projektów, szczegółowe rozwiązania w ich zakresie, ich lokalizację oraz elementy wskazujące, że dany beneficjent w swojej działalności koncentruje się na zwiększeniu wykorzystania kolejowego, a nie drogowego transportu intermodalnego.

Dodatkowymi elementami powinny być działania mające na celu wyrównanie szans transportu kolejowego i drogowego odnośnie stawek dostępu do infrastruktury, np. w postaci refundacji poniesionych przez przewoźników kolejowych kosztów dostępu do infrastruktury (na kształt

[43] Np. kontenery do przewozu kręgów stalowych http://www.laude.pl/pl/kat_23,57_Transport_kregow_stalowych.html

programu pomocy publicznej w Niemczech[44]) przy jednoczesnym wdrożeniu programu osłonowego dla transportu drogowego, który pozwoli dostosować się przewoźnikom drogowym do nowych warunków konkurencyjności na rynku przewozów towarowych.

MECHANIZM

Jeżeli chodzi o projekty taborowe, trudno jest oszacować ich efekty. Dopiero po zakończeniu perspektywy będzie możliwe stwierdzenie, czy tego typu inwestycje przyczyniają się do wzrostu intermodalności czy też są jedynie wykorzystywane jako możliwość zakupu taboru w lepszej cenie.

Większe zainteresowanie projektami taborowymi niż infrastrukturalnymi może wynikać z faktu, że Polska zbliża się do docelowego kształtu sieci terminali. Z rozmieszczenia inwestycji wybranych do dofinansowania wynika, że w dalszym ciągu lokalizują się one wokół aglomeracji (Poznań, Trójmiasto, Śląsk), pozostając w znacznych odległościach od nadawców ładunków na pozostałych terenach kraju. Zdaniem części respondentów wciąż istnieją obszary, na których nie ma terminali intermodalnych, a ich komplementarna sieć (sieć terminali komplementarnych wobec siebie, czyli pokrywających swoim oddziaływaniem obszar całego kraju) powinna dotyczyć całego kraju. Obecna sieć nie jest bowiem w stanie zaspokoić rosnącego zapotrzebowania m.in. wynikającego ze wzrostu poziomu obsługi wymiany handlowej z Chinami.

ZMIANA

Według respondentów transport intermodalny jest przyszłością dla ogółu branży transportowej w całej Europie. Doceniano też aspekty ekologiczne przewozów intermodalnych, ze wskazaniem na ich kluczową rolę w zmniejszeniu degradacji środowiska naturalnego spowodowanego ogromnym udziałem transportu drogowego w przewozach ładunków i zwiększeniu poziomu bezpieczeństwa w transporcie. Wskazywano, że wsparcie dla przewozów intermodalnych umożliwi nie tylko zwiększenie jakości obsługi ładunków, lecz także przesunięcie środków inwestycyjnych w kierunku innych działań przedsiębiorstwa, dla których wsparcie środkami komercyjnymi jest gorzej dostępne (zarówno w obrębie transportu intermodalnego, jak i poza nim). Dla podmiotów operujących na rynku transportu intermodalnego istotne będą w przyszłości dwa kierunki ładunków – z portów morskich i Nowy Jedwabny Szlak. Istnieje jednak zagrożenie, że Polska stanie się wyłącznie krajem tranzytowym i poziom intermodalności w Polsce nie wzrośnie.

ZEWNĘTRZNE DETERMINANTY ZMIANY

Wśród zewnętrznych determinant zmian można wyróżnić wszystkie te aspekty, które zostały wymienione w niniejszym opracowaniu w części opisującej niezależne od projektantów interwencji i beneficjentów zagrożenia dla realizacji Programu Pomocowego, m.in.:

- zależność od regulacji prawnych w transporcie morskim, np. kształtu Ustawy o portach i przystaniach morskich (Dz.U. 1997 Nr 9 poz. 44), w ramach której porty będą mogły pełnić funkcję operatorów terminali intermodalnych;
- wprowadzenie programu pomocy publicznej dla infrastruktury i przewoźników kolejowych w Niemczech i związane z nim zagrożenie kierowania strumieni towarów przez tereny omijające Polskę, np. w stronę portu morskiego w Hamburgu;
- budowa Centralnego Port Komunikacyjnego i potencjalne utrudnienia w planowaniu połączeń kolejowych.

[44] Zatwierdzony program pomocy publicznej dla przewoźników niemieckich zakłada nawet 45% dopłaty do kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej. Numer pomocy: SA.51956 (2018/N)

Wśród elementów pozytywnie stymulujących zmianę można natomiast umieścić m.in. inwestycje w transport morski (por. Załącznik 1), np. projekt „Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m" również realizowany w ramach działania 3.2 POIiŚ[45].

Jednak niedrożność infrastruktury kolejowej i drogowej, która utrudnia dostęp do portów morskich, stanowi aktualnie poważne zagrożenie dla transportu towarów w osi północ-południe. Prawidłowy rozwój transportu intermodalnego nie powinien być bowiem zależny wyłącznie od towarów z kierunku wschodniego, który jest obecnie kierunkiem dominującym z uwagi na rosnące znaczenie Nowego Jedwabnego Szlaku.

Podsumowanie rozważań dotyczącej pozytywnej logiki interwencji stanowi Tabela 6.

[45] POIS.03.02.00-00-0012/17

Tabela 6. Model pozytywnej logiki interwencji

PRZESŁANKI	**Niska prędkość handlowa pociągów intermodalnych, brak priorytetu w ruchu kolejowym dla pociągów intermodalnych, brak możliwości zagwarantowania czasu przejazdu** **Wysokie stawki dostępu do infrastruktury kolejowej względem tych dla transportu drogowego,** niska konkurencyjność transportu intermodalnego przekładająca się na marginalny udział jego wykorzystania, **niewielkie możliwości gromadzenia nadwyżek inwestycyjnych** Niedostosowana do potrzeb i zbyt mała sieć terminali kontenerowych i centrów logistycznych, brak dostatecznej liczby jednostek taboru specjalistycznego **Brak jasnego celu polityki transportowej państwa wobec transportu intermodalnego oraz wynikający z tego brak doboru zestawu środków do osiągnięcia celu**
PLAN WDRAŻANIA	**Program Pomocowy o nacechowaniu inwestycyjnym:** 1. budowa lub przebudowa infrastruktury terminali intermodalnych, w tym infrastruktury dedykowanej, w zakresie infrastruktury drogowej, bocznic lub linii kolejowych, które służą połączeniu terminali intermodalnych z siecią drogową lub siecią kolejową 2. zakup lub modernizacja urządzeń niezbędnych do obsługi terminali intermodalnych 3. zakup lub modernizacja oraz wdrożenie systemów telematycznych i satelitarnych związanych z transportem intermodalnym 4. zakup lub modernizacja taboru kolejowego służącego wyłącznie do wykonywania transportu intermodalnego – jeżeli przedsiębiorca nie jest podmiotem udostępniającym tabor kolejowy 5. zakup nowego taboru kolejowego służącego wyłącznie do wykonywania transportu intermodalnego – jeżeli przedsiębiorca jest podmiotem udostępniającym tabor kolejowy **Niewielki udział wniosków o dofinansowanie dla projektów infrastrukturalnych wśród zatwierdzonych do dofinansowania, brak możliwości ich premiowania za pomocą kryteriów wyboru projektów** **Brak możliwości finansowania kompleksowych projektów dla łańcucha logistycznego (w tym elementów takich jak centra logistyczne, kontenery itp.)** **Brak finansowania dla infrastruktury prywatnej (w rozumieniu art. 4 1c) ustawy o transporcie kolejowym)** **Brak działań komplementarnych (nadawanie priorytetu w ruchu, separacja ruchu towarowego, tworzenie linii kolejowych przeznaczonych dla transportu intermodalnego)** **Brak działań wzmacniających konkurencyjność transportu intermodalnego (wsparcia w zakresie stawek dostępu)**

MECHANIZM	Zwiększenie zdolności przeładunkowej w terminalach intermodalnych
	Zwiększenie masy przeładunków, liczby przeładowanych jednostek i TEU w terminalach intermodalnych
	Zwiększenie pracy przewozowej w transporcie intermodalnym (w tym w kolejowym transporcie intermodalnym)
	Obniżenie średniej wieku taboru kolejowego
	Możliwy spadek stopnia wykorzystania taboru kolejowego (w sytuacji gdy przedsiębiorca eksploatuje zakupiony tabor i jednocześnie rezygnuje z eksploatacji zużytego, nie utylizując go)
	Możliwy spadek liczby jednostek taboru kolejowego i liczby jednostek ładunkowych (w sytuacji gdy przedsiębiorca eksploatuje zakupiony - nowoczesny i efektywny – tabor, jednocześnie utylizując znaczne zasoby zużytego taboru)
	Nadmierne zagęszczenie terminali w aglomeracjach przy jednoczesnym utrzymaniu niskiego zagęszczenia w pozostałych obszarach kraju
ZMIANA	Zwiększenie potencjału przyjaznego środowisku transportu w przewozie towarów
	Zwiększenie poziomu bezpieczeństwa w transporcie
	Poprawa stanu krajowej sieci platform multimodalnych w TEN-T
	Zagrożenie w postaci wzmocnienia znaczenia Polski jako kraju tranzytowego i ograniczenia wpływu z tytułu opłat celnych
ZEWNĘTRZNE DETERMINANTY ZMIAN	Ogólny stan techniczny linii kolejowych wpływający na czas trwania i punktualność dostaw
	Trwające prace modernizacyjne na liniach kolejowych
	Nierównomierne rozłożenie terminali względem sieci infrastruktury i głównych ośrodków przemysłowych
	Bariery organizacyjne i legislacyjne korzystania z usług transportu kolejowego (związane np. z koniecznością pozyskania licencji, świadectwa/autoryzacji bezpieczeństwa, konstrukcji regulaminów i cenników udostępnienia infrastruktury)
	Wysokość i niestabilność stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, **konkurencyjne stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w Niemczech oraz większa punktualność pociągów jadących przez Niemcy**
	Nieelastyczność systemów zamawiania i prowadzenia ruchu pociągów
	Zmiany w strukturze przewozów towarów
	Regulacje prawne w transporcie morskim
	Niedrożność infrastruktury dostępowej do polskich portów morskich
	Utrudnienia związane z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego

Pogrubioną czcionką zaznaczono elementy, które nie zostały wskazane wcześniej w modelu normatywnej logiki interwencji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI i warsztatów *service design*.

Porównanie pozytywnej i normatywnej logiki interwencji wskazuje m.in. na:

- ograniczone możliwości finansowania kompleksowych projektów dla intermodalnego łańcucha logistycznego (w tym elementów takich jak centra logistyczne, kontenery, infrastruktura prywatna);
- inwestycyjny charakter Programu Pomocowego i brak działań komplementarnych (nadawanie priorytetu w ruchu, separacja ruchu towarowego, tworzenie linii kolejowych przeznaczonych dla transportu intermodalnego, działania wzmacniające konkurencyjność transportu intermodalnego, np. wsparcie w zakresie stawek dostępu);
- występowanie trudności wynikających z nieprawidłowego funkcjonowania niektórych instytucji (np. wysokie stawki dostępu do infrastruktury PKP PLK, niska skuteczność kontroli GITD), oraz brak możliwości osadzenia Programu Pomocowego w krajowej polityce transportowej (brak poparcia w postaci krajowego dokumentu strategicznego poświęconego tylko transportowi intermodalnemu, z docelową siecią terminali).

4.STOPIEŃ REALIZACJI PROGRAMU

4.1.ANALIZA DANYCH FINANSOWYCH

Ilu przedsiębiorców skorzystało z Programu Pomocy?

? Jaka jest wartość pomocy publicznej uzyskanej przez przedsiębiorstwa, które uzyskały wsparcie w ramach Programu?

Ile spółek taborowych uzyskało pomoc publiczną w ramach Programu Pomocy?

Ile powstało spółek taborowych w Polsce na skutek działania Programu?

W ramach Programu Pomocowego przeprowadzono jeden nabór wniosków w trybie konkursowym wyboru projektów, który rozstrzygnięto 26.10.2018 r. Do naboru przystąpiło ponad 30 podmiotów, wśród których znaleźli się kolejowi przewoźnicy towarowi, operatorzy terminali intermodalnych, podmioty udostępniające tabor kolejowy i Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. Spośród nich co najmniej 10 podmiotów miało doświadczenie w aplikowaniu o środki unijne z poprzedniej perspektywy finansowej. Złożono 52 wnioski o dofinansowanie, z których zatwierdzonych zostało 36, w tym 5 wyłoniono do dofinansowania po procedurze odwoławczej[46]. Do 31.12.2020 r. łącznie podpisano 33 umowy (2 umowy zostały rozwiązane[47], a 1 projekt wycofano[48] już po wyborze do dofinansowania). Projekty, na które przyznano dofinansowanie, są realizowane przez 24 beneficjentów, w tym m.in. PCC Intermodal S.A. (4 projekty), Laude Smart Intermodal S.A. (4 projekty) czy CLIP Group (4 projekty) oraz 2 spółki taborowe – Rail Capital Partners sp. z o.o. i Industrial Division sp. z o.o. Jak zaznaczono w Rozdziale 2, trzech beneficjentów pozyskało w toku realizacji projektów Programu Pomocowego licencję na przewóz rzeczy[49], a jeden z nich także licencję na świadczenie usług trakcyjnych[50]. W wyniku realizacji Programu nie powstały nowe spółki taborowe, tj. podmioty udostępniające tabor.

Łączna wartość wniosków o dofinansowanie wyniosła ponad 4,5 mld zł, podczas gdy wartość ogółem wniosków zatwierdzonych kształtuje się na poziomie 3,1 mld zł (por. Tabela 7). Według stanu na 31.12.2020 r. wartość przyznanego dofinansowania stanowiła 100% środków przeznaczonych na ten cel, tj. 1,24 mld zł. Wydatki kwalifikowalne stanowiły 81% wartości złożonych wniosków oraz 80% wartości projektów, którym przyznano dofinansowanie. Prawie wszyscy wnioskodawcy ubiegali się o maksymalnie wysoki poziom dofinansowania kosztów kwalifikowanych, tj. 50%. W przypadku jednego projektu pn. *Projekt rozwoju połączeń intermodalnych dzięki zakupowi wagonów* realizowanego przez Laude Smart Intermodal S.A. wnioskowane dofinansowanie wyniosło 46,64%.

[46] Projekty o numerach: POIS.03.02.00-00-0040/18, POIS.03.02.00-00-0052/18, POIS.03.02.00-00-0067/18, POIS.03.02.00-00-0053/18, POIS.03.02.00-00-0031/18– aktualizacja listy rankingowej z 14.07.2020 r.

[47] POIS.03.02.00-00-0018/17, POIS.03.02.00-00-0061/18

[48] POIS.03.02.00-00-0053/18

[49] Laude Smart Intermodal S.A. (L/044/2017), Silva LS sp. z o.o. (L/051/2018), Cedrob Cargo sp. z o.o. (L/076/2019)

[50] Laude Smart Intermodal S.A. (L/044/2017)

Jedynie dla dwóch projektów (POIS.03.02.00-00-0021/17, POIS.03.02.00-00-0047/18) wartość wkładu UE jest niższa niż wartość wnioskowanego dofinansowania. Dwa największe pod względem wartości otrzymanego dofinansowania działania będą realizowane przez spółkę PKP Cargo. Dotyczą one zakupu wagonów platform do przewozów intermodalnych (183,4 mln zł) oraz zakupu lokomotyw wielosystemowych i wagonów przeznaczonych do przewozów intermodalnych (92,4 mln zł). Łącznie dla ośmiu dofinansowanych projektów przekroczono wartość wkładu UE równą 50 mln zł, a dla sześciu wartość wsparcia unijnego kształtowała się na poziomie 5-6 mln zł.

Do 31.12.2020 r. w ramach 35 projektów złożono 248 wniosków o płatność w związku z udokumentowaniem prawie 700 mln zł wydatków, w tym ok. 640 mln zł wydatków kwalifikowalnych. Dokonano refundacji w wysokości 229,2 mln zł oraz udzielono 108,0 mln zł zaliczek, w tym rozliczono 88,7 mln zł.

Tabela 7. Analiza danych finansowych dotyczących wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Pomocowego według stanu na 31.12.2020 r.

	REALIZOWANE	UMOWY	ZATWIERDZONE	ODRZUCONE
LICZBA WNIOSKÓW	33	35*	36**	16
NA PODSTAWIE WNIOSKÓW				
WARTOŚĆ OGÓŁEM	3 082 mln zł	3 174 mln zł	3 326 mln zł	1 500 mln zł
KOSZTY KWALIFIKOWALNE	2 492 mln zł	2 563 mln zł	2 686 mln zł	1 204 mln zł
WKŁAD UE	1 242 mln zł	1 278 mln zł	1 340 mln zł	602 mln zł
NA PODSTAWIE UMÓW I ANEKSÓW				
WARTOŚĆ OGÓŁEM	3 114 mln zł	-	-	-
KOSZTY KWALIFIKOWALNE	2 487 mln zł	-	-	-
WKŁAD UE	1 240 mln zł	-	-	-

* Umowy rozwiązane. ** Wniosek wycofany.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SL2014.

4.2.ANALIZA DANYCH O PRODUKTACH I REZULTATACH

W jakim stopniu osiągnięte/planowane do osiągnięcia przez przedsiębiorstwa – beneficjentów rezultaty są zgodne z założeniami Programu?

?

O ile wzrośnie/wzrosła w wyniku inwestycji realizowanych przy udziale pomocy publicznej maksymalna roczna przepustowość/zdolność przeładunkowa terminali intermodalnych?

Jaka liczba miejsc pracy zostanie/została utworzona w przedsiębiorstwach, które uzyskały wsparcie w ramach Programu?

W przeprowadzonym naborze widoczne było większe zainteresowanie wnioskodawców projektami taborowymi zarówno w wymiarze ich liczby, jak i wartości. Spośród 52 wniosków 28 dotyczyło wyłącznie zakupu taboru i urządzeń, a pozostałe 24 – infrastruktury terminalowej[51]. Pod względem liczby projektów inwestycje w tabor i urządzenia stanowiły 54% wszystkich projektów, a z uwagi na wartości ogółem – 57%. Trzy zgłoszone i zatwierdzone projekty[52] dotyczyły wyłącznie doposażenia terminala w urządzenia przeładunkowe. Jednym z komponentów dziewięciu projektów[53] było również wdrożenie systemu informatycznego służącego do automatyzacji pracy terminala lub śledzenia ładunków. W wyniku procedury odwoławczej dofinansowanie przyznano kolejnym pięciu projektom infrastrukturalnym. Mimo to wciąż wyższy jest odsetek projektów infrastrukturalnych, które nie uzyskały akceptacji. Spośród projektów obejmujących zakup taboru i urządzeń wsparcia nie uzyskano tylko na trzy projekty[54], co stanowi niższy odsetek (tj. 11%) niż w przypadku projektów infrastrukturalnych (54,2%). Co więcej, inwestycje w tabor i urządzenia pochłonęły znaczną część kwoty przyznanych środków, tj. ponad 80% (por. Tabela 8).

Tabela 8. Analiza danych produktowych dotyczących wniosków o dofinansowanie w ramach Programu Pomocowego według stanu na 31.12.2020 r.

	REALIZOWANE*	UMOWY	ZATWIERDZONE	ODRZUCONE
LICZBA WNIOSKÓW	**33**	**35**	**36**	**16**
– INFRASTRUKTURA	9	10	11	13
– TABOR I URZĄDZENIA	24	25	25	3
WARTOŚĆ OGÓŁEM	**3 114 mln zł**	**3 174 mln zł**	**3 326 mln zł**	**1 500 mln zł**
– INFRASTRUKTURA	537 mln zł	572 mln zł	724 mln zł	1 356 mln zł
– TABOR I URZĄDZENIA	2 577 mln zł	2 602 mln zł	2 602 mln zł	143 mln zł
WKŁAD UE	**1 240 mln zł**	**1 278 mln zł**	**1 340 mln zł**	**602 mln zł**
– INFRASTRUKTURA	204 mln zł	225 mln zł	287 mln zł	543 mln zł
– TABOR I URZĄDZENIA	1 036 mln zł	1 053 mln zł	1 053 mln zł	60 mln zł

* Dla projektów realizowanych wartości obliczono na podstawie umów i aneksów, dla pozostałych – na podstawie wniosków o dofinansowanie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SL2014.

[51] Jako projekty infrastrukturalne rozumiane są tutaj wszystkie obejmujące swoim zakresem rzeczowym budowę, rozbudowę i przebudowę placów przeładunkowych, torów, instalacji itp.

[52] POIS.03.02.00-00-0016/17, POIS.03.02.00-00-0046/18, POIS.03.02.00-00-0048/18

[53] POIS.03.02.00-00-0026/18, POIS.03.02.00-00-0031/18, POIS.03.02.00-00-0032/18, POIS.03.02.00-00-0040/18, POIS.03.02.00-00-0041/18, POIS.03.02.00-00-0042/18, POIS.03.02.00-00-0048/18, POIS.03.02.00-00-0057/18, POIS.03.02.00-00-0060/18

[54] POIS.03.02.00-00-0027/18, POIS.03.02.00-00-0060/18, POIS.03.02.00-00-0066/18

Zakres przedmiotowy wybranych do dofinansowania projektów infrastrukturalnych obejmuje (por. Rysunek 22):

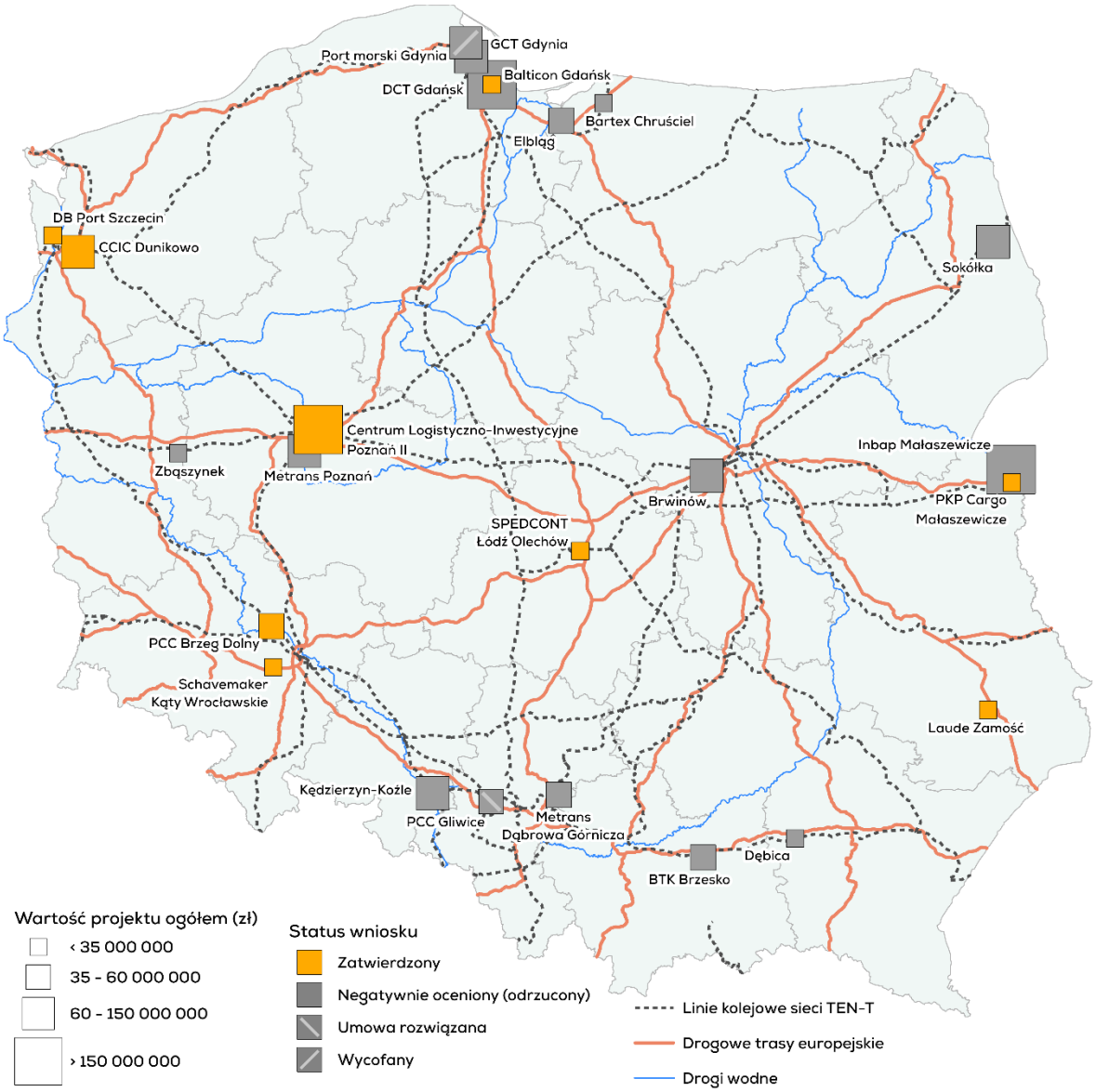
- budowę trzech terminali intermodalnych w Gdańsku (POIS.03.02.00-00-0051/18), Zamościu (POIS.03.02.00-00-0031/18) oraz w okolicy Szczecina (POIS.03.02.00-00-0067/18);
- rozbudowę lub modernizację sześciu terminali intermodalnych w Brzegu Dolnym (POIS.03.02.00-00-0017/17), Kątach Wrocławskich (POIS.03.02.00-00-0024/18), Łodzi (POIS.03.02.00-00-0038/18), Szczecinie (POIS.03.02.00-00-0040/18), Małaszewiczach (POIS.03.02.00-00-0043/18) oraz w okolicy Poznania (POIS.03.02.00-00-0052/18).

Projekty o charakterze infrastrukturalnym, które nie uzyskały dofinansowania, głównie ze względu na niespełnienie kryteriów merytorycznych II stopnia, miały obejmować (por. Rysunek 22):

- budowę dziewięciu terminali intermodalnych w Zbąszynku (POIS.03.02.00-00-0025/18), Małaszewiczach (POIS.03.02.00-00-0032/18), Gdyni (POIS.03.02.00-00-0053/18, POIS.03.02.00-00-0064/18), Elblągu (POIS.03.02.00-00-0033/18), Kędzierzynie-Koźlu (POIS.03.02.00-00-0042/18), Brwinowie (POIS.03.02.00-00-0044/18), Sokółce (POIS.03.02.00-00-0041/18)[55] oraz w miejscowości Chruściel koło Braniewa (POIS.03.02.00-00-0056/18);
- rozbudowę lub modernizację sześciu terminali intermodalnych w Gdańsku (POIS.03.02.00-00-0022/17), Gdyni (POIS.03.02.00-00-0064/18), Gądkach (POIS.03.02.00-00-0036/18), Dąbrowie Górniczej (POIS.03.02.00-00-0039/18), Brzesku (POIS.03.02.00-00-0057/18), Dębicy (POIS.03.02.00-00-0055/18) i Gliwicach (POIS.03.02.00-00-0018/17).

[55] Projekt przedsiębiorstwa Barter S.A. realizowany w podobnym zakresie z RPO Województwa Podlaskiego.

Rysunek 22. Mapa zatwierdzonych do dofinansowania i odrzuconych projektów o charakterze infrastrukturalnym w ramach Programu Pomocowego wraz z wartością projektu ogółem według stanu na 31.12.2020 r.



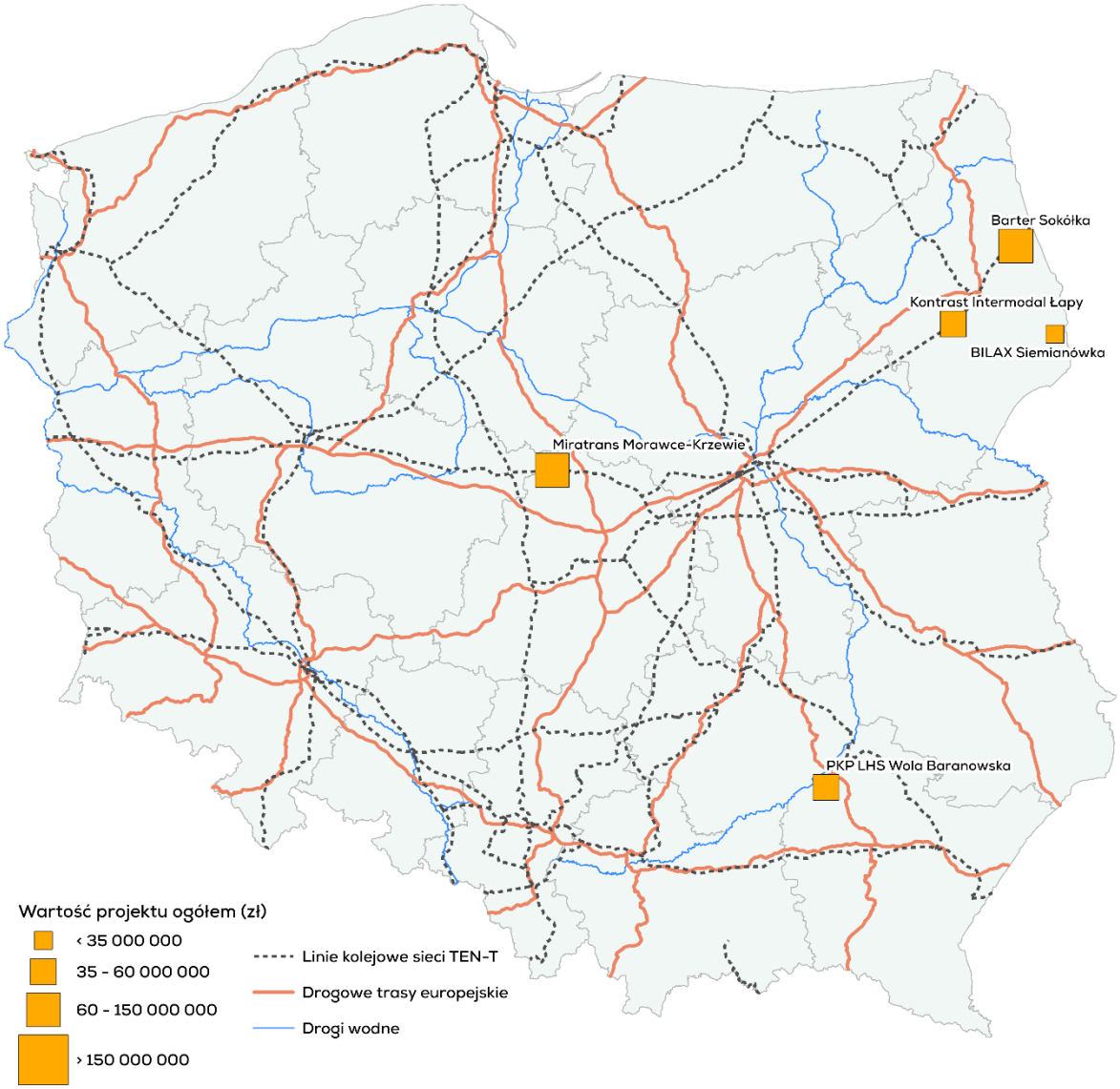
Dla projektu POIS.03.02.00-00-0031/18 wyszczególniono wartości dla terminala w Zamościu na podstawie opisu projektu w SL2014.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SL2014.

Analiza przestrzenna zatwierdzonych i odrzuconych wniosków o dofinansowanie pozwala stwierdzić, że realizacja odrzuconych inwestycji pozwoliłaby na zwiększenie liczby terminali w szczególności w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim. Co więcej, analiza danych finansowych wskazuje, że miały to być inwestycje kosztowne, obejmujące często swoim zakresem rzeczowym infrastrukturę, urządzenia i tabor.

Co ciekawe, w obecnej perspektywie finansowej transport intermodalny uzyskuje również wsparcie poza działaniami realizowanymi w ramach Programu Pomocowego, tj. w ramach programów regionalnych (por. Rysunek 23).

Rysunek 23. Mapa projektów unijnych dotyczących terminali intermodalnych zatwierdzonych do dofinansowania w ramach innych niż POIiŚ źródeł finansowania wraz z wartością projektu ogółem według stanu na 31.12.2020 r.



Źródło: opracowanie własne.

Przykładowo, dzięki wsparciu RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 realizowana jest budowa centrum logistycznego wraz z terminalem intermodalnym w Łapach, czy też budowa terminala intermodalnego w Sokółce, natomiast w ramach RPO Województwa Podkarpackiego – budowa terminala przeładunkowego (także do przeładunku kontenerów) na stacji Wola Baranowska przy LHS. Cztery z dofinansowanych terminali są zlokalizowane w Polsce Wschodniej, w województwach podlaskim i podkarpackim. Dodatkowo wybrano również do dofinansowania terminal intermodalny w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, które to wsparcie cieszyło się dużym zainteresowaniem (w ramach jednego z projektów rozważana była także budowa terminala w Zduńskiej Woli).

Analizując informacje pozyskane z wywiadów IDI oraz dane finansowe i produktowe dotyczące zatwierdzonych do dofinansowania projektów, oszacowano wartości docelowe wskaźników, m.in. ujętych w Katalogu Wskaźników Obowiązkowych dla działania 3.2 POIiŚ 2014-2020 – Transport intermodalny.

Zgodnie z informacjami pozyskanymi od Zamawiającego, aktualnymi na czas konsultacji raportu, jedna z umów (POIS.03.02.00-00-0067/18) została rozwiązana. W związku z tym obniżono wartości szacowane względem wartości docelowych wskaźników (Liczba terminali zbudowanych lub rozbudowanych zlokalizowanych w sieci TEN-T, Liczba wspartych intermodalnych terminali przeładunkowych oraz Dodatkowa zdolność przeładunkowa intermodalnych terminali przeładunkowych), aktualnych na 31.12.2020 r. (jako daty, dla której aktualny jest niniejszy raport). Biorąc pod uwagę kwestię zatwierdzenia projektów w październiku 2018 r., pozostały czas do końca perspektywy finansowej oraz brak zagrożenia dla realizacji pozostałych projektów wskazywany przez respondentów, nie ma podstaw do dalszego obniżenia szacowanej wartości wskaźników działania 3.2 POIiŚ 2014-2020.

Ponadto, z uwagi na zakończenie procedury odwoławczej i akceptację ostatecznej listy rankingowej[56] z 14.07.2020 r., nie ma podstaw do szacowania wartości docelowych pozostałych wskaźników na poziomie wyższym niż możliwy do osiągnięcia w wyniku realizacji projektów zatwierdzonych w dotychczasowym naborze.

W przypadku wskaźnika dotyczącego liczby terminali zbudowanych lub rozbudowanych zlokalizowanych w sieci TEN-T, porównując wartość szacowaną na 2023 r. w założeniach POIiŚ 2014-2020 z wartością wynikającą z liczby projektów zatwierdzonych, można przypuszczać, że szacowana wartość docelowa zostanie niemal trzykrotnie przekroczona.

W wyniku inwestycji realizowanych przy udziale pomocy publicznej zdolność przeładunkowa terminali intermodalnych wzrośnie o 1 035 381,01 TEU/rok, a wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach wyniesie 9 EPC.

Dodatkowo zidentyfikowano kilka nieścisłości w wartościach wskaźników, które powinny zostać poddane weryfikacji i ewentualnej korekcie. Ich zestawienie wraz z wartościami przedstawia Tabela 9.

[56] Aktualizacja listy rankingowej Konkursu nr POIiŚ.3.2/1/16 z 14.07.2020 r.

Tabela 9. Wskaźniki produktu i rezultatu dla zatwierdzonych projektów realizowanych w ramach Programu Pomocowego (zgodnie z wynikami naboru) według stanu na 31.12.2020 r.

	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA	WARTOŚĆ DOCELOWA (ŹRÓDŁO)	WARTOŚĆ SZACOWANA (NA PODSTAWIE UMÓW)	UWAGI
WSKAŹNIKI PRODUKTU					
LICZBA TERMINALI ZBUDOWANYCH LUB ROZBUDOWANYCH ZLOKALIZOWANYCH W SIECI TEN-T	0 szt.	1 szt.[57]	3 szt. (POIiŚ 2014-2020) / 9 szt. (SL2014)	8 szt.[58]	Wartość docelowa jest szacowana na poziomie 8 szt., ponieważ w 2021 r. została rozwiązana umowa POIS.03.02.00-00-0067/18.

[57] POIS.03.02.00-00-0024/18

[58] POIS.03.02.00-00-0017/17, POIS.03.02.00-00-0024/18, POIS.03.02.00-00-0031/18, POIS.03.02.00-00-0038/18, POIS.03.02.00-00-0040/18, POIS.03.02.00-00-0043/18, POIS.03.02.00-00-0051/18, POIS.03.02.00-00-0052/18, rozwiązanie umowy POIS.03.02.00-00-0067/18

	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA	WARTOŚĆ DOCELOWA (ŹRÓDŁO)	WARTOŚĆ SZACOWANA (NA PODSTAWIE UMÓW)	UWAGI
LICZBA WSPARTYCH INTERMODALNYCH TERMINALI PRZEŁADUNKOWYCH	0 szt.	1 szt.[59]	23 szt.	22 szt.[60]	Na wartość wskaźnika oprócz projektów budowlanych składają się również projekty, które w swoim zakresie zakładają wsparcie terminali np. za pomocą zakupu urządzeń czy lokomotyw manewrowych. Oznacza to dwukrotne ujęcie tych samych terminali w wartości wskaźnika, tj. w projektach o numerach POIS.03.02.00-00-0016/17 oraz POIS.03.02.00-00-0017/17 wspierane są terminale w Kutnie i Brzegu Dolnym, a projekt POIS.03.02.00-00-0020/17 zakłada dodatkowo zakup lokomotyw manewrowych dla tych terminali. W Etapie 1 badania wskazano, że sposób wykazywania wartości tego wskaźnika zostanie zmieniony po konsultacjach z IZ POIiŚ. Wartość docelowa jest szacowana na poziomie 22 szt., ponieważ w 2021 r. została rozwiązana umowa POIS.03.02.00-00-0067/18.

[59] POIS.03.02.00-00-0024/18

[60] POIS.03.02.00-00-0016/17, POIS.03.02.00-00-0017/17, POIS.03.02.00-00-0020/17, POIS.03.02.00-00-0024/18, POIS.03.02.00-00-0028/18, POIS.03.02.00-00-0029/18, POIS.03.02.00-00-0031/18, POIS.03.02.00-00-0034/18, POIS.03.02.00-00-0038/18, POIS.03.02.00-00-0040/18, POIS.03.02.00-00-0043/18, POIS.03.02.00-00-0046/18, POIS.03.02.00-00-0048/18, POIS.03.02.00-00-0051/18, POIS.03.02.00-00-0052/18, rozwiązanie umowy POIS.03.02.00-00-0067/18

	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA	WARTOŚĆ DOCELOWA (ŹRÓDŁO)	WARTOŚĆ SZACOWANA (NA PODSTAWIE UMÓW)	UWAGI
LICZBA ZAKUPIONYCH JEDNOSTEK TABORU KOLEJOWEGO	0 szt.	1384 szt.[61]	3475 szt.	3375 szt.[62]	W projekcie realizowanym przez CLIP Intermodal (POIS.03.02.00-00-0063/18) zadeklarowano zakup 100 sztuk naczep intermodalnych do obsługi połączeń, a wartość przypisano do jednostek taboru kolejowego. Zostanie to skorygowane po podpisaniu aneksu do umowy o dofinansowanie.
LICZBA ZMODERNIZOWANYCH JEDNOSTEK TABORU KOLEJOWEGO	0 szt.	0 szt.	0 szt.	0 szt.	W żadnym z projektów nie zadeklarowano realizacji tego wskaźnika.

[61] POIS.03.02.00-00-0021/17, POIS.03.02.00-00-0028/18, POIS.03.02.00-00-0029/18, POIS.03.02.00-00-0030/18, POIS.03.02.00-00-0047/18, POIS.03.02.00-00-0049/18, POIS.03.02.00-00-0050/18. POIS.03.02.00-00-0063/18, POIS.03.02.00-00-0065/18

[62] POIS.03.02.00-00-0019/17. POIS.03.02.00-00-0020/17, POIS.03.02.00-00-0021/17, POIS.03.02.00-00-0023/17, POIS.03.02.00-00-0026/18, POIS.03.02.00-00-0028/18, POIS.03.02.00-00-0029/18, POIS.03.02.00-00-0030/18, POIS.03.02.00-00-0034/18, POIS.03.02.00-00-0035/18, POIS.03.02.00-00-0037/18, POIS.03.02.00-00-0045/18, POIS.03.02.00-00-0047/18, POIS.03.02.00-00-0049/18, POIS.03.02.00-00-0050/18. POIS.03.02.00-00-0054/18, POIS.03.02.00-00-0058/18, POIS.03.02.00-00-0063/18, POIS.03.02.00-00-0065/18

	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA	WARTOŚĆ DOCELOWA (ŹRÓDŁO)	WARTOŚĆ SZACOWANA (NA PODSTAWIE UMÓW)	UWAGI
LICZBA ZAKUPIONYCH NACZEP DO PRZEŁADUNKU PIONOWEGO	0 szt.	130 szt.[63]	90 szt.	190 szt.[64]	W projekcie realizowanym przez CLIP Intermodal (POIS.03.02.00-00-0063/18) zadeklarowano zakup 100 sztuk naczep intermodalnych do obsługi połączeń, a wartość przypisano do jednostek taboru kolejowego. Zostanie to skorygowane po podpisaniu aneksu do umowy o dofinansowanie.
LICZBA PLANOWANYCH DO ZAKUPU W PROJEKCIE INTERMODALNYCH JEDNOSTEK ŁADUNKOWYCH	0 szt.	95 szt.[65]	616 szt.	816 szt.[66]	Nadwozia wymienne zostaną zakupione także w projekcie Laude Smart Intermodal S.A. o numerze POIS.03.02.00-00-0030/18, gdzie zakłada się pozyskanie 200 sztuk *swap body*.
WSKAŹNIKI REZULTATU					
DODATKOWA ZDOLNOŚĆ PRZEŁADUNKOWA INTERMODALNYCH TERMINALI PRZEŁADUNKOWYCH	0 TEU/rok	0 TEU/rok	1 165 381,01 TEU/rok	1 035 381,01 TEU/rok[67]	Wartość docelowa jest szacowana na poziomie 1 035 381,01 TEU/rok, ponieważ w 2021 r. została rozwiązana umowa POIS.03.02.00-00-0067/18.

[63] POIS.03.02.00-00-0062/18, POIS.03.02.00-00-0063/18

[64] POIS.03.02.00-00-0062/18, POIS.03.02.00-00-0063/18

[65] POIS.03.02.00-00-0059/18

[66] POIS.03.02.00-00-0030/18, POIS.03.02.00-00-0047/18, POIS.03.02.00-00-0059/18

[67] POIS.03.02.00-00-0016/17, POIS.03.02.00-00-0017/17, POIS.03.02.00-00-0020/17, POIS.03.02.00-00-0024/18, POIS.03.02.00-00-0028/18, POIS.03.02.00-00-0029/18, POIS.03.02.00-00-0031/18, POIS.03.02.00-00-0034/18, POIS.03.02.00-00-0038/18, POIS.03.02.00-00-0040/18, POIS.03.02.00-00-0043/18, POIS.03.02.00-00-0046/18, POIS.03.02.00-00-0047/18, POIS.03.02.00-00-0048/18, POIS.03.02.00-00-0051/18, POIS.03.02.00-00-0052/18, rozwiązanie umowy POIS.03.02.00-00-0067/18.

	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA	WARTOŚĆ DOCELOWA (ŹRÓDŁO)	WARTOŚĆ SZACOWANA (NA PODSTAWIE UMÓW)	UWAGI
LICZBA NOWO UTWORZONYCH MIEJSC PRACY – POZOSTAŁE FORMY	0 EPC	0 EPC	22 EPC	22 EPC[68]	-
WZROST ZATRUDNIENIA WE WSPIERANYCH PODMIOTACH (INNYCH NIŻ PRZEDSIĘBIORSTWA)	0 EPC	0 EPC	29 EPC[69]	29 EPC	-
WZROST ZATRUDNIENIA WE WSPIERANYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH	0 EPC	0 EPC	9 EPC[70]	9 EPC	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z SL2014.

[68] POIS.03.02.00-00-0024/18, POIS.03.02.00-00-0047/18

[69] POIS.03.02.00-00-0023/17, POIS.03.02.00-00-0037/18, POIS.03.02.00-00-0043/18, POIS.03.02.00-00-0047/18

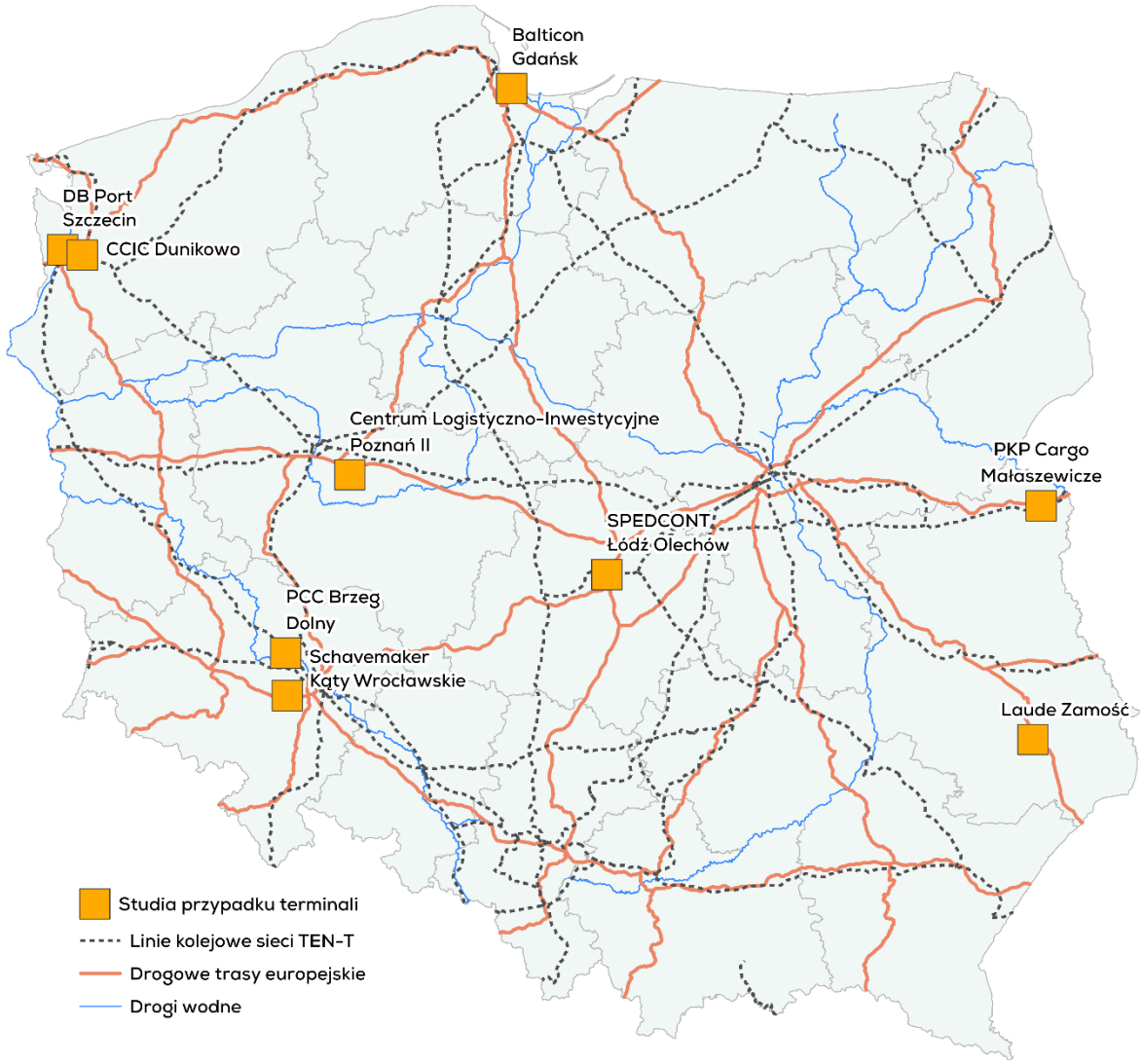
[70] POIS.03.02.00-00-0021/17.

4.3.PIERWSZE EFEKTY RZECZOWE PROJEKTÓW BUDOWLANYCH

W ostatnim etapie badania przeprowadzono wizje lokalne dla wszystkich projektów budowlanych (por. Rysunek 24 i Rysunek 25). Podczas wizji zaobserwowano m.in. różnice w poziomie rozwoju terminali objętych interwencją – od nowo powstających, nowoczesnych, oferujących kompleksowe usługi i zaawansowanych w rozwoju cyfrowym, po terminale o ugruntowanej pozycji, wymagające wsparcia w zakresie zarówno infrastruktury, jak i zarządzania (w kierunku poprawy konkurencyjności). Różnorodny charakter potrzeb inwestycyjnych wśród terminali potwierdza tym samym konieczność dalszego wsparcia infrastruktury terminalowej w Polsce, niezależnie od zagęszczenia sieci terminali.

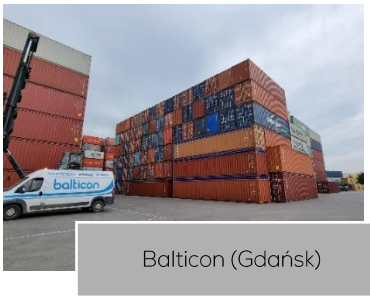
Podsumowanie wizji lokalnych stanowi Załącznik 3 do raportu końcowego (charakter niejawny).

Rysunek 24. Mapa terminali poddanych wizji lokalnej



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 25. Zestawienie wizytówek terminali dofinansowanych w ramach POIiŚ 2014-2020



Balticon (Gdańsk)

CCIC Intermodal Depo Dunikowo

PKP Cargo Terminale Małaszewicze

PCC Intermodal Brzeg Dolny

Schavemaker Invest (Kąty Wrocławskie)

Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II (Jasin k. Swarzędza)

Spedycja Polska – SPEDCONT (Łódź Olechów)

DB Port Szczecin

Centrum Logistyczne Laude (Zamość)

Źródło: opracowanie własne.

W ramach przeprowadzonego dotychczas jednego naboru zaobserwowano wysoką podaż projektów. Złożono 52 wnioski o dofinansowanie, z czego zatwierdzonych zostało 36, podpisano 35 umów, a realizowane są 33 projekty. Do naboru przystąpiło 40 podmiotów, wśród których znaleźli się m.in. kolejowi przewoźnicy towarowi, operatorzy terminali intermodalnych i podmioty udostępniające tabor kolejowy.

Łączna wartość ogółem wszystkich wniosków o dofinansowanie wyniosła ponad 4,5 mld zł, podczas gdy wartość ogółem realizowanych projektów kształtuje się na poziomie 3,1 mld zł. Dla tych projektów wartość dofinansowania jest równa 1,24 mld zł. Dwa największe pod względem wartości przyznanego dofinansowania przedsięwzięcia będą realizowane przez spółkę PKP Cargo S.A.

W wyniku procedury odwoławczej wyłoniono do dofinansowania kolejnych pięć projektów infrastrukturalnych. Mimo to analiza wniosków odrzuconych i zatwierdzonych do dofinansowania pod kątem zakresu rzeczowego wskazuje, że projekty infrastrukturalne w większości nie uzyskały akceptacji, podczas gdy spośród projektów obejmujących zakup taboru i urządzeń odrzucono tylko kilka. Co więcej, inwestycje w tabor i urządzenia pochłonęły znaczną część kwoty przyznanych środków, tj. ponad 80%. Analiza przestrzenna pozwala dodatkowo stwierdzić, że realizacja odrzuconych inwestycji pozwoliłaby na zwiększenie liczby terminali w szczególności w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim i lubelskim, co korespondowałoby z celami szczegółowymi działania 3.2 POIiŚ 2014-2020, jakkolwiek finansowo mogłoby stanowić przedsięwzięcia mniej rentowne niż te dofinansowane. Potwierdzają to wizje lokalne, w trakcie których zaobserwowano różnice w poziomie rozwoju terminali objętych interwencją – od nowo powstających, nowoczesnych, oferujących kompleksowe usługi i zaawansowanych w rozwoju cyfrowym, po terminale o ugruntowanej pozycji, wymagające wsparcia w zakresie zarówno infrastruktury, jak i zarządzania (w kierunku poprawy konkurencyjności).

Zgodnie z informacjami aktualnymi w czasie konsultacji raportu jedna z umów (POIS.03.02.00-00-0067/18) została rozwiązana. W związku z tym obniżono dla niej wartości szacowane względem wartości docelowych wskaźników aktualnych na 31.12.2020 r. Biorąc pod uwagę stopień zaawansowania realizacji projektów i zakończenie procedury odwoławczej, nie ma podstaw do dalszej weryfikacji wartości docelowych wskaźników. W przypadku wskaźnika dotyczącego liczby terminali zbudowanych lub rozbudowanych zlokalizowanych w sieci TEN-T już na obecnym etapie można stwierdzić, że wartość docelowa (szacowana na 2023 r. w założeniach POIiŚ 2014-2020) zostanie niemal trzykrotnie przekroczona.

5. RYZYKA I TRUDNOŚCI W REALIZACJI PROGRAMU

? Czy w wyniku realizacji projektów przedsiębiorstwa, które skorzystały z pomocy planują dalszy rozwój swojej oferty, czy już osiągnęły maksymalną przepustowość?

5.1. RYZYKA I TRUDNOŚCI PO STRONIE PROJEKTANTÓW INTERWENCJI

Liczba wniosków o dofinansowanie, które wpłynęły w ramach jedynego naboru działania 3.2 POIiŚ 2014-2020, jest zdaniem respondentów satysfakcjonująca. Podkreślano, że należy określić nabór jako sukces, jeżeli wartość złożonych wniosków przekroczyła wartość dostępnego dofinansowania. Beneficjenci jeszcze długo po zakończeniu naboru zgłaszali się do CUPT, aby uzyskać informacje o możliwości uruchomienia dodatkowych środków na cele wsparcia transportu intermodalnego. Próbowali pozyskać takie wsparcie także z innych źródeł, np. CEF czy RPO (por. Załącznik 1). Biorąc pod uwagę liczbę osób pracujących przy obsłudze naboru po stronie CUPT i konieczność dotrzymania terminów w procedurach, wniosków było stosunkowo dużo. Duże **zainteresowanie udziałem w Programie** było zatem czynnikiem sprzyjającym realizacji celów Programu.

Również jakość złożonych wniosków była, zdaniem respondentów, zadowalająca. W dużej mierze powodzenie wniosku zależało od doświadczenia podmiotu i jego współpracy z firmami zewnętrznymi, jednak były również wnioski dobrej jakości, w przypadku których wina za niepozyskanie dofinansowania nie leżała po stronie aplikującego, lecz np. urzędu, z którego należało pozyskać niezbędne dokumenty. W związku z tym wyrażano również zadowolenie z przebiegu, a także zaskoczenie rezultatem procedury odwoławczej, w wyniku której udało się przyznać dofinansowanie dużej liczbie projektodawców. Podkreślano, że część niedociągnięć spowodowana była problemami w komunikacji z beneficjentami, która w większości odbywała się w formie papierowej (opóźnienia usług pocztowych, doręczanie pism do kancelarii itp.). Jako rozwiązanie wskazywano przeniesienie kontaktu z beneficjentami na platformę elektroniczną, w ramach której odbywa się komunikacja m.in. podczas aktualnego stanu pandemii. Pierwszym ze zidentyfikowanych ryzyk dla powodzenia Programu Pomocowego były zatem przejściowe **trudności w komunikacji z beneficjentami**.

Nabór wniosków o dofinansowanie trwał ponad rok, więc można uznać, że czasu na złożenie wniosku było wystarczająco dużo. Spektrum wniosków o dofinansowanie wskazuje, że naborem miała szansę zainteresować się szeroka grupa potencjalnych beneficjentów. W toku badania często spotykano się jednak z wnioskiem, że pożądana jest większa częstotliwość naborów, nawet o mniejszej puli dostępnych środków czy okrojonym zakresie rzeczowym. Powiązana z tym jest kwestia tzw. efektu zachęty, bez którego łatwiej byłoby zorganizować większą liczbę naborów, złożonych zostałoby mniej wniosków i byłyby one prawdopodobnie lepszej jakości, a niedoszli beneficjenci mieliby szansę pozyskania odpowiedniej wiedzy i podjęcia drugiej próby zdobycia dofinansowania w kolejnym naborze. Zaznaczano też, że okres od momentu szacowania kosztów i składania wniosku do rozpoczęcia realizacji inwestycji był bardzo długi, co w obliczu bardzo szybko rosnących cen stali oznaczało 20-30% wzrosty kosztów w stosunku do pierwotnych wyliczeń. Ze względu na wzrost kosztów, część beneficjentów będzie zmuszona przeznaczyć na inwestycje dodatkowe środki.

Drugim ze zidentyfikowanych ryzyk dla powodzenia Programu Pomocowego był zatem **zbyt długi czas trwania naboru**, przy jednoczesnej jego jednorazowości.

Nie zgłaszano jednak zastrzeżeń do samego kształtu **procedury wyboru projektów** (poza kryteriami wyboru projektów, opisanymi w dalszej kolejności). Przy takiej skali Programu Pomocowego jest zrozumiałe, że procedura jest dość skomplikowana i rozbudowana, a w wielu kwestiach, m.in. tych związanych ze środowiskiem, wymaga posiłkowania się ekspertami. Wystąpiły jedynie typowe dla procesu pozyskania środków unijnych trudności administracyjne (np. problemy z pozyskiwaniem stosownych zezwoleń). Najtrudniejszym elementem przygotowania wniosku dla beneficjenta było przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści, ponieważ oprócz podręcznika opracowanego przez CUPT nie ma wyraźnej instrukcji i jednolitego sposobu jej przeprowadzania. Poważną trudnością było również wypełnienie wniosku o uzyskanie pomocy publicznej, choć należy mieć na uwadze profesjonalny charakter beneficjentów Programu. Są to przedsiębiorcy, którzy na co dzień prowadzą inne, szeroko zakrojone procesy inwestycyjne, i pozyskiwanie środków unijnych to tylko jedno z wyzwań dla ich działalności. Poza wymienionymi aspektami procedura wyboru projektów nie stanowiła zagrożenia dla Programu Pomocowego.

Jeżeli zaś chodzi o **kryteria wyboru projektów**, wskazywano, że mogłyby być bardziej precyzyjne, a ich zestaw bardziej adekwatny do obszaru interwencji. Uciążliwym dla samych oceniających, choć niezbędnym dla udzielenia finansowania, było kryterium *trudnej sytuacji finansowej*, w szczególności proces weryfikacji sprawozdań finansowych podmiotów z małym kapitałem zakładowym czy krótkim stażem działalności lub większych podmiotów mających nad sobą *bogatsze* spółki-matki, przez co mogą pozwolić sobie na ponoszenie strat. Problemy co do interpretacji kryterium mogą wystąpić przy takich kryteriach jak np. zgodność z przepisami prawa środowiskowego. Bardzo często problemy wynikały z niezrozumienia kryterium przez beneficjenta lub niedopilnowania sprawy obwieszczenia dokonywanego przez wojewodę. Zbyt dużą wagę można przypisać kryterium komplementarności, które bywa określane jako kryterium *pro forma*. Można by również zrezygnować lub zmniejszyć wagę w relacji do innych kryteriów dla kryterium ponadregionalności, które ma podobny charakter. Zbyt mała waga kryterium była wskazywana przez respondentów w odniesieniu do przygotowania projektu do realizacji, tj. zawierania umów, ogłaszania przetargów. Jest to związane z całym procesem realizacji projektu w zgodzie z zasadami udzielania pomocy publicznej, który wymaga dodatkowych czynności, np. prawnych czy przetargowych. Przydatna dla osób oceniających wnioski byłaby możliwość lepszej weryfikacji gotowości beneficjenta do realizacji inwestycji. Obecnie bazuje się jedynie na oświadczeniach beneficjenta, bez szczegółowego badania, ponieważ znacząco skraca to procedurę wyboru projektów. W kolejnych etapach może się okazać, że te kryteria nie są *de facto* spełnione i możliwe jest odebranie podmiotowi dofinansowania. Duże wątpliwości budzi kryterium zgodności projektu ze strategią dla Południowego Regionu Morza Bałtyckiego. Określane jest ono jako kryterium martwe. Jeżeli projekt nie jest wymieniony w tej strategii, to nie może otrzymać oceny maksymalnej. Z kolei 1 punkt przyznawany jest automatycznie wszystkim projektom, ponieważ wszystkie w pewnym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów tej strategii.

Co więcej, wśród kryteriów nie ma wyraźnego sposobu premiowania realizacji projektów infrastrukturalnych, co przejawia się **w zróżnicowanym sposobie oceny projektów** zakupowych oraz infrastrukturalnych i mieszanych (por. Tabela 10). Dla obu z wymienionych grup projektów przewidziane są różne maksymalne liczby możliwych do uzyskania punktów, dlatego poszczególne kryteria stanowią ich inne odsetki. Największy udział w łącznej liczbie punktów dla projektów taborowych ma kryterium przygotowania projektu do realizacji, a w dalszej kolejności – kryterium komplementarności, które zdaniem respondentów jest wyłącznie kryterium *pro forma*, oraz kryterium efektywności ekonomicznej.

Zaś dla projektów infrastrukturalnych i mieszanych największe znaczenie ma kryterium związane z lokalizacją projektu, które nie dotyczy projektów taborowych (podobnie jak kryterium kompleksowości).

Ostateczny udział zdobytej liczby punktów w stosunku do ich maksymalnej liczby liczony jest w oparciu o inną podstawę (32 punkty dla projektów zakupowych oraz 48 punktów dla projektów infrastrukturalnych i mieszanych). Projekty zawierające komponent infrastrukturalny nie są zatem premiowane. Byłoby tak w przypadku jednolitej metody oceny, tj. równej maksymalnej liczby punktów dla obu grup projektów, oraz kryteriów przyznających dodatkowe punkty projektom infrastrukturalnym, zgodnie z intuicją projektantów interwencji. Najważniejszy wskaźnik produktu określony w POIiŚ dotyczy bowiem właśnie budowy lub przebudowy infrastruktury, dlatego zróżnicowanie kryteriów mogło potencjalnie spowodować problemy z jego osiągnięciem.

Powyższe wnioski wskazują, że zestaw kryteriów wyboru projektów nie jest w pełni adekwatny do obszaru interwencji oraz zawiera kryteria, które mogłyby zostać zmodyfikowane, tak aby w lepszy sposób mu odpowiadać.

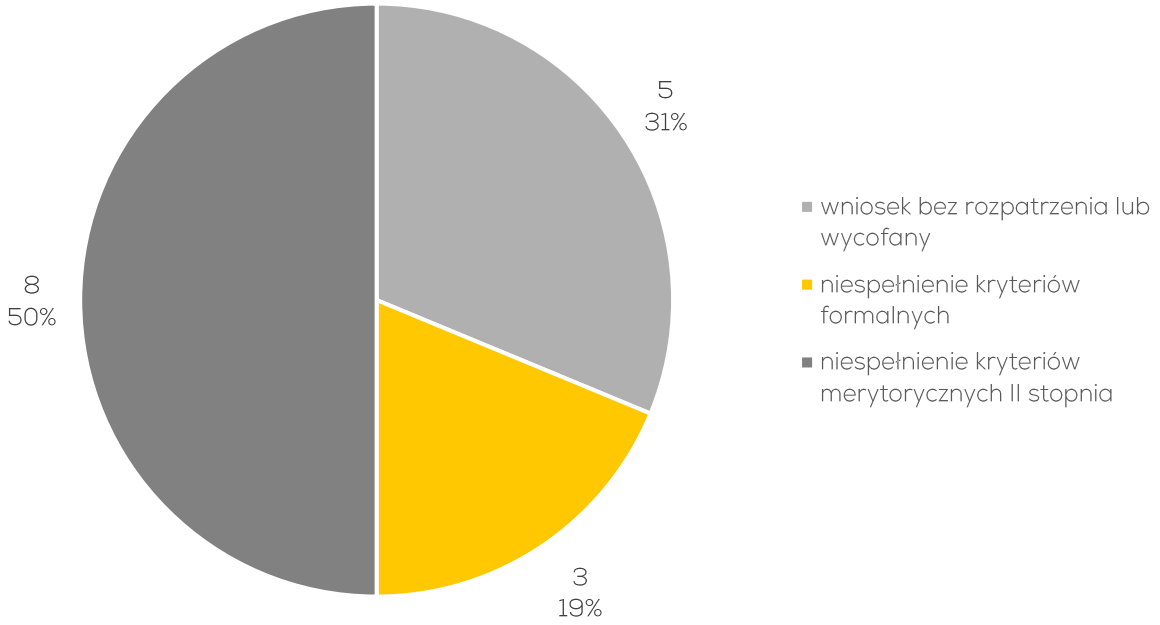
Tabela 10. Kryteria wyboru projektów dla działania 3.2 POIiŚ 2014-2020 w obszarze transportu intermodalnego

	LICZBA PUNKTÓW	UDZIAŁ (PROJEKTY ZAKUPOWE)	UDZIAŁ (PROJEKTY INFRASTRUKTURALNE I MIESZANE)
PRZYGOTOWANIE PROJEKTU DO REALIZACJI	9	28,1%	18,8%
KOMPLEMENTARNOŚĆ	8	25,0%	16,7%
KOMPLEKSOWOŚĆ	4	-	8,3%
EFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA	8	25,0%	16,7%
WIELKOŚĆ PRACY PRZEWOZOWEJ	4	12,5%	8,3%
LOKALIZACJA PROJEKTU	12	-	25,0%
PONADREGIONALNOŚĆ PROJEKTU	1	3,1%	2,1%
ZGODNOŚĆ ZE STRATEGIĄ UNII EUROPEJSKIEJ DLA REGIONU MORZA BAŁTYCKIEGO	2	6,3%	4,2%
P. ZAKUPOWE	**32**		
P. INFRASTRUKTURALNE	**48**		

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając kryteria wyboru projektów, respondenci podkreślali jednak, że nie były one niemożliwe do spełnienia. Kryteria miały charakter ogólny, uniwersalny, a zatem znacząco większa była szansa, że wnioskodawca je spełni, niż w przypadku kryteriów wymagających szczegółowych odpowiedzi. Kryterium, które przysporzyło najwięcej trudności beneficjentom, było kryterium merytoryczne II stopnia – poprawność analizy ekonomicznej i finansowej (por. Rysunek 26, Rysunek 27). Jest ono jednak kluczowe i stanowi punkt wyjścia do oceny merytorycznej projektu. Wyzwaniem było natomiast łączne umieszczenie projektów infrastrukturalnych, taborowych i mieszanych na jednej liście rankingowej, a co za tym idzie – z wykorzystaniem tego samego zestawu kryteriów. Wskazywano, że lepszym rozwiązaniem, zarówno dla beneficjentów, jak i ekspertów oceniających wnioski o dofinansowanie, byłby podział na kilka konkursów lub poddziałań dla różnych typów projektów. Powyższe wnioski wskazują, że jednokrotność naboru w połączeniu z zestawem kryteriów nieadekwatnym do **łącznej oceny kilku typów projektów** stanowił wyzwanie.

Rysunek 26. Zestawienie liczby wniosków niezatwierdzonych według przyczyny odrzucenia



Dwa niezatwierdzone wnioski skierowano wówczas do ponownej oceny, dlatego nie zostały uwzględnione na powyższym wykresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KOP według stanu na 31.12.2019 r.

Rysunek 27. Liczba przypadków niespełnienia kryteriów wyboru projektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KOP według stanu na 31.12.2019 r.

Zakres Programu został, zdaniem respondentów, określony dobrze, przewidywał bowiem możliwość finansowania wszystkich niezbędnych elementów procesu logistycznego. Po raz kolejny w wypowiedziach respondentów jako ważne ryzyko dla realizacji celów Programu Pomocowego pojawiało się **dopuszczenie możliwości finansowania inwestycji taborowych**. Może spowodować niespełnienie celów Programu. Respondenci wskazywali, że tabor po zakończeniu okresu trwałości może zostać sprzedany lub wyjechać na trasy zagraniczne, czym nie przyczyni się do zwiększenia poziomu intermodalności w kraju. W szczególności obawiano się dopuszczenia możliwości zakupu taboru, oprócz tras polskich, także na trasy europejskie, co zdaniem respondentów może skutkować wykorzystaniem zakupionych jednostek w całej Europie (także poza Unią Europejską) i brakiem wpływu na poziom intermodalności w Polsce. Takie spostrzeżenia respondentów pojawiały się w odniesieniu do projektu dotyczącego zakupu platform szerokotorowych. Istniejące w tym przypadku ryzyko wynika z niewielkiego odsetka infrastruktury szerokotorowej w Polsce. Jest to powiązane również z możliwością wzmocnienia tranzytowego charakteru Polski na trasie przewozu wschód-zachód, zgodnie z którym pociągi intermodalne będą jedynie przejeżdżać przez kraj, bez korzystania z usług polskich przewoźników kolejowych ani usług przeładunkowych zlokalizowanych w Polsce terminali intermodalnych.

W odniesieniu do tej kwestii wskazywano różnorodne rozwiązania:

- brak finansowania inwestycji taborowych (poważne zaburzenie konkurencji na wspólnotowych rynkach przewozów intermodalnych czy wynajmu taboru spowodowane tego typu inwestycjami, podczas gdy infrastruktura służy wszystkim uczestnikom rynku);
- możliwość finansowania wyłącznie zakupu taboru trakcyjnego (ponieważ jego cykl życia jest krótszy niż wagonów i większe jest prawdopodobieństwo, że tabor trakcyjny nie zostanie sprzedany po zakończeniu okresu trwałości projektu);

- możliwość finansowania zakupu taboru trakcyjnego i wagonów wyłącznie przez przewoźników i operatorów logistycznych oraz na zakontraktowane trasy, bez analogicznych możliwości dla podmiotów typu ROSCO (wagony wynajmowane zagranicznym podmiotom nie przyczyniają się do zwiększenia poziomu intermodalności w Polsce);
- możliwość finansowania zakupu taboru w ramach programu pomocy publicznej za pomocą instrumentów finansowych (rozważane także w ramach prac nad założeniami nowego programu operacyjnego FEnIKS[71]);
- możliwość finansowania zakupu taboru wyłącznie w ramach kompleksowych projektów typu mieszanego obejmujących również budowę infrastruktury.

Nieodłącznym elementem dyskusji była także kwestia infrastruktury liniowej. Część respondentów nie zgadzała się, że możliwa będzie ocena efektów inwestycji w terminale intermodalne czy tabor dla przewozów intermodalnych. W ich ocenie przeniesienie transportu towarów z dróg na kolej będzie możliwe dzięki poprawie parametrów infrastruktury liniowej, a nie punktowej. Tylko osiągnięcie efektu synergii między inwestycjami w infrastrukturę liniową i punktową pozwoli uzyskać wymierne rezultaty interwencji. Powiązane wnioski przedstawiają wyniki kontroli NIK[72], zgodnie z którą realizacja projektów infrastrukturalnych z wykorzystaniem środków UE bez wskazania ich docelowej sieci może nie zagwarantować efektu synergii podejmowanych działań.

Wśród elementów, o które warto uzupełnić **zakres Programu Pomocowego** w zakresie transportu intermodalnego w przyszłej perspektywie finansowej, wymieniano:

- włączenie do Programu PKP S.A. w ramach współpracy przy pozyskiwaniu gruntów pod budowę nowych terminali i rozbudowę istniejących;
- włączenie do Programu PKP PLK w ramach współpracy przy włączaniu nowej infrastruktury w krajową sieć kolejową;
- wspieranie równomiernego zagęszczenia infrastruktury terminalowej poprzez premiowanie projektów zakładających budowę nowej infrastruktury w potencjalnie atrakcyjnych lokalizacjach w oddaleniu od istniejących terminali;
- wyraźne zwiększenie nacisku na innowacyjność projektów, np. poprzez premiowanie w kryteriach projektów uwzględniających zastosowanie inteligentnych rozwiązań (z obszaru IoT), ewentualnie wydzielenie odrębnego typu projektu;
- umożliwienie finansowania w ramach Programu kosztów operacyjnych uruchamiania pociągów liniowych pomiędzy terminalami (potrzeba zauważona również w KRTI[73]), co stanowiłoby istotne uzupełnienie inwestycji infrastrukturalnych i taborowych (jako okazję wskazywano tutaj możliwe rozluźnienie wymagań w zakresie pomocy publicznej przez Komisję Europejską z uwagi na skutki pandemii czy planowaną aktualizację dyrektywy dla transportu kombinowanego o sposoby finansowania kosztów operacyjnych działalności w tym obszarze[74]).

---

[71] Projekt Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, Warszawa, marzec 2021

[72] Informacja o wynikach kontroli..., op. cit.

[73] *(...) uelastycznienie opłat za niewykorzystaną masę brutto pociągu określone we wniosku o przydzielenie trasy kolejowej i niewykorzystaną przepustowość (...) zachęci operatorów intermodalnych do zamawiania tras w rocznym rozkładzie jazdy, co również przełoży się na stabilność konstrukcji rozkładu jazdy (...),* Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. (KRTI), Warszawa, styczeń 2021

[74] Na podstawie wywiadu z przedstawicielką Komisji Europejskiej.

5.2.RYZYKA I TRUDNOŚCI PO STRONIE BENEFICJENTÓW

Wśród beneficjentów i niedoszłych beneficjentów Programu Pomocowego był on określany jako **bardzo atrakcyjna forma wsparcia** ze względu na bezzwrotny charakter oraz wyższy niż w poprzedniej perspektywie poziom dofinansowania inwestycji taborowych. Niższy poziom wsparcia nie zablokowałby tego typu inwestycji, jednak zostałyby one podjęte w ograniczonym zakresie. Również niepowodzenie w pozyskiwaniu środków nie oznaczałoby rezygnacji z ich realizacji, lecz pozyskanie na ten cel finansowania rynkowego (na tabor używany lub jego *leasing*). Natomiast inwestycje infrastrukturalne określano często jako kluczowe i podkreślano potencjał do ich realizacji ze środków własnych, choć w okrojonym zakresie. Część beneficjentów rozważała inne źródła finansowania planowanych inwestycji, jednak udział w Programie Pomocowym umożliwił poszerzenie ich zakresu i podniesienie stopy zwrotu. Także po zakończeniu konkursu widoczne były zainteresowanie uczestnictwem i chęć pozyskania informacji o kolejnych naborach. W przypadku dostępności środków na organizację kolejnego naboru respondenci deklarowali chęć aplikowania i dalszego rozwoju oferty (por. Załącznik 1, Załącznik 3). Na chwilę obecną możliwości zainteresowania potencjalnych odbiorców inną formą wsparcia są ograniczone, w szczególności w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych i odtworzeniowych. Według respondentów najbardziej atrakcyjna jest wciąż forma dotacji – gdyby oferowane były instrumenty finansowe, część beneficjentów wykorzystałaby taką formę wsparcia, a pozostali okroiliby zakres projektu. Można zatem wnioskować, że również zwrotna forma finansowania ze środków UE byłaby atrakcyjna dla beneficjentów. Forma wsparcia nie stanowiła zatem żadnego zagrożenia dla realizacji Programu, wręcz przeciwnie – zachęciła potencjalnych beneficjentów do rezygnacji z finansowania komercyjnego i aplikowania o środki (szczególnie na inwestycje taborowe).

Wśród dostępnych źródeł dofinansowania unijnego POIiŚ 2014-2020 był tzw. pierwszym wyborem respondentów ze względu na krajową skalę programu, możliwość finansowania dużych projektów i poważne zasoby środków do pozyskania. Mimo łatwiejszych do spełnienia kryteriów wyboru projektów respondenci w mniejszym stopniu wskazywali na regionalne programy operacyjne jako pożądaną formę wsparcia, przede wszystkim z uwagi na ryzyko przesunięć środków między działaniami w kierunku tych bardziej atrakcyjnych z punktu widzenia samorządu lokalnego.

Mimo że liczbę złożonych wniosków o dofinansowanie określano jako satysfakcjonującą, oczekiwano, że ze względu na skalę wsparcia Programu Pomocowego zgłoszą się profesjonalnie przygotowani beneficjenci, którzy mają doświadczenie z procedurą ubiegania się o dofinansowanie unijne. Zebrane doświadczenia umożliwiły części przedsiębiorców oswojenie się z procedurami. Jednak pojawiło się wielu aplikujących, także tych, którzy po raz pierwszy mieli do czynienia z tą procedurą, co w dużej mierze wpłynęło na liczbę wniosków odrzuconych, chociaż z punktu widzenia jakości produktów interwencji – dobrych. Kilka projektów zostało wyłonionych w toku procedury odwoławczej. Pierwszą ze zgłaszanych trudności w realizacji Programu był zatem **brak doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne**, co skutkowało początkowo wysokim poziomem odrzucenia wniosków o dofinansowanie. Jednocześnie, jak wskazano w części 5.1, jednokrotny nabór nie pozwolił na uwzględnienie procesu uczenia się beneficjentów poprzez organizację kilku naborów i poprawę błędów w kolejnych podejściach. Według niektórych respondentów brak doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne nie był jednak przeszkodą w pozyskaniu dofinansowania. Ryzyko to zniwelowało profesjonalne wsparcie opiekunów projektów po stronie CUPT. Bardzo pozytywnie oceniano tę współpracę i dostępność stałego, rzetelnego wsparcia. Doceniono tym samym w szczególności wsparcie udzielone beneficjentom w obliczu pierwszych negatywnych skutków pandemii, w tym elastyczność w kwestii harmonogramu robót, szybkie odpowiadanie na pytania beneficjentów i terminowość realizacji zadań projektowych.

Sama **procedura aplikowania o środki unijne** jest drugim zagadnieniem sprawiającym trudność beneficjentom. Szczególnie dużo wątpliwości budziła kwestia pomocy publicznej, z którą wielu aplikujących zetknęło się po raz pierwszy. Z tego powodu wielu beneficjentów musiało uzupełniać swoje wnioski. Z uwagi na formułę konkursową i konieczność zachowania bezstronności, w CUPT (poza szkoleniami dla podmiotów zainteresowanych) brakowało typowej działalności doradczej, charakterystycznej dla pozakonkursowego trybu wyboru projektów, wspierającej aplikujących. Problematyczny okazał się także tzw. efekt zachęty, w myśl którego pobierano wstępne wnioski o dofinansowanie przed zatwierdzeniem Programu Pomocowego przez Komisję Europejską. Aby nie naruszać efektu zachęty, nie było możliwości dokonywania zmian zakresu rzeczowego projektu po złożeniu tego typu wstępnego wniosku. Wadą sposobu ukształtowania procedury naboru wniosków jest także konieczność oczekiwania części wnioskodawców, którzy odpowiednio przygotowali wnioski, na wynik oceny pozostałych wniosków, co z kolei determinowało brak możliwości rozpoczęcia przygotowań do podpisania umowy, ogłaszania przetargów itp. Kolejną kwestią, która jest niezaprzeczalną trudnością w realizacji Programu, są bariery formalno-prawne związane z **monitorowaniem prawidłowego przebiegu realizacji projektu**. Problemy w tym zakresie dotyczyły m.in. konieczności dopilnowania zasad konkurencji oraz dokumentowania czynności związanych z zamówieniami publicznymi, takich jak komunikaty na tablicach ogłoszeń, wpisy do bazy konkurencyjności, monitorowanie TED[75].

Barierą w realizacji projektów bądź osiągnięciu ich pożądanych efektów, niezależną od CUPT czy beneficjentów, jest również **niska elastyczność w podejściu do zmian** w zakresach przedsięwzięć (wynikająca z ograniczeń pomocy publicznej). Nie ma bowiem możliwości m.in. przesunięcia środków pomiędzy komponentem infrastrukturalnym i taborowym projektu mieszanego czy zmiany modelu kupowanego sprzętu na nowszy, lepiej dopasowany do specyfiki projektu.

Problemami w samej realizacji projektów budowalnych i zakupowych są brak producentów oraz terminowość dostaw wobec **nagromadzenia zamówień** w jednym momencie. Zakupy taboru oraz urządzeń na wyposażenie terminali intermodalnych realizowane były z dwuletnimi terminami dostaw. Z nagromadzeniem zamówień związane są także wahania cen i kursu euro, a co za tym idzie – przekroczenia zakładanych budżetów, mimo ostrożnych prognoz przyjmowanych przy ich konstruowaniu. Z biegiem realizacji projektów wspomniane problemy stały się mniej odczuwalne, wspominano jedynie o typowych przy realizacji tego rodzaju projektów przesunięciach terminów lub rozstrzygnięć przetargów.

Wpływ na realizację projektów inwestycyjnych miał natomiast niespodziewany **wybuch pandemii SARS-CoV-2**. Wśród negatywnych skutków pandemii wymienia się okresowe wahania przewozów (tj. tymczasowe trudności w przewidywaniu wielkości potoku ładunków), opóźnione dostawy zamówień związanych z realizacją inwestycji, zachorowania hamujące prace, wzrost cen stali i nasilenie problemu niskiej dostępności taboru u producentów. Ze względu na wzrost popytu na przewozy jeden z beneficjentów zdecydował się przyspieszyć realizowaną inwestycję, inny musiał swoją spowolnić, bo przez wzrost wolumenu niemożliwe stało się prowadzenie prac na całości terenu, gdzie było to planowane. Mimo to realizacja zdecydowanej większości projektów postępowała w zadowalającym tempie. Co do większości nie ma wątpliwości, że zakończą się w okresie trwania perspektywy. Efekty realizowanych w ramach Programu inwestycji są niezagrożone, ale ze względu na opóźnienia prac i dostaw oraz wzrost cen zostaną osiągnięte później.

[75] (ang. *Tenders Electronic Daily*) – europejska platforma dla zamówień publicznych

5.3.INNE ZAGROŻENIA

Jako najważniejsze zagrożenie dla dalszej realizacji celów Programu Pomocowego w transporcie intermodalnym jawi się **pandemia SARS-CoV-2**, która pod koniec 2019 r. dotknęła Chiny, a w I kwartale 2020 r. dotarła także do krajów europejskich. W pierwszej kolejności skutki pandemii były odczuwalne w transporcie międzynarodowym, przede wszystkim na kierunku z Chin do Europy Zachodniej. Dotknięty nimi został zarówno transport kolejowy (zmniejszone zapotrzebowanie na obsługę Nowego Jedwabnego Szlaku), jak i morski, w szczególności rynek małych statków, tzw. *feederów*. Przewidywano, że poważne straty będą możliwe do zaobserwowania z około 3-miesięcznym opóźnieniem. Najbardziej odczuwalne miały okazać się m.in. dla branży motoryzacyjnej (powiązanej z transportem kontenerowym), ale też np. tekstylnej. Skutki miały objąć nie tylko przestoje i zamknięcia zakładów produkcyjnych oraz ogólne trwałe obniżenie koniunktury gospodarczej i produkcji przemysłowej, lecz także problemy z magazynowaniem dostarczanych do Europy towarów. W obu przypadkach miało to skutkować zmniejszonym zapotrzebowaniem na transport. Obawy respondentów i beneficjentów o dalszy rozwój transportu intermodalnego nie spełniły się. Stwierdzono, że pomimo problemów opisanych powyżej, sytuacja na rynku przewozów kolejowych napawała optymizmem – pandemia wpłynęła na niego nadzwyczaj pozytywnie. We wszystkich polskich terminalach, oprócz DCT Gdańsk, w 2020 roku odnotowano wzrost przeładunków. Ogółem spadły przeładunki w portach morskich, ale skala spadku była w Polsce mniejsza niż w Europie. Oprócz zagrożeń dla transportu intermodalnego widoczne były również szanse. Respondenci zwracali uwagę, że sytuacja na sieci kolejowej, w której porusza się po niej mniej pociągów pasażerskich (wobec zmniejszonej mobilności ludności w szczytach zachorowań), sprzyja osiąganiu atrakcyjnych prędkości handlowych przez pociągi towarowe, zaś sytuacja konkurencyjna kolei poprawiła się, ze względu na występujące trudności z przekraczaniem granic na drogowych przejściach granicznych.

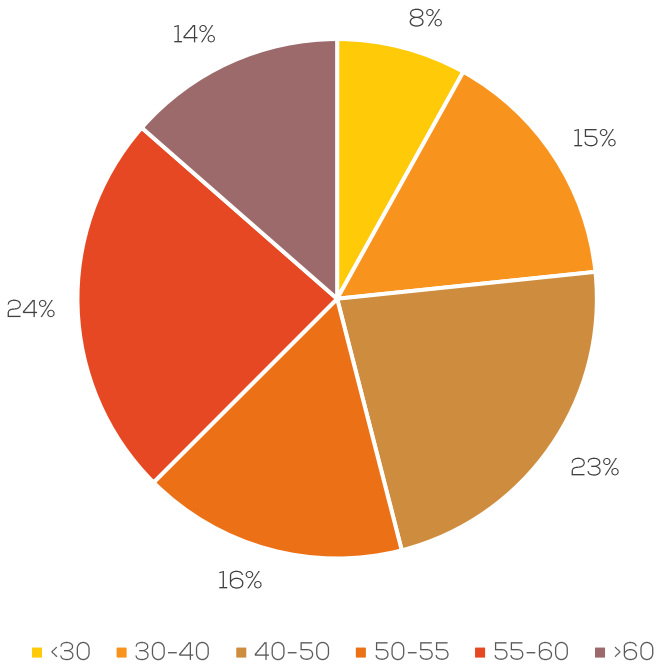
Niezależnie od działań beneficjentów i projektantów interwencji zagrożeniem dla jej realizacji są **fluktuacje na rynku pracy**. Dotyczy to zarówno deficytu pracowników w branży robót budowlanych, jak i kolejowego szkolnictwa branżowego. Branża robót budowlanych wpływa w szczególności na efektywną realizację projektów infrastrukturalnych, natomiast możliwy do zaobserwowania regres szkolnictwa w branży przewozów kolejowych może zaniżyć potencjalne efekty Programu Pomocowego. Jakość kształcenia w zawodach z branży transportu kolejowego stanowi jeden z najważniejszych czynników poprawy bezpieczeństwa oraz efektywności transportu kolejowego, a potrzeby rynku w tym zakresie są ogromne[76]. Według danych statystycznych na czerwiec 2018 r. wśród maszynistów brakuje bowiem zastępowalności pokoleń (por. Rysunek 28). Najliczniejszą grupę wśród maszynistów stanowią pracownicy w wieku 55-60 lat. Ponad połowa maszynistów ma 50 lat, można też zauważyć niewielki wzrost udziału osób poniżej 30. roku życia. W dalszym ciągu liczebność grupy najmłodszych maszynistów jest trzykrotnie niższa w stosunku do tych zbliżających się do wieku emerytalnego[77]. W tym kontekście nie mniej ważną rolę rynek pracy odgrywa w sprawnej realizacji liniowych inwestycji kolejowych, mających skłonność do nieprzewidzianych opóźnień i nadmiernego wydłużania procesów inwestycyjnych, co podmiotom prowadzącym działalność na rynku usług kolejowych utrudnia jej właściwe planowanie.

[76] UTK, Kolejowe szkolnictwo zawodowe. Analiza Urzędu Transportu Kolejowego, Warszawa, maj 2020

[77] https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/14458,Swieto-prawie-175-tysiaca-maszynistow.html [dostęp: 31.05.2019]

Wszystkie efekty możliwe do osiągnięcia dzięki inwestycjom w transport intermodalny są bowiem zależne od jakości i dostępności całości infrastruktury kolejowej.

Rysunek 28. Struktura wiekowa maszynistów według stanu na czerwiec 2018 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Niewątpliwie rozwój transportu intermodalnego ograniczają **bariery formalno-prawne** ze strony transportu kolejowego, jednak nie brakuje ich także ze strony transportu morskiego. Poważnym ograniczeniem jest Ustawa o portach i przystaniach morskich[78] określająca zasady ich tworzenia, organizacji i funkcjonowania. Aktualnie ustawa ta nie pozwala zarządom portów prowadzić inwestycji poza granicami portu, co utrudnia sprawne pozyskiwanie nowych terenów pod place ładunkowe czy magazynowe i ogranicza potencjał terminali. Wśród przyszłych zagrożeń związanych z wykonywaniem wspomnianej ustawy wymieniane są także planowane zmiany, w myśl których zarządy portów morskich będą mogły pełnić rolę terminali intermodalnych, co może poważnie obniżyć konkurencyjność terminali morskich dzierżawiących od nich nieruchomości[79].

Transport intermodalny jest także gałęzią transportu wrażliwą na **zmiany koniunktury gospodarczej**. Biorąc pod uwagę nieustanny wzrost wymiany handlowej respondenci zakładali, że rola transportu intermodalnego będzie cały czas rosła, jednak możliwy do wystąpienia kryzys gospodarczy, wynikający z cyklu koniunkturalnego, może pokrzyżować te plany. W dalszych latach rozwój transportu intermodalnego będzie zależny od wielu czynników zewnętrznych, m.in. makroekonomicznych i geopolitycznych (np. program pomocowy dla Niemiec w zakresie stawek dostępu).

[78] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. 1997 Nr 9 poz. 44)

[79] Por. Załącznik 1.

Wciąż otwarta pozostaje także sprawa **budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego**, która może sprzyjać zwiększeniu dostępności transportu kolejowego w ogóle, jak i uwolnieniu dodatkowej przepustowości dla transportu towarowego. Jednak skala robót budowlanych, które mogą objąć nie tylko budowę nowej, lecz także modernizację istniejącej infrastruktury kolejowej, może sparaliżować sieć kolejową. Rezultatem może być zmniejszenie skali przewozów intermodalnych w Polsce i planowanie tras przejazdów pociągów omijających kraj.

Podsumowanie ryzyk i trudności zdiagnozowanych w latach 2018-2020 przedstawia Rysunek 29.

Rysunek 29. Zestawienie ryzyk i trudności w realizacji Programu Pomocowego zdiagnozowanych w latach 2018-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI.

W odniesieniu do całości interwencji należy pozytywnie ocenić liczbę i jakość wniosków oraz atrakcyjność formy wsparcia. Beneficjenci pozytywnie ocenili również współpracę z CUPT, szczególnie elastyczność w warunkach pandemii. Większość z nich deklaruje chęć udziału w kolejnej edycji Programu Pomocowego.

Pierwszym z ryzyk dla powodzenia Programu Pomocowego po stronie projektantów interwencji jest zbyt długi czas trwania naboru, przy jednoczesnej jego jednorazowości. Natomiast procedura wyboru, poza barierami administracyjnymi, związanymi ze zgodnością z prawem środowiskowym, nie stanowiła przeszkody w realizacji Programu. Jeżeli chodzi o kryteria wyboru projektów, wskazywano, że mogłyby one być bardziej precyzyjne, a ich zestaw bardziej adekwatny do obszaru interwencji. W szczególności dotyczy to kryteriów martwych, *pro forma* i braku jednolitej oceny dla różnych typów projektów, której wprowadzenie mogłoby wyraźnie premiować infrastrukturę jako element predestynowany do dofinansowania. Należy zwrócić uwagę na atrakcyjność formy wsparcia, w szczególności w odniesieniu do poziomu finansowania dla projektów taborowych, która przyciągnęła potencjalnych beneficjentów Programu i skłoniła ich do rezygnacji z finansowania komercyjnego. Pochodną dopuszczenia projektów zakupu taboru także na trasy europejskie jest ryzyko, że Polska stanie się wyłącznie krajem tranzytowym w intermodalnym łańcuchu logistycznym, co z perspektywy krajowej nie jest korzystne, jednak wpisuje się w cel budowania potencjału transportu przyjaznego środowisku na obszarze całej Unii Europejskiej.

Ryzyka i trudności występujące po stronie beneficjentów są związane z niską elastycznością w podejściu do zmian w zakresach projektów (wynikającą z przepisów o pomocy publicznej) i brakiem doświadczenia w aplikowaniu o środki unijne, ponieważ w dotychczasowym naborze nie uwzględniono procesu uczenia się beneficjentów. Podstawowymi problemami w realizacji projektów budowalnych i zakupowych są: brak producentów o odpowiednim potencjale wykonawczym, zagrożona terminowość dostaw wobec kumulacji zamówień w krótkim czasie, wahania cen i przekroczenia budżetów.

Transport intermodalny jest także gałęzią transportu wrażliwą na zmiany koniunktury gospodarczej, co potwierdził wybuch pandemii SARS-CoV-2 (skutkujący wahaniami potoków ładunków, wzmożoną konkurencją z transportem morskim, możliwą zmianą generatorów ruchu wskutek powrotu części produkcji do Europy). Mimo opóźnień w uzgodnieniach i pracach budowlanych realizacja żadnej z podpisanych umów o dofinansowanie nie jest zagrożona. Niezależnie od działań beneficjentów i projektantów Programu Pomocowego zagrożeniem dla jego realizacji są kwestie makroekonomiczne i geopolityczne, np. kryzys gospodarczy, fluktuacje na rynku pracy czy program pomocowy dla Niemiec w zakresie stawek dostępu.

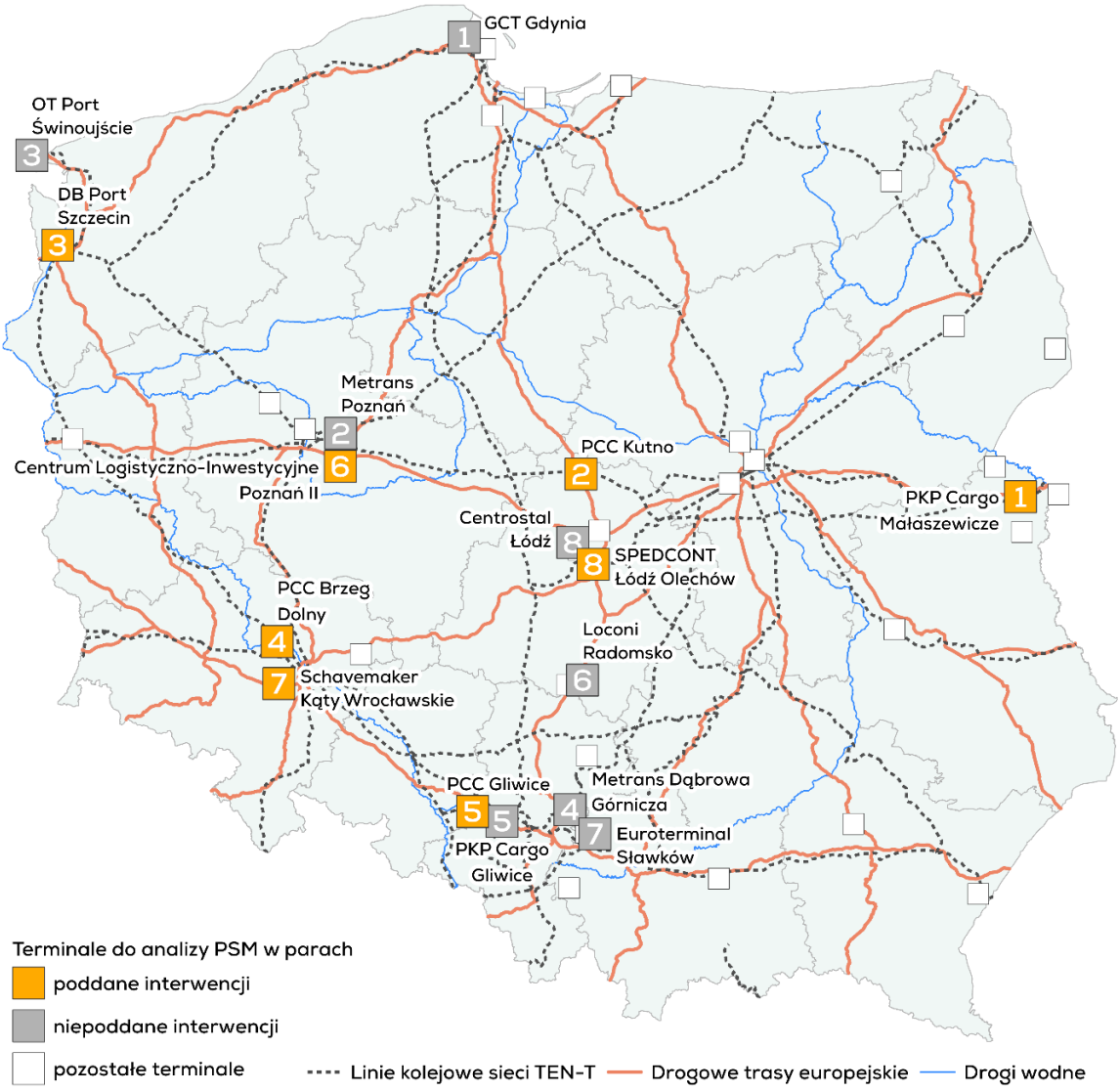
6.EFEKTY PROGRAMU POMOCOWEGO

6.1.BEZPOŚREDNIE EFEKTY PROGRAMU

? Czy Program wpłynął/wpłynie na zwiększenie przeładunków w terminalach intermodalnych, które uzyskały wsparcie w ramach Programu?

Bezpośredni efekt Programu w niniejszym badaniu rozumiany jest jako efekt netto interwencji, który oszacowano za pomocą metody analizy kontrfaktycznej *Propensity Score Matching*. Metoda ta polega na znalezieniu (sparowaniu) terminali o podobnej charakterystyce (grupa kontrolna) do terminali poddanych interwencji (grupa eksperymentalna) oraz porównaniu zmian wskaźników sukcesu dla obu grup. Wyniki parowania przedstawia Rysunek 30.

Rysunek 30. Wyniki parowania terminali metodą PSM



Źródło: opracowanie własne.

Dla omówionych powyżej grup eksperymentalnej i kontrolnej terminali intermodalnych określono następnie wielkość efektu netto (różnicy między średnimi wartościami wskaźników sukcesu w tych grupach), który można przypisać interwencji – Programowi Pomocowemu. Wyniki oszacowania efektu netto przedstawia Tabela 11.

Tabela 11. Wyniki oszacowania efektu netto interwencji dla wskaźników efektów bezpośrednich w 2020 r.

Wielkość przeładunków ogółem [TEU]		
29 697,50 TEU	130% efektu brutto	3,75% rzeczywistej zmiany
Wielkość przeładunków w transporcie kolejowym [TEU]		
15 813,66 TEU	69% efektu brutto	6,69% rzeczywistej zmiany
Praca eksploatacyjna pociągów intermodalnych w relacjach krajowych [pockm]		
136 949,09 pockm	72% efektu brutto	3,15% rzeczywistej zmiany
Praca eksploatacyjna pociągów intermodalnych w relacjach krajowych [brtkm]		
184 036 021,23 brtkm	73% efektu brutto	3,35% rzeczywistej zmiany

Źródło: opracowanie własne.

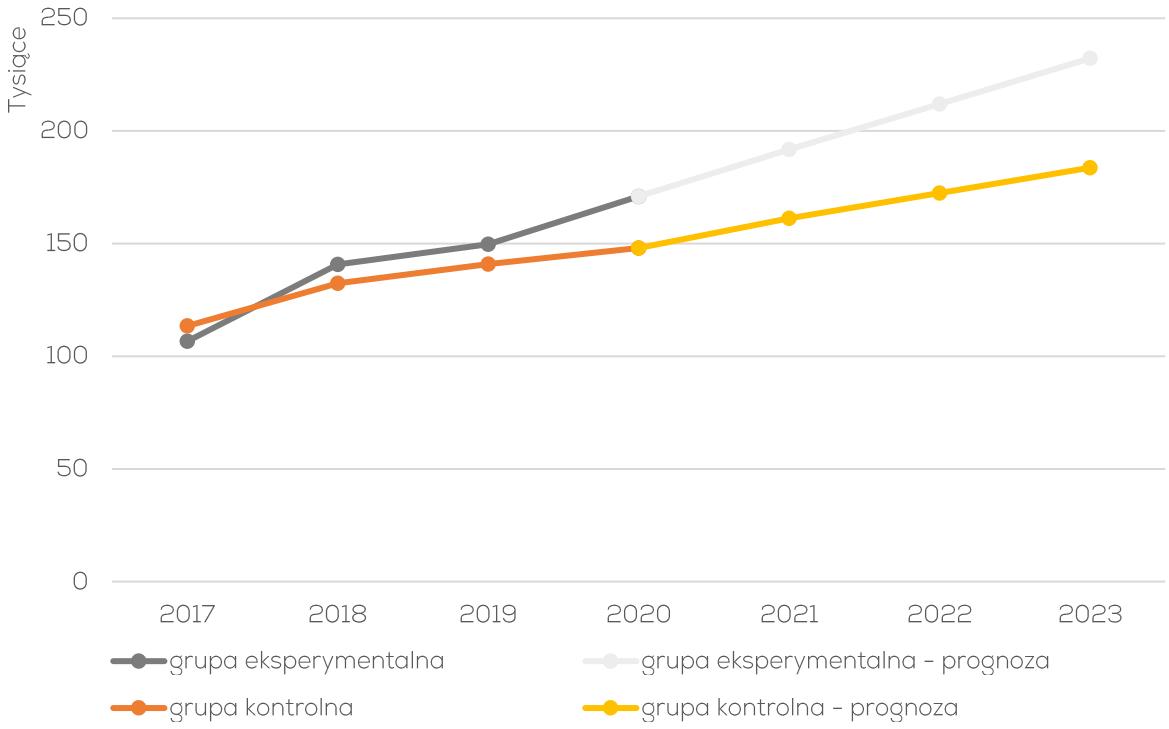
Oszacowany efekt netto interwencji jest dodatni dla wszystkich badanych wskaźników sukcesu, co stanowi o słusznym kierunku działań związanych z interwencją. Wykresy obrazujące osiągnięte wyniki i prognozy[80] wartości wskaźników (por. Rysunek 31, Rysunek 32, Rysunek 33 oraz Rysunek 34) wskazują, że w kolejnych latach (wraz z kontynuacją realizacji projektów infrastrukturalnych i doposażeniowych) należy spodziewać się coraz bardziej dynamicznego wzrostu wartości bezwzględnych wskaźników sukcesu w grupie eksperymentalnej niż w grupie kontrolnej, a ponadto również wzrostu efektu netto.

Wskaźniki sukcesu dotyczące przeładunków w terminalach można określić jako długoterminowe (spodziewany jest dalszy dynamiczny wzrost), natomiast wskaźniki obrazujące nadania krajowe w kolejowym transporcie intermodalnym – jako średnioterminowe (początkowy dynamiczny wzrost wyhamowuje).

Co więcej, za wzrost wartości efektu netto będą odpowiadać również nowo powstające terminale, w których wszystkie przeładunki będą stanowić efekt netto, czyli efekt osiągnięty dzięki realizacji inwestycji.

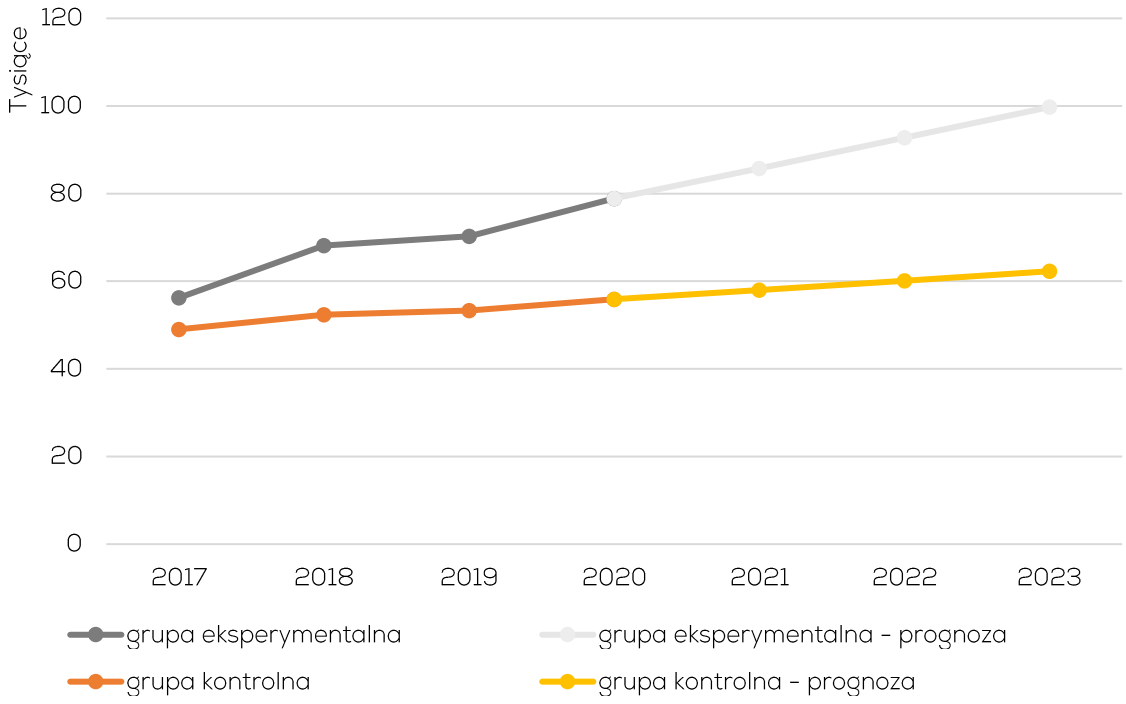
[80] Charakteryzujące się wysokimi (powyżej 0,65) poziomami współczynników R-kwadrat, czyli dobroci dopasowania.

Rysunek 31. Prognoza wielkości przeładunków ogółem [TEU] w latach 2021-2023



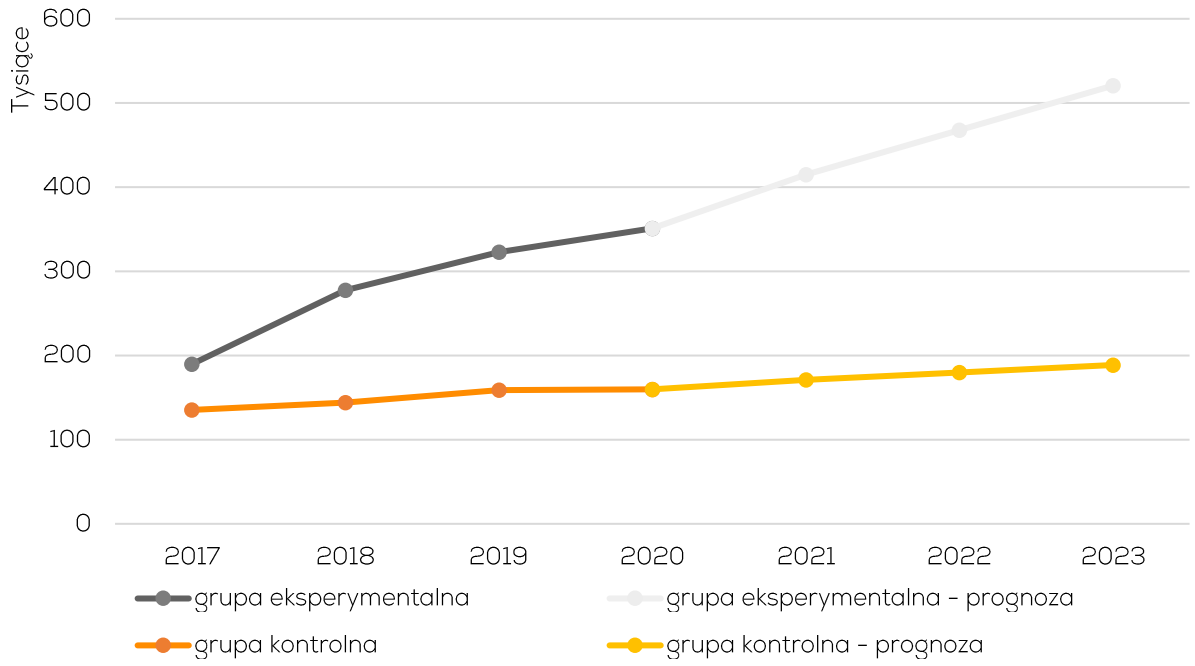
Dobroć dopasowania prognozy: 0,916 dla grupy eksperymentalnej, 0,908 dla grupy kontrolnej.
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 32. Prognoza wielkości przeładunków na transport kolejowy [TEU] w latach 2021-2023



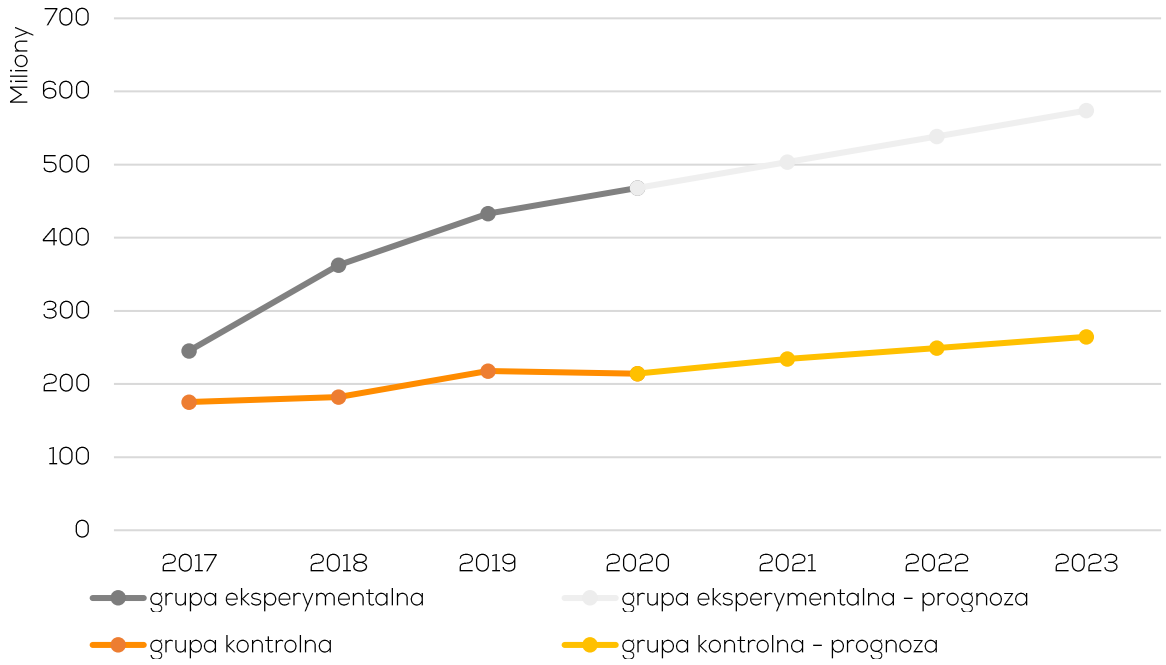
Dobroć dopasowania prognozy: 0,901 dla grupy eksperymentalnej, 0,934 dla grupy kontrolnej.
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 33. Prognoza wielkości pracy przewozowej do terminali krajowych [pockm] w latach 2021-2023



Dobroć dopasowania prognozy: 0,902 dla grupy eksperymentalnej, 0,868 dla grupy kontrolnej.
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 34. Prognoza wielkości pracy przewozowej do terminali krajowych [brtkm] w latach 2021-2023



Dobroć dopasowania prognozy: 0,882 dla grupy eksperymentalnej, 0,720 dla grupy kontrolnej.
Źródło: opracowanie własne.

Mimo to należy określić ten efekt jako niepełny. Oszacowane wartości stanowią stosunkowo dużą część efektu brutto (czyli różnicy między grupami eksperymentalną i kontrolną niezależnie od wartości wejściowych) oraz niewielką część rzeczywistej zmiany poszczególnych wskaźników (dla całej grupy terminali intermodalnych w Polsce). Realizacja badania w warunkach niepełnej realizacji projektów oraz wahań potoków ładunków spowodowanych pandemią mogła znacząco wpłynąć na osiągnięte wyniki. Możliwe do osiągnięcia efekty mogły bowiem zostać zniwelowane przez nieregularne (zarówno mniejsze, jak i większe niż spodziewane) zapotrzebowanie na usługi przeładunkowe i przewozowe, zaś terminale poddane interwencji mogły w bardziej aktywny sposób poszukiwać nowych klientów i sposobów obsługi dodatkowych towarów.

Dalsza realizacja projektów i wykorzystanie produktów inwestycji może skutkować poprawą (czyli obniżeniem) wartości wskaźników efektywności kosztowej interwencji. Im niższa wartość, tym mniej pieniędzy należy przeznaczyć, aby zwiększyć osiągnięty efekt netto o jednostkę (np. 1 TEU, 1 pockm czy 1 brtkm). Zestawienie wartości efektów netto z kosztami jednostkowymi i wkładami UE świadczy aktualnie o stosunkowo niskiej efektywności kosztowej Programu Pomocowego[81]. Aktualne wartości wskaźników efektywności kosztowej przedstawia Tabela 12.

Tabela 12. Analiza efektywności kosztowej interwencji dla wskaźników efektów bezpośrednich interwencji

WSKAŹNIK	KOSZTY JEDNOSTKOWE	WKŁAD UE JEDNOSTKOWY
Wielkość przeładunków ogółem	16 499,29 zł	6 552,08 zł
Wielkość przeładunków w transporcie kolejowym	30 985,10 zł	12 304,59 zł
Praca eksploatacyjna pociągów intermodalnych w relacjach krajowych [pockm]	3 577,88 zł	1 420,82 zł
Praca eksploatacyjna pociągów intermodalnych w relacjach krajowych [brtkm]	2,66 zł	1,06 zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników oszacowania efektu netto i SL2014.

[81] Gdy zostaną osiągnięte pełne efekty netto interwencji (jak wskazywali respondenci w wywiadach, najwcześniej w 2024 roku), wartości tych wskaźników poprawią się – koszty rozłożą się na więcej przeładowanych jednostek, większą pracę eksploatacyjną.

Szczegółowe założenia dotyczące wykorzystania metod analizy kontrfaktycznej w niniejszym badaniu, w tym ich podstawy teoretyczne, informacje o źródłach danych oraz rozszerzone wyniki analiz przedstawia Załącznik 4.

6.2. POŚREDNIE EFEKTY PROGRAMU

?

Czy Program wpłynie/wpłynął na zwiększenie przeładunku w terminalach intermodalnych, które nie uzyskały wsparcia w ramach Programu?

Jaki wpływ na poprawę środowiska będą miały/mają realizowane inwestycje w obszarze transportu intermodalnego w perspektywie 2014-2020?

Pośrednie efekty Programu oznaczają natomiast jego wpływ na rozwój terminali intermodalnych, które nie uzyskały wsparcia, oraz na ograniczanie negatywnych efektów zewnętrznych transportu (związanych z jego szkodliwością dla środowiska i społeczeństwa). Wyniki oszacowania efektu netto interwencji dla wskaźników obrazujących wpływ na terminale niepoddane interwencji (tj. w postaci pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych do terminali nieobjętych interwencją) przedstawia Tabela 13.

Tabela 13. Wyniki oszacowania efektu netto interwencji dla wskaźników efektów pośrednich w 2020 r.

Praca eksploatacyjna pociągów intermodalnych w relacjach krajowych do terminali nieobjętych interwencją [pockm]		
100 225,21 pockm	78% efektu brutto	5,02% rzeczywistej zmiany

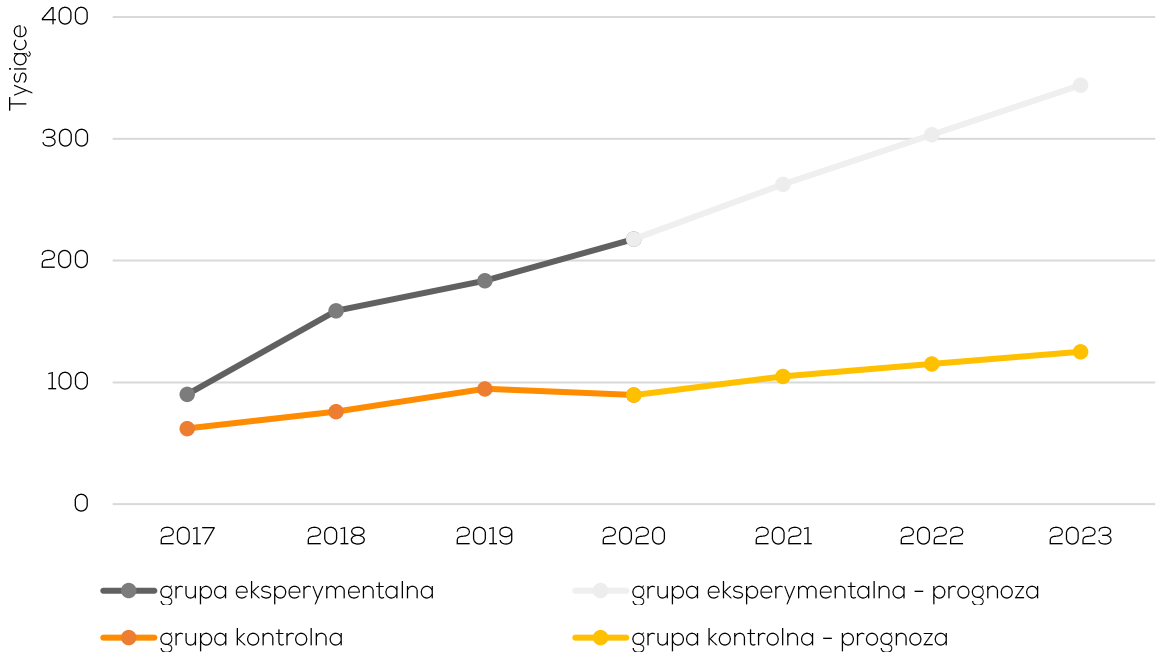
Praca eksploatacyjna pociągów intermodalnych w relacjach krajowych do terminali nieobjętych interwencją [brtkm]		
128 778 169,01 brtkm	81% efektu brutto	4,43% rzeczywistej zmiany

Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku wskaźników efektów bezpośrednich (wielkości przeładunków, wielkości pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych) w pierwszych latach od uruchomienia interwencji dla pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych do terminali nieobjętych interwencją zaobserwowano dodatni efekt netto. Po raz kolejny potwierdza to pozytywny wpływ interwencji na terminale nieobjęte interwencją, właściwy kierunek działań i jednocześnie niepełny charakter osiągniętych efektów.

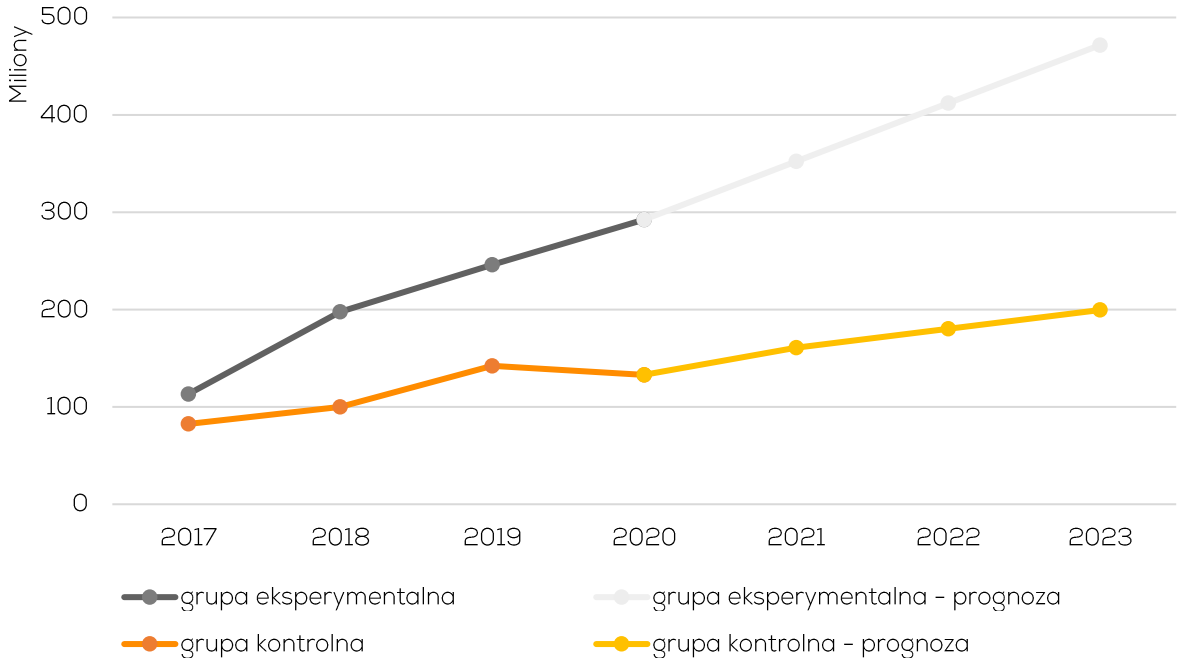
Załączone poniżej Rysunek 35 i Rysunek 36 przedstawiające prognozę dla omawianych wskaźników do 2023 r. potwierdzają, że także w przypadku pośrednich efektów interwencji w kolejnych latach należy spodziewać się ich dynamicznego wzrostu w miarę realizacji projektów inwestycyjnych i uruchamiania efektów rzeczowych.

Rysunek 35. Prognoza wielkości pracy przewozowej do terminali krajowych nieobjętych interwencją [pockm] w latach 2021-2023



Dobroć dopasowania prognozy: 0,918 dla grupy eksperymentalnej, 0,681 dla grupy kontrolnej.
Źródło: opracowanie własne.

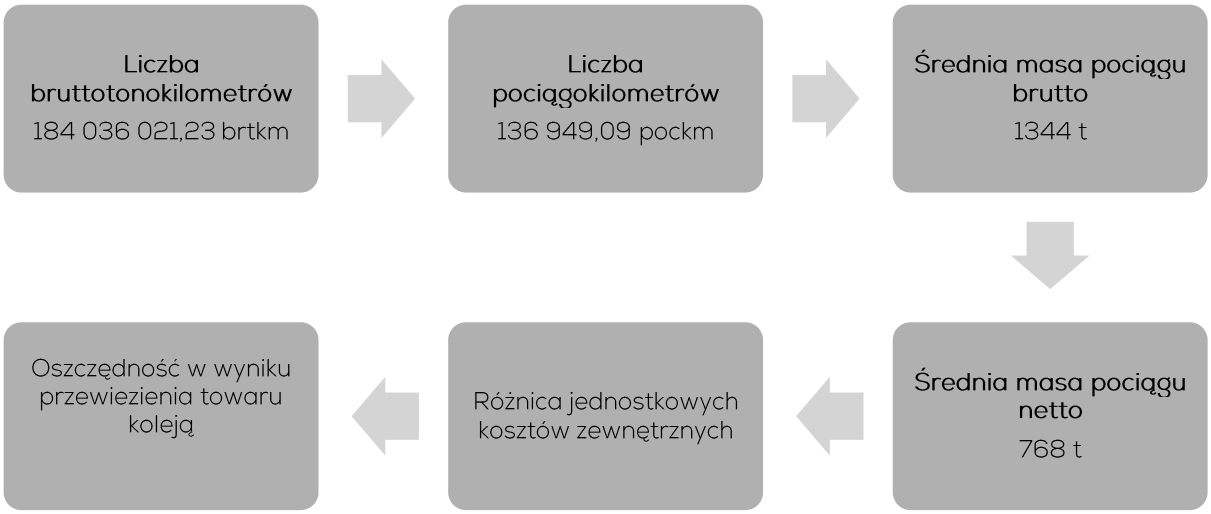
Rysunek 36. Prognoza wielkości pracy przewozowej do terminali krajowych nieobjętych interwencją [brtkm] w latach 2021-2023



Dobroć dopasowania prognozy: 0,797 dla grupy eksperymentalnej, 0,689 dla grupy kontrolnej.
Źródło: opracowanie własne.

Aby oszacować wpływ badanej interwencji na ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych, przeliczono efekt netto w postaci pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych (por. część 6.1) na pracę przewozową, a następne pomnożono przez różnicę w kosztach jednostkowych efektów zewnętrznych między transportem drogowym i transportem kolejowym (przy założeniu, że cały efekt netto interwencji oznacza przeniesienie ładunku z drogi na kolej). Schemat działania przedstawia Rysunek 37.

Rysunek 37. Oszacowanie wpływu interwencji w zakresie efektów zewnętrznych transportu



Średnia masa netto ładunku została obliczona przy uwzględnieniu średniej masy i ładowności wagonu oraz przy przyjęciu masy lokomotywy równej 100 ton.

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki oszacowania wpływu badanej interwencji w zakresie ograniczania negatywnych efektów zewnętrznych transportu zawiera Tabela 14.

Tabela 14. Oszacowanie wpływu interwencji w zakresie efektów zewnętrznych transportu

	TRANSPORT DROGOWY ŁĄCZNIE	TRANSPORT KOLEJOWY	RÓŻNICA	OSZCZĘDNOŚĆ
WYPADKI	58,94 zł	0,69 zł	58,24 zł	**6 125 946,12 zł**
ZANIECZYSZCZENIE DOLNYCH WARSTW ATMOSFERY	29,12 zł	3,82 zł	25,30 zł	**2 661 133,48 zł**
ZMIANA KLIMATU	20,25 zł	1,56 zł	18,69 zł	**1 965 641,89 zł**
HAŁAS	8,67 zł	3,47 zł	5,20 zł	**546 558,04 zł**
KONGESTIA	62,24 zł	0,00 zł	62,24 zł	**6 546 051,14 zł**

Wartości dla 2020 r. zostały przeliczone w oparciu o inflację i 0,8 dynamiki PKB per capita.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ECT 2011.

6.3.PROPORCJONALNOŚĆ I ADEKWATNOŚĆ POMOCY

Czy uzyskane efekty można by było osiągnąć z wykorzystaniem mniejszej wartości pomocy publicznej? Czy dla wszystkich typów projektów ta intensywność pomocy jest/była adekwatna?

? W jakim stopniu poszczególne działania Programu pomocowego przyczyniają/przyczyniły się do zwiększenia maksymalnej rocznej przepustowości/możliwości przeładunkowych terminali intermodalnych objętych interwencją?

Czy inne instrumenty pomocy lub rodzaje interwencji byłyby bardziej odpowiednie do osiągnięcia danego celu?

Jak wynika z wywiadów indywidualnych z przedstawicielami CUPT pracującymi z beneficjentami, wskaźniki FRR/k (finansowa stopa zwrotu z kapitału własnego) poszczególnych projektów są na bieżąco monitorowane. Zdarzały się przypadki, że wskaźnik spadł ze względu na wzrost kosztów, jednak w żadnym przypadku nie wystąpił jego wzrost, nie było więc potrzeby zwracania dotacji (por. Tabela 15). Z punktu widzenia kwestii finansowych, udzielona pomoc publiczna była zatem zgodna z zasadą proporcjonalności, czyli ograniczona do minimum.

Tabela 15. Zestawienie wartości wskaźników dotyczących intensywności pomocy publicznej

WSKAŹNIK	WARTOŚĆ WSKAŹNIKA
WARTOŚĆ ZWROTU CZĘŚCI DOTACJI W CHWILI UZYSKANIA ZBYT DUŻEJ RENTOWNOŚCI PROJEKTÓW (LIMIT FRR/K)	0 PLN
LICZBA PRZYPADKÓW OSIĄGNIĘCIA LIMITU FRR/K PRZY JEDNOCZESNYM OGRANICZENIU PRZEZ BENEFICJENTA PRZYCHODÓW Z PROJEKTU	0 szt.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wywiadów IDI.

Jeżeli natomiast chodzi o adekwatność udzielonej pomocy publicznej, należy mieć na uwadze niemalże bezprecedensowy charakter Program Pomocowego dla transportu intermodalnego oraz niewielką skalę porównywalności z innymi programami. W pozostałych obszarach (energetyka, kultura itp.) mamy do czynienia ze zdecydowanie większym rozdrobnieniem i zróżnicowaną wielkością beneficjentów. Mimo to interwencja w badanym obszarze transportu intermodalnego charakteryzuje się wyższym niż w pozostałych obszarach poziomem wzrostu wskaźników rezultatu w zestawieniu z wartością udzielonej pomocy (por. Tabela 16). Dla pozostałych obszarów wskaźniki te kształtują się na niższym poziomie przy jednocześnie równie wysokiej wartości finansowej udzielonej pomocy publicznej.

Można zatem stwierdzić, że z finansowego punktu widzenia zastosowana w obszarze transportu intermodalnego forma pomocy publicznej była adekwatna do zdiagnozowanych potrzeb, założonych celów i oszacowanych na ich podstawie docelowych wartości wskaźników rezultatu.

Tabela 16. Porównanie programów pomocy publicznej w ramach różnych działań POIiŚ 2014-2020

OBSZAR DZIAŁANIA	OŚ / DZIAŁANIE	NR PROGRAMU	WARTOŚĆ POMOCY*	WSKAŹNIK REZULTATU**	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ DOCELOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA***
TRANSPORT INTERMODALNY	III.2 (C)	SA.51036 (2018/N)	1 223 mln zł	Praca przewozowa w transporcie intermodalnym (mln tkm/rok)	3 084	5 746	7 069 (2019) 7 839 (2020)
ENERGETYKA ODNAWIALNA	I.1.1, I.2, I.3	SA.47030 (2016/X)	165,11 mln zł	Udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto (%)	11	min. 15	12,16 (2019)
EFEKTYWNOŚĆ SIECI SYSTEMU CIEPŁOWNICZEGO I CHŁODNICZEGO	I.5, I.6, I.7.1	SA.43904 (2015/X)	1 537,79 mln zł	Dynamika emisji gazów cieplarnianych (1990=100) Sprawność przesyłania energii w koncesjonowanych przedsiębiorstwach ciepłowniczych	85,85 87,00	79,40 88,05	82,70 (2019) 86,70 (2019)
INFRASTRUKTURA ENERGETYCZNA	I.1.2, I.4, VII.1	SA.43905 (2015/X)	1 070,52 mln zł	Odsetek odbiorców korzystających z inteligentnych liczników (%)	3	25 (POIiŚ 2014-2020) / 80	8,7 (2018) 13,9 (2020)

OBSZAR DZIAŁANIA	OŚ / DZIAŁANIE	NR PROGRAMU	WARTOŚĆ POMOCY*	WSKAŹNIK REZULTATU**	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ DOCELOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA***
				Ilość energii elektrycznej niedostarczonej przez system przesyłowy elektroenergetyczny (MWh/rok)	95,9	Średnia przerw awaryjnych z okresu 6-letniego (tj. lat 2017-2022) na poziomie 95 MWh/rok	Średnia dla lat 2017-2020 na poziomie 66,33 MWh/rok
KOGENERACJA	I.6, I.7	SA.43907 (2015/X)	795,44 mln zł	Udział energii elektrycznej produkowanej w skojarzeniu w produkcji energii elektrycznej ogółem (%)	16,7	24,0	16,7 (2017)
EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA	I.2, I.3, I.7	SA.46088 (2016/X)	138,91 mln zł	Zużycie energii pierwotnej (Mtoe)	93,3	96,0	98,1 (2019)
				Sprzedaż energii cieplnej na cele komunalno-bytowe w budynkach mieszkalnych w przeliczeniu na kubaturę budynków mieszkalnych ogrzewanych centralnie (GJ/dam^3)	137,23	131,53	115,81 (2018)

OBSZAR DZIAŁANIA	OŚ / DZIAŁANIE	NR PROGRAMU	WARTOŚĆ POMOCY*	WSKAŹNIK REZULTATU**	WARTOŚĆ BAZOWA	WARTOŚĆ DOCELOWA	WARTOŚĆ AKTUALNA***
EMISJA HAŁASU W WAGONACH TOWAROWYCH	V	SA.55443 (2019/N)	Nie dotyczy, nabór we wrześniu 2021 r.				
KULTURA I DZIEDZICTWO KULTUROWE	VIII	SA.58400 (2020/X) SA.47982 (2017/X)	986,27 mln zł	Zwiedzający muzea i oddziały muzealne na 1000 mieszkańców (os.) Odsetek osób uczestniczących w wybranych obszarach kultury (%)	693,1 31	Nie mniej niż w roku bazowym 36	1 047,7 (2019) 433,6 (2020) 40 (2019) 15 (2020

* Na podstawie Raportu UOKIK o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2019 roku

** Wybrane wskaźniki rezultatu POIiŚ 2014-2020.

*** Na podstawie bazy STRATEG. Przywołano najnowsze dostępne wartości (również dla lat wcześniejszych niż 2020 rok z uwagi na wpływ sytuacji pandemicznej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie SL2014.

Warto zwrócić uwagę, że do zwiększenia wartości głównego wskaźnika rezultatu bezpośredniego (tj. dodatkowej zdolności przeładunkowej w terminalach intermodalnych) w większym stopniu niż inwestycje zakupowe (w urządzenia przeładunkowe) przyczyniają się inwestycje o komponencie budowlanym, polegające na rozbudowie lub przebudowie infrastruktury terminalowej (por. Tabela 17).

Tabela 17. Wartość wskaźnika rezultatu POIiŚ 2014-2020 dotyczącego wzrostu rocznej przepustowości terminali intermodalnych w podziale na działania Programu Pomocowego

WSKAŹNIK	WARTOŚĆ SZACOWANA	UDZIAŁ
PROJEKTY BUDOWLANO-ZAKUPOWE	692 641,00 TEU/rok	67%
PROJEKTY ZAKUPOWE	342 740,01 TEU/rok	33%
ŁĄCZNIE	**1 035 381,01 TEU/rok**	**100%**

Źródło: opracowanie własne na podstawie SL2014.

Podczas wstępnego oszacowania efektu netto interwencji udało się wykazać dodatni efekt netto dla wszystkich wskaźników sukcesu. Program Pomocowy ma również pozytywny wpływ na funkcjonowanie i rozwój terminali intermodalnych nieobjętych interwencją poprzez zwiększenie pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach do tych terminali. Oszacowany efekt jest jednak znikomy w zestawieniu z oszacowanym efektem brutto w badanych grupach terminali oraz z rzeczywistą zmianą na rynku transportu intermodalnego. W związku z opóźnieniami w realizacji projektów spowodowanych w głównej mierze sytuacją pandemiczną można ten efekt określić jako niepełny. Należy spodziewać się, że wraz z postępującą realizacją projektów efekt netto dla wszystkich wskaźników będzie wzrastał, zwiększając przy tym efektywność kosztową tej interwencji.

Dodatkowo, przeniesienie dodatkowych ładunków (według aktualnie szacowanych wartości) na kolej dzięki Programowi Pomocowemu pozwoliło na ograniczenie kosztów zewnętrznych w transporcie, takich jak koszty wypadków drogowych, zanieczyszczenia środowiska, hałasu czy kongestii) o 17 mln zł (w 2020 r.).

Z finansowego punktu widzenia udzielona pomoc publiczna w obszarze transportu intermodalnego była zgodna z zasadą proporcjonalności, czyli ograniczona do minimum, oraz adekwatna do założonych celów.

7.WNIOSKI I REKOMENDACJE

7.1.REALIZACJA CELÓW I ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE

Powiązanie zapisów raportu z celami badania zawiera Tabela 18, a odpowiedzi na pytania badawcze - Tabela 19.

Tabela 18. Sposób realizacji celów badawczych

CEL BADANIA	SPOSÓB REALIZACJI	CZĘŚĆ RAPORTU
W jakim stopniu pierwotne cele Programu – poprawa konkurencyjności transportu intermodalnego i szersze wykorzystanie tej gałęzi transportu w ogólnych przewozach ładunków zostaną lub w części zostały osiągnięte?	Analiza efektu brutto dla wskaźników dotyczących szerszego wykorzystania transportu intermodalnego w ogólnych przewozach ładunków Analiza danych finansowych oraz danych o produktach i rezultatach Programu Pomocowego Analiza efektu netto dla wskaźników sukcesu dotyczących wielkości przeładunków oraz pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych Ocena Programu Pomocowego przez respondentów w wywiadach indywidualnych i studiach przypadku	Rozdział 2 Rozdział 4 Rozdział 6 Załącznik 1 Załącznik 3 Załącznik 4

CEL BADANIA	SPOSÓB REALIZACJI	CZĘŚĆ RAPORTU
Jaki jest wpływ Programu na rynki i konkurencję?	Analiza barier i wyzwań rozwojowych dla transportu intermodalnego Odtworzenie normatywnej i pozytywnej logiki interwencji Analiza ryzyk i trudności w realizacji Programu Pomocowego Ocena Programu Pomocowego przez respondentów w wywiadach indywidualnych Ocena Programu Pomocowego przez uczestników warsztatu ewaluacyjnego I Konsultacja oceny Programu Pomocowego z uczestnikami panelu ekspertów	Rozdział 2 Rozdział 3 Rozdział 5 Załącznik 1 Załącznik 5 Załącznik 7

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 19. Odpowiedzi na pytania badawcze

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
Czy Program wpłynie/wpłynął na zwiększenie udziału transportu intermodalnego w rynku kolejowych i drogowych przewozów towarowych?	Analiza efektu brutto dla wskaźnika udziału przewozów kontenerowych w ogóle transportowanych towarów i towarów przewożonych transportem kolejowym i drogowym	Rozdział 2	W ogóle transportowanych towarów przewozy kontenerowe stanowiły około 1% masy ładunków, zwiększył się z 1,18% w 2017 r. do 1,40% w 2020 r., w ogóle towarów transportowanych transportem kolejowym i drogowym zwiększył się z 1,22% do 1,44%, zatem udział transportu intermodalnego w rynku kolejowych i drogowych przewozów towarowych zwiększył się jedynie nieznacznie.
Jak zmieni/zmieniła się średnia wieku taboru kolejowego?	Analiza efektu brutto dla wskaźnika średniej wieku taboru kolejowego (w podziale na lokomotywy i wagony platformy)	Rozdział 2	Średni wiek lokomotyw elektrycznych w 2020 r. wyniósł 33,7 roku, zaś lokomotyw spalinowych – 34,5 roku, co stanowiło spadek w stosunku do 2018 r. odpowiednio o 2,8 oraz 3,9 roku. Średni wiek wagonów platform na wózkach (w tym typu S do przewozu kontenerów) wyniósł natomiast 29,6 roku, a wartość ta zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego o 1,4 roku.

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
Ilu przedsiębiorców skorzystało z Programu Pomocy?	Analiza danych finansowych dotyczących Programu Pomocowego	Część 4.1	Projekty, na które przyznano dofinansowanie, są realizowane przez 24 beneficjentów, w tym m.in. PCC Intermodal S.A. (4 projekty), Laude Smart Intermodal S.A. (4 projekty) czy CLIP Group (4 projekty) oraz 2 spółki taborowe – Rail Capital Partners sp. z o.o. i Industrial Division sp. z o.o.
Jaka jest wartość pomocy publicznej uzyskanej przez przedsiębiorstwa, które uzyskały wsparcie w ramach Programu?	Analiza danych finansowych dotyczących Programu Pomocowego	Część 4.1	Według stanu na 31.12.2020 r. wartość przyznanego dofinansowania stanowiła 100% środków przeznaczonych na ten cel, tj. 1,24 mld zł.
Ile spółek taborowych uzyskało pomoc publiczną w ramach Programu Pomocy?	Analiza danych finansowych dotyczących Programu Pomocowego	Część 4.1	Projekty, na które przyznano dofinansowanie, są realizowane przez 24 beneficjentów, w tym m.in. PCC Intermodal S.A. (4 projekty), Laude Smart Intermodal S.A. (4 projekty) czy CLIP Group (4 projekty) oraz 2 spółki taborowe – Rail Capital Partners sp. z o.o. i Industrial Division sp. z o.o.
Ile powstało spółek taborowych w Polsce na skutek działania Programu?	Analiza danych finansowych dotyczących Programu Pomocowego	Część 4.1	W wyniku realizacji Programu nie powstały nowe spółki taborowe, tj. podmioty udostępniające tabor.

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
W jakim stopniu osiągnięte/planowane do osiągnięcia przez przedsiębiorstwa – beneficjentów rezultaty są zgodne z założeniami Programu?	Analiza danych o produktach i rezultatach Programu Pomocowego	Część 4.2	W przypadku wskaźnika dotyczącego liczby terminali zbudowanych lub rozbudowanych zlokalizowanych w sieci TEN-T, porównując wartość szacowaną na 2023 r. w założeniach POIiŚ 2014-2020 z wartością wynikającą z liczby projektów zatwierdzonych, można przypuszczać, że szacowana wartość docelowa zostanie niemal trzykrotnie przekroczona.
O ile wzrośnie/wzrosła w wyniku inwestycji realizowanych przy udziale pomocy publicznej maksymalna roczna przepustowość/zdolność przeładunkowa terminali intermodalnych?	Analiza danych o produktach i rezultatach Programu Pomocowego	Część 4.2	Wartość szacowana (na podstawie umów) wskaźnika rezultatu Dodatkowa zdolność przeładunkowa intermodalnych terminali przeładunkowych wynosi 1 035 381,01 TEU/rok.
Jaka liczba miejsc pracy zostanie/została utworzona w przedsiębiorstwach, które uzyskały wsparcie w ramach Programu?	Analiza danych o produktach i rezultatach Programu Pomocowego	Część 4.2	Wartość szacowana (na podstawie umów) wskaźnika rezultatu Wzrost zatrudnienia we wspieranych przedsiębiorstwach wynosi 9 EPC.

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
Czy w wyniku realizacji projektów przedsiębiorstwa, które skorzystały z pomocy planują dalszy rozwój swojej oferty, czy już osiągnęły maksymalną przepustowość?	Wywiady z beneficjentami Studia przypadku Warsztat ewaluacyjny II	Rozdział 5 Załącznik 1 Załącznik 3 Załącznik 6	Beneficjenci jeszcze długo po zakończeniu naboru zgłaszali się do CUPT, aby uzyskać informacje o możliwości uruchomienia dodatkowych środków na cele wsparcia transportu intermodalnego. Próbowali pozyskać takie wsparcie także z innych źródeł, np. CEF czy RPO. Także po zakończeniu konkursu widoczne były zainteresowanie uczestnictwem i chęć pozyskania informacji o kolejnych naborach. W przypadku dostępności środków na organizację kolejnego naboru respondenci deklarowali chęć aplikowania i dalszego rozwoju oferty.
Czy Program wpłynął/wpłynie na zwiększenie przeładunków w terminalach intermodalnych, które uzyskały wsparcie w ramach Programu?	Oszacowanie efektu netto interwencji dla wskaźników sukcesu dotyczących wielkości przeładunków i pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych	Część 6.1 Załącznik 2 Załącznik 4	Oszacowany efekt netto interwencji jest dodatni dla wszystkich badanych wskaźników sukcesu, co stanowi o słusznym kierunku działań związanych z interwencją.

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
Czy Program wpłynie/wpłynął na zwiększenie przeładunku w terminalach intermodalnych, które nie uzyskały wsparcia w ramach Programu?	Oszacowanie efektu netto interwencji dla wskaźników sukcesu dotyczących pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych do terminali nieobjętych wsparciem	Część 6.2 Załącznik 2 Załącznik 4	Podobnie jak w przypadku wskaźników efektów bezpośrednich (wielkości przeładunków, wielkości pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych) w pierwszych latach od uruchomienia interwencji dla pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych do terminali nieobjętych interwencją zaobserwowano dodatni efekt netto. Po raz kolejny potwierdza to pozytywny wpływ interwencji na terminale nieobjęte interwencją, właściwy kierunek działań i jednocześnie niepełny charakter osiągniętych efektów.

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
Jaki wpływ na poprawę środowiska będą miały/mają realizowane inwestycje w obszarze transportu intermodalnego w perspektywie 2014-2020?	Oszacowanie efektu netto interwencji dla wskaźników sukcesu dotyczących pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych w relacjach krajowych Oszacowanie oszczędności kosztów zewnętrznych wynikających z dodatkowej pracy eksploatacyjnej pociągów intermodalnych	Część 6.2	Dodatkowo, przeniesienie dodatkowych ładunków (według aktualnie szacowanych wartości) na kolej dzięki Programowi Pomocowemu pozwoliło na ograniczenie kosztów zewnętrznych w transporcie, takich jak koszty wypadków drogowych, zanieczyszczenia środowiska, hałasu czy kongestii) o 17 mln zł (w 2020 r.).

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
Czy uzyskane efekty można by było osiągnąć z wykorzystaniem mniejszej wartości pomocy publicznej? Czy dla wszystkich typów projektów ta intensywność pomocy jest/była adekwatna?	Wartość zwrotu części dotacji w chwili uzyskania zbyt dużej rentowności projektów (limit FRR/k) Liczba przypadków osiągnięcia limitu FRR/k przy jednoczesnym ograniczeniu przez beneficjenta przychodów z projektu	Część 6.3 Załącznik 1	Jak wynika z wywiadów indywidualnych z przedstawicielami CUPT pracującymi z beneficjentami, wskaźniki FRR/k (finansowa stopa zwrotu z kapitału własnego) poszczególnych projektów są na bieżąco monitorowane. Zdarzały się przypadki, że wskaźnik spadł ze względu na wzrost kosztów, jednak w żadnym przypadku nie wystąpił jego wzrost, nie było więc potrzeby zwracania dotacji. Z punktu widzenia kwestii finansowych, udzielona pomoc publiczna była zatem zgodna z zasadą proporcjonalności, czyli ograniczona do minimum.

PYTANIE BADAWCZE	SPOSÓB ODPOWIEDZI	CZĘŚĆ RAPORTU	ODPOWIEDŹ
W jakim stopniu poszczególne działania Programu pomocowego przyczyniają/przyczyniły się do zwiększenia maksymalnej rocznej przepustowości/możliwości przeładunkowych terminali intermodalnych objętych interwencją?	Analiza danych o produktach i rezultatach Programu Pomocowego	Część 6.3	Warto zwrócić uwagę, że do zwiększenia wartości głównego wskaźnika rezultatu bezpośredniego (tj. dodatkowej zdolności przeładunkowej w terminalach intermodalnych) w większym stopniu niż inwestycje zakupowe (w urządzenia przeładunkowe) przyczyniają się inwestycje o komponencie budowlanym, polegające na rozbudowie lub przebudowie infrastruktury terminalowej.
Czy inne instrumenty pomocy lub rodzaje interwencji byłyby bardziej odpowiednie do osiągnięcia danego celu?	Porównanie efektu brutto dla wskaźników rezultatu programów pomocy publicznej w ramach różnych działań POIiŚ 2014-2020	Część 6.3	Można zatem stwierdzić, że z finansowego punktu widzenia zastosowana w obszarze transportu intermodalnego forma pomocy publicznej była adekwatna do zdiagnozowanych potrzeb, założonych celów i oszacowanych na ich podstawie docelowych wartości wskaźników rezultatu.

Źródło: opracowanie własne.

7.2. WNIOSKI

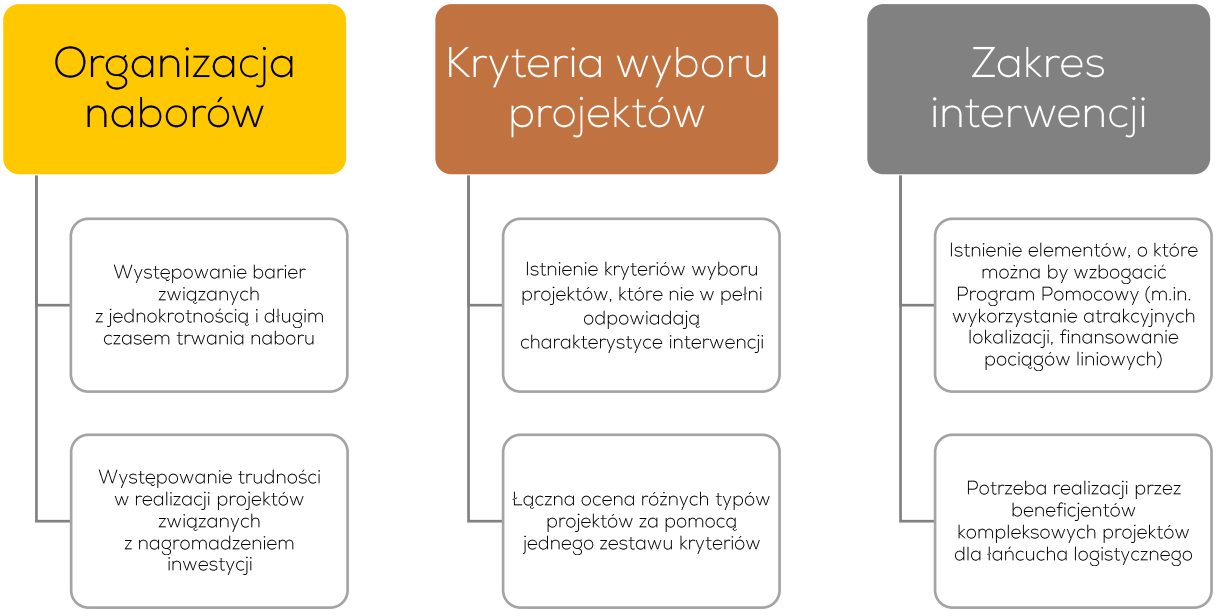
Szczegółowe założenia rekomendacji wraz z dopasowanym wnioskiem z badania, określonym odbiorcą, sposobem i terminem realizacji oraz klasą i obszarem tematycznym rekomendacji zawiera Załącznik 8.

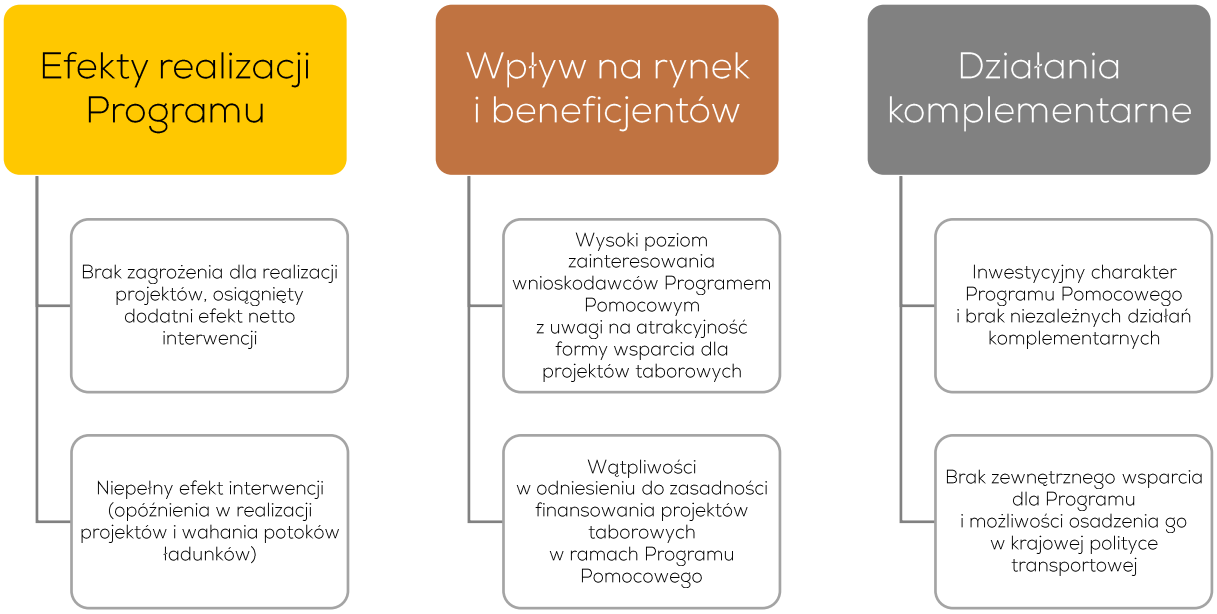
Wnioski z niniejszego badania wskazują na (por. Rysunek 38):

- w odniesieniu do organizacji naborów:
  - występowanie barier natury administracyjnej związanych z jednokrotnością i długim czasem trwania naboru;
  - występowanie początkowych trudności w realizacji projektów inwestycyjnych związanych z nagromadzeniem inwestycji;
- w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów:
  - istnienie takich kryteriów wyboru projektów, które nie w pełni odpowiadają charakterystyce interwencji;
  - występowanie barier natury administracyjnej związanych z łączną oceną różnych typów projektów (budowlanych i zakupowych) za pomocą jednolitego zestawu kryteriów;
- w odniesieniu do zakresu rzeczowego interwencji:
  - istnienie elementów, o które można by wzbogacić zakres Programu (m.in. nacisk na innowacyjność projektów, wykorzystanie atrakcyjnych lokalizacji o niskiej gęstości terminali, finansowanie uruchamiania pociągów liniowych);
  - potrzebę realizacji przez beneficjentów kompleksowych projektów dla całego łańcucha logistycznego (oraz brak możliwości ich finansowania w ramach POIiŚ);
- w odniesieniu do efektów realizacji Programu:
  - stabilny wzrost wykorzystania transportu intermodalnego w transporcie towarów, szczególnie z Chin do Europy Zachodniej (mimo wahań spowodowanych pandemią SARS-CoV-2), stopniowo rosnącą liczbę terminali intermodalnych i jednostek taboru kolejowego dla transportu intermodalnego przy jednoczesnym nierównomiernym rozmieszczeniu infrastruktury punktowej w kraju oraz wciąż niewystarczającym stanie infrastruktury liniowej;
  - mniejszy udział inwestycji infrastrukturalnych w liczbie i wartości zatwierdzonych projektów (mimo wyłonienia dodatkowych projektów infrastrukturalnych w procedurze odwoławczej), podczas gdy przesłanki interwencji wskazują na konieczność uzupełnienia sieci infrastruktury terminalowej i budowania jej zdolności przeładunkowej;
  - brak zagrożenia dla realizacji projektów w zakładanym terminie i osiągnięcia wartości docelowych wskaźników rezultatu oraz osiągnięty dodatni efekt netto badanej interwencji dla wszystkich badanych aspektów (pozytywne efekty bezpośredni i pośredni);
  - niepełny efekt interwencji w wyniku opóźnień w realizacji projektów inwestycyjnych oraz wahań potoków ładunków nadawanych w transporcie intermodalnym podczas sytuacji pandemicznej;

- w odniesieniu do wpływu Programu na rynek i beneficjentów:
  - wysoki poziom zainteresowania wnioskodawców Programem Pomocowym (także ze strony niedoświadczonych wnioskodawców) z uwagi na atrakcyjność formy wsparcia, w szczególności w odniesieniu do poziomu finansowania dla projektów taborowych;
  - wątpliwości respondentów (zarówno po stronie projektantów interwencji, organizacji branżowych, jak i samych beneficjentów) w odniesieniu do zasadności finansowania projektów taborowych w ramach Programu Pomocowego;
- w odniesieniu do działań komplementarnych:
  - inwestycyjny charakter Programu Pomocowego i brak niezależnych od CUPT działań komplementarnych, podczas gdy główne przesłanki podjęcia interwencji wskazują na występowanie barier dla transportu intermodalnego o charakterze pozainwestycyjnym;
  - występowanie trudności związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem niektórych instytucji, brak zewnętrznego wsparcia dla Programu i możliwości osadzenia go w krajowej polityce transportowej.

Rysunek 38. Zestawienie głównych wniosków z badania





Źródło: opracowanie własne.

7.3. REKOMENDACJE (IZ POIIŚ, IP POIIŚ)

W związku z tym rekomenduje się (por. Rysunek 39):

- w odniesieniu do organizacji naborów:
  - zwiększenie częstotliwości naborów w odniesieniu do przyszłych interwencji w obszarze transportu intermodalnego, aby uniknąć nagromadzenia inwestycji i wspomóc proces uczenia się beneficjentów (w koordynacji z programami wsparcia krajowego, np. KPO), lub
  - podział Programu na odrębne konkursy dla projektów infrastrukturalnych i taborowych lub na poddziałania;
- w odniesieniu do kryteriów wyboru projektów:
  - modyfikację zestawu kryteriów wyboru projektów w celu dostosowania go do celów Programu i poprawy jego skuteczności, m.in.:
    - rezygnacji, zmniejszenia wagi (w relacji do innych kryteriów) lub zmianę na kryteria formalne kryteriów o charakterze *pro forma* i martwych, tj. ponadregionalność, zgodność ze strategią UE dla regionu Morza Bałtyckiego, komplementarność;
    - zwiększenia wagi (w relacji do innych kryteriów) lub zmianę sposobu weryfikacji kryterium przygotowania projektu do realizacji, tj. poprzez właściwe dokumenty w zamian za oświadczenia, mimo że może to wydłużyć procedurę wyboru, a w celu zmniejszenia obciążenia beneficjentów zwykle rekomenduje się stosowanie oświadczeń;
  - jednolity sposób oceny wszystkich projektów wraz z premiowaniem projektów zawierających komponent infrastrukturalny (w przypadku łącznej ich oceny w ramach jednego konkursu);

- w odniesieniu do zakresu rzeczowego interwencji:
  - finansowanie kosztów operacyjnych uruchamiania intermodalnych pociągów liniowych w celu zapewnienia stabilności rozkładu jazdy i zwiększenia zainteresowania transportem intermodalnym i kolejowym drobnych nadawców ładunków (w perspektywie finansowej 2027+);
  - premiowanie powstawania infrastruktury w niewykorzystanych, atrakcyjnych lokalizacjach, a tym samym zwiększenie dostępności transportu intermodalnego i skrócenie długości „ostatniej mili";
- w odniesieniu do efektów realizacji Programu:
  - kontynuację wsparcia dla transportu intermodalnego w dotychczasowym kształcie (tj. w formie dotacji) dla projektów infrastrukturalnych i polegających na zakupie sprzętu terminalowego;
  - przeprowadzenie ewaluacji *ex post* Programu Pomocowego najwcześniej w 2024 r. w celu objęcia oceną pełnych efektów Programu, łącznie z efektami opóźnionymi wskutek sytuacji pandemicznej;
- w odniesieniu do wpływu Programu na rynek i beneficjentów:
  - kontynuację wsparcia dla projektów taborowych w obszarze transportu intermodalnego w zmodyfikowanym kształcie, np.:
    - możliwość finansowania wyłącznie zakupu taboru trakcyjnego;
    - możliwość finansowania zakupu taboru trakcyjnego i wagonów wyłącznie przez przewoźników i operatorów logistycznych oraz na zakontraktowane trasy, bez analogicznych możliwości dla podmiotów typu ROSCO;
    - możliwość finansowania zakupu taboru w ramach programu pomocy publicznej za pomocą instrumentów finansowych;
    - możliwość finansowania zakupu taboru wyłącznie w ramach kompleksowych projektów typu mieszanego obejmujących również budowę infrastruktury;
  - jednoczesne przeprowadzenie oceny *ex ante* instrumentów finansowych dla finansowania projektów taborowych w zakresie transportu intermodalnego dla perspektywy finansowej 2027+.

7.4. DALSZE ZALECENIA (MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW ROZWOJU REGIONALNEGO, MINISTER WŁAŚCIWY DO SPRAW TRANSPORTU)

Ponadto rekomenduje się (por. Rysunek 39):

- w odniesieniu do działań komplementarnych:
  - wdrożenie długofalowych działań komplementarnych dla transportu intermodalnego (np. separacji ruchu towarowego, nadawanie priorytetu ruchowego dla pociągów intermodalnych) oraz kontynuacja prac nad wzmacniającymi tego typu działania inwestycjami kolejowymi do Centralnego Portu Komunikacyjnego (w perspektywie finansowej 2027+);
  - stworzenie dokumentu strategicznego oraz jednostki poświęconej transportowi intermodalnemu.

Rysunek 39. Zestawienie rekomendacji z badania

Szarym kolorem tła oznaczono rekomendacje przekazane Zamawiającemu wcześniej w raportach cząstkowych z badania.

Źródło: opracowanie własne.

8.ŹRÓDŁA

DOKUMENTY STRATEGICZNE

- Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju
- Strategia Europa 2020
- Biała Księga Transportu
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju
- Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 r.
- Umowa Partnerstwa
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku
- Strategia Rozwoju Transportu do 2030 roku

DOKUMENTY PROGRAMOWE

- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020
- Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych POIiŚ 2014-2020

AKTY PRAWNE

- Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie zatwierdzenia pomocy państwa zgodnie z art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2018/C 292/01) | Numer pomocy: SA.51036 (2018/N)
- Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie zatwierdzenia pomocy państwa zgodnie z art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2018/C 003/01) | Numer pomocy: SA.48093 (2017/N)
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie pomocy publicznej na realizację projektów w zakresie transportu intermodalnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020 (Dz.U. 2017 poz. 2269)
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012)
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz.U. 1997 Nr 9 poz. 44)

BAZY DANYCH

- Bank Danych Lokalnych GUS
- Eurostat
- Krajowy Rejestr Pojazdów NVR
- SL2014

- Europejska Komisja Gospodarcza, Eurostat, Międzynarodowe Forum Transportu: Ilustrowany słownik statystyk transportu
- Główny Urząd Statystyczny, Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2020
- Główny Urząd Statystyczny, Transport intermodalny w Polsce w 2018 r., Warszawa, Szczecin 2019
- Główny Urząd Statystyczny, Transport intermodalny w Polsce w 2019 r., Warszawa, Szczecin 2020
- Główny Urząd Statystyczny, Transport intermodalny w Polsce w 2020 r., Warszawa, Szczecin 2021
- Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2017, Warszawa, Szczecin 2018
- Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2018, Warszawa, Szczecin 2019
- Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2019, Warszawa, Szczecin 2020
- Główny Urząd Statystyczny, Transport. Wyniki działalności 2020, Warszawa, Szczecin 2021
- Informacja o wynikach kontroli, KIN.430.013.2019, Nr ewid. 95/2019/P/18/032/KIN, „Bariery rozwoju transportu intermodalnego", Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury, Warszawa 2020
- Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. (KRTI), Warszawa, styczeń 2021
- Komisja Europejska, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 92/106/EEC on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States, Bruksela 2017
- Ośrodek Studiów Wschodnich, Kaliningrad na Kolejowym Jedwabnym Szlaku, Numer 389, Warszawa 2021
- Projekt Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, Warszawa, marzec 2021
- UNECE, Report of the Working Party on Intermodal Transport and Logistics at its the sixty-third session, Genewa, październik 2020
- UTK, Analiza rynku kolejowych przewozów intermodalnych, Warszawa 2016
- UTK, Bariery rozwoju rynku przewozów intermodalnych – rozwiązania i wymierne korzyści, Warszawa, 2013
- UTK, Kolejowe szkolnictwo zawodowe, Analiza Urzędu Transportu Kolejowego, Warszawa, 2020
- UTK, Przewozy intermodalne w 2019 r. Podsumowanie Prezesa UTK, Warszawa 2020
- UTK, Przewozy intermodalne w 2020 r. Podsumowanie Prezesa UTK, Warszawa 2021
- UTK, Raport z konsultacji z organizacjami reprezentującymi korzystających z usług kolejowych przewozów towarowych. Warszawa 2020
- UTK, Rok 2018 w przewozach intermodalnych. Podsumowanie Prezesa UTK, Warszawa 2019
- UTK, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2018 r., Warszawa 2019
- UTK, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2019 r., Warszawa 2020
- UTK, Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2020 r., Warszawa 2021
- UTK, Tabor kolejowy przewoźników towarowych - stan obecny i plany do 2023 r., Warszawa 2018
- UTK, Wykaz licencjonowanych przewoźników kolejowych
- Zasady prognozowania ruchu drogowego z uwzględnieniem innych środków transportu, DZP/RID-I-62 / 11 /NCBR/2016, Raport końcowy, tomy I-IV, Warszawa 2019

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Aktualizacja listy rankingowej Konkursu nr POIiŚ.3.2/1/16 z 14.07.2020 r. r. www.cupt.gov.pl/images/Aktualizacja_listy_rankingowej_Konkursu_Nr_POIiŚ.3.2.1.16_-_14.07.2020_copy.pdf [dostęp: 15.10.2021]
- Czubiński R., Madrjas J., *Lawina problemów na Jedwabnym Szlaku. Pociągi opóźniane nawet o... miesiąc* https://www.rynekinfrastruktury.pl/wiadomości/kolej/hatrans-opoznienia-pociagow-z-chin-czas-przejazdu-pociagiem-zrownuje-się-ze-statkami-77912.html [dostęp: 15.10.2021]
- Laude Smart Intermodal, Transport kręgów stalowych http://www.laude.pl/pl/kat_23,57_Transport_kregow_stalowych.html
- Lista odcinków koncesyjnych https://www.gov.pl/web/infrastruktura/platnosci-za-przejazdy-drogowe
- Lista odcinków objętych e-TOLL https://etoll.gov.pl/ciezarowe/system-e-toll/lista-odcinkow-platnych/
- Strategiczne Studium Lokalizacyjne Inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego (SSL), Centralny Port Komunikacyjny, Warszawa 2020 https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/ssl [dostęp: 30.04.2020]
- UTK, Święto prawie 17,5 tysiąca maszynistów https://utk.gov.pl/pl/aktualnosci/14458,Swieto-prawie-175-tysiaca-maszynistow.html [dostęp: 31.05.2019 r.]
- Zasiadko M., *Białoruś planuje kolejny terminal intermodalny dla ładunków z Chin do Europy* https://intermodalnews.pl/2021/03/04/bialorus-planuje-kolejny-terminal-intermodalny-dla-ladunkow-z-chin-do-europy/ [dostęp: 15.10.2021]