




WOLAŃSKI  Lider
Ewaluacji
2014

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

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

ZAŁĄCZNIK 1. PODSUMOWANIE WYWIADÓW

WRZESIEŃ 2021


dr Michał Wolański
Paulina Kozłowska

WSPÓŁPRACA:
Julia Widłak



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności





SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie.....	3
2. Wywiady z projektantami interwencji i interesariuszami programu.....	5
3. Wywiady z przedstawicielami KOP	9
4. Wywiady z beneficjentami	14
5. Wywiady z podmiotami, które nie otrzymały wsparcia	20
6. Wywiady z przedstawicielami organizacji branżowych.....	22

1. WPROWADZENIE

W trzech etapach badania przeprowadzono łącznie 46¹ pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI, *In-depth interview*). Dotyczyły one:

- efektów inwestycji w perspektywie 2007-2013;
- wizji rozwoju rynku transportu intermodalnego;
- wyzwań i barier dla rozwoju transportu intermodalnego;
- kształtu procedury naboru i oceny kryteriów;
- działań i inwestycji komplementarnych dla inwestycji realizowanych w programie;
- powodu realizacji projektów w danym kształcie i finansowania ich z programu;
- trudności w realizacji inwestycji;
- roli taboru i infrastruktury w transporcie intermodalnym;
- nowatorstwa projektów;
- atrakcyjności środków unijnych;
- adekwatności formy i zakresu wsparcia;
- wpływu pandemii na rynek, realizację inwestycji i efekty programu;
- planów inwestycyjnych przedsiębiorstw.

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

- trzy wywiady z projektantami interwencji (CUPT, IZ POLiŚ, 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 Intermodal²);
- jeden wywiad z podmiotem, którego projekty zostały odrzucone (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 (tj. CCIC Intermodal Depo Dunikowo Sp. z o.o. oraz Centrum Logistyczno-Inwestycyjne Poznań II Sp. z o.o.);
- jeden wywiad z niedoszłym beneficjentem (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 SA, Touax) w celu przeprowadzenia oceny wpływu Programu na rynek i beneficjentów.

¹ Minimum metodyczne wynosiło 40 wywiadów.

² 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.



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.

Wywiady w ramach Etapu 1 badania przeprowadzono w roku 2019, w ramach Etapu 2 badania – w roku 2020, a w ramach Etapu 3 – w roku 2021. W taki sposób odnoszono się do wypowiedzi respondentów w niniejszym podsumowaniu.

Ze względu na wybuch pandemii SARS-CoV-2 wywiady od marca 2020 r. (za zgodą Zamawiającego) odbywały się w formie wideorozmowy lub telefonicznie.

2. WYWIADY Z PROJEKTANTAMI INTERWENCJI I INTERESARIUSZAMI PROGRAMU

EFEKTY INWESTYCJI W PERSPEKTYWIE 2007-2013

W 2019 roku (Etap 1) respondenci uważali, że pomimo trudności wdrożeniowych i kryzysu gospodarczego, efekty inwestycji w transport intermodalny realizowanych ze środków POIiŚ w perspektywie 2007-2013 można określić jako sukces. Zaznaczali, że w kolejnej perspektywie rozdysponowano dwukrotnie większe środki, a więc wsparcie jest potrzebne. W roku 2020 (Etap 2) przeważała jednak opinia, że środków w perspektywie 2007-2013 było zbyt mało, by możliwa była ocena efektów ich wykorzystania.

JAK ZMIENIŁ SIĘ RYNEK?

Zarówno w roku 2019 (Etap 1), jak i w roku 2020 (Etap 2) respondenci wskazywali na zwykły trend na rynku intermodalnym, potwierdzający zasadność wspierania rozwoju tego rynku na poziomie krajowym. Zwracali uwagę na szczególny rozwój transportu intermodalnego w kierunku wschód-zachód, związany z Nowym Jedwabnym Szlakiem do Chin. W 2019 roku (Etap 1) podkreślali dodatkowo, że trzeba mieć świadomość ingerencji w działalność rynkową, biznesowego charakteru decyzji podejmowanych przez potencjalnych beneficjentów, a także rozdrobnienia rynku i pojawiania się nowych podmiotów. Respondenci w 2020 roku (Etap 2), ze względu na spodziewane zwiększenie wartości środków unijnych w kolejnej perspektywie, podkreślali także potrzebę koordynacji gałęzi transportu intermodalnego w ramach jednej jednostki administracyjnej oraz za pomocą „masterplanu”. Aby poprawnie uwzględnić specyfikę transportu intermodalnego w kolejnych interwencjach publicznych niezbędna jest koordynacja gałęzi w ramach oddzielnej jednostki administracyjnej (przeznaczonej tej gałęzi, a nie odrębnie transportowi morskiemu, kolejowemu i drogowemu), za pomocą „masterplanu” – dokumentu strategicznego dla tej gałęzi.

JAKIEGO RODZAJU INWESTYCJE WPŁYNYŁY POZYTYWNIEM?

Respondenci w dwóch pierwszych etapach badania zgodnie twierdzili, że kluczowe dla rozwoju transportu intermodalnego i osiągnięcia efektów planowanych inwestycji punktowych są kwestie kolejowej infrastruktury liniowej i prowadzenia ruchu. W 2019 roku (Etap 1) podkreślali dodatkowo rolę wsparcia bocznic, ponieważ „ostatnia mila” jest kluczowa dla transportu kolejowego w przewozach niemasowych. Wskazywali też brak jednolitej strategii poświęconej bocznicom w transporcie intermodalnym.

WYZWANIA ROZWOJOWE

Wyzwaniami rozwojowymi najczęściej wskazywanymi przez respondentów w 2019 roku (Etap 1) były przepustowość linii kolejowych i wysokość stawek dostępu do infrastruktury. Zwracano także uwagę na istnienie obszarów kraju, gdzie wciąż nie powstały terminale intermodalne (proponowano dodatkowe punktowanie lub wyższe dofinansowanie projektów umiejscowionych na wcześniej nieobsługiwanych terenach, a także zachęty związane np. ze stawkami dostępu, promujące intensywne wykorzystanie nowych terminali) i na wąskie gardła w pobliżu portów. Wskazywano też, że obecna sieć infrastruktury może nie być w stanie zaspokoić rosnącego zapotrzebowania na przewozy m.in. ze strony Chin.



W 2020 roku (Etap 2) respondenci skupili na brakach w infrastrukturze liniowej, tj. brakach torów głównych dodatkowych, likwidowanych posterunkach, zbyt krótkich torach stacyjnych, przepustowości niektórych węzłów kolejowych oraz sporadycznych problemach z naciskami na oś (większe znaczenie ma jednak długość torów stacyjnych, ponieważ pociągi intermodalne są z reguły lżejsze). Punktowano niską prędkość handlową, brak separacji ruchu pasażerskiego i towarowego, a także wąskie gardła.

WIZJA TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W 2019 roku (Etap 1) wskazywano, że ze względu na nieustanny wzrost wymiany handlowej transport intermodalny powinien wciąż się rozwijać. Podkreślano, że jest to gałąź wrażliwa na fluktuacje koniunktury, czynniki makroekonomiczne czy geopolityczne. Mimo to przewidywano wzrost roli przewozów skonteneryzowanych w kolejnych latach. Jako niepewny określano wpływ budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego na ten rynek – możliwe, że dzięki tej inwestycji zwiększy się dostępność transportu kolejowego i uwolniona zostanie dodatkowa przepustowość.

W 2021 roku (Etap 3) respondenci podkreślali, że transport intermodalny ma w Polsce duży potencjał dzięki dużym odległościom sprzyjającym efektywności kolei. W krajowej sieci TEN-T brakuje jednak terminali, a te istniejące mogą znajdować się w nieoptymalnej lokalizacji. Zaznaczono, że potrzebna jest bardziej dogłębna analiza lokalizacji nowych terminali³.

CO NALEŻY WSPIERAĆ? CO JEST, CZEGO BRAKUJE?

W roku 2019 (Etap 1) respondenci wskazywali, że w kwestii wyboru przedmiotów dofinansowania w Programie decydujący był czynnik ekonomiczny – finansowane były projekty opłacalne pod względem finansowym i poparte analizami. Zwrócono uwagę na brak odpowiedniej kontroli wniosków przez CUPT (pod kątem np. dofinansowania taboru szerokotorowego, który może nie przyczynić się do zwiększenia poziomu intermodalności w Polsce i reszcie Unii Europejskiej).

W 2020 roku (Etap 2) respondenci uznali, że zakres Programu był właściwy, ponieważ umożliwiał finansowanie wszystkich niezbędnych elementów procesu logistycznego. Podkreślano jednak, że dopuszczenie finansowania taboru stanowi ryzyko dla realizacji celów Programu (ponieważ tabor może być użytkowany w innych krajach i nie przyczynić się przez to do wzrostu poziomu intermodalności w Polsce, a dodatkowo istnieje ryzyko, że po zakończeniu okresu trwałości projektu zostanie sprzedany). Respondenci dopuszczali w swoich wypowiedziach możliwość finansowania zakupu taboru wyłącznie w ramach kompleksowych projektów typu mieszanego, obejmujących również budowę infrastruktury, alternatywnie możliwość finansowania wyłącznie zakupu taboru trakcyjnego (ponieważ jego cykl życia jest krótszy niż w przypadku wagonów i większe jest prawdopodobieństwo, że tabor trakcyjny nie zostanie sprzedany po zakończeniu okresu trwałości projektu).

W 2021 roku (Etap 3) respondenci uznali, że dla rozwoju transportu intermodalnego najważniejsze jest finansowanie terminali, a w perspektywie 2014–2020 wsparto niewystarczającą ich liczbę. Zwrócili uwagę, że dofinansowanie taboru i kontenerów wiąże się z największym ryzykiem zaburzenia rynku – zdaniem przedsiębiorstw zajmujących się leasingiem wagonów, ich podaż jest już wystarczająca, a unijne finansowanie – niewskazane. Z kolei jeśli chodzi o wsparcie na poziomie operacyjnym, respondenci uważali, że obecne zapisy dyrektywy o transporcie kombinowanym sprawiają, że byłoby ono nieefektywne.

³ Na podstawie wywiadu z Przedstawicielką Komisji Europejskiej.

Planowana jest zmiana tej dyrektywy⁴ i umożliwienie wprowadzania m.in. ulg podatkowych, dopłat do przewożonej jednostki intermodalnej czy refundacji kosztów przeładunku (projekt dyrektywy ma zostać upubliczniony na przełomie 2022 i 2023 roku⁵).

Zaznaczono, że konstruując programy wsparcia trzeba odpowiedzieć na wiele pytań – kogo wspierać (np. *start-upy*, przewoźników, spedytorów); kiedy wspierać (np. przewozy na krótszych lub dłuższych dystansach, ale nie wiadomo jak wyznaczyć granicę); co wspierać (np. koszty przeładunku). Każda decyzja o środkach wsparcia powinna być więc dokładnie przemyślana z uwzględnieniem jej skutków dla konkurencji i poszczególnych sektorów rynku przewozów.

DZIAŁANIA KOMPLEMENTARNE

W 2019 roku (Etap 1) respondenci uważali, że rozwój transportu intermodalnego uzależniony jest od całości transportu kolejowego. Wskazywali, że ze względu na różnice wysokości stawek dostępu do infrastruktury kolejowej i drogowej, transport kolejowy wciąż jest zbyt mało atrakcyjny. Na wzrost jego atrakcyjności mogłyby wpłynąć nowe inwestycje związane z CPK, realizowane w nowym śladzie. Według respondentów należałoby również wspierać wszelkie inicjatywy związane z integracją środków transportu – takie jak budowa centrów logistycznych czy modernizacja infrastruktury portowej. W transporcie kolejowym wciąż brakuje szczególnie istotnych przy przewozach międzynarodowych systemów ETCS czy ERTMS, co obniża atrakcyjność przewożenia kontenerów przez Polskę.

Rok później (Etap 2) respondenci także twierdzili, że kluczowa dla właściwego rozwoju transportu intermodalnego jest infrastruktura liniowa. Niektórzy wskazywali wręcz, że tylko osiągnięcie efektu synergii między inwestycjami w infrastrukturę liniową i punktową pozwoli uzyskać wymierne rezultaty Programu Pomocowego, a efektów inwestycji w terminale i tabor nie da się wydzielić i ocenić. Do kwestii budowy CPK powrócono z obawą dotyczącą możliwego zwiększenia konsumpcji środków unijnych i krajowych na cele transportu pasażerskiego.

W roku 2021 (Etap 3) respondenci stwierdzili, że nie ma zagrożenia przejęcia przez CPK środków unijnych na budowę prywatnych terminali, ponieważ CPK to inwestycja częściowo państwowa. Zwrócono uwagę, że dzięki skierowaniu pociągów pasażerskich na budowane w ramach CPK „szprychy”, uwolniona zostanie przepustowość dla pociągów towarowych na istniejących liniach. Co więcej, na nowe tory mają zostać dopuszczone szybkie pociągi intermodalne. Rozważa się budowę stacji zdawczo-odbiorczej, nowego terminala, a nawet suchego portu w pobliżu CPK. Wstępnie planowany ogromny terminal miałby mieć tory do obsługi składów całopociągowych, a także oferować możliwość przeładunków ro-ro i lo-lo, możliwość dokonania odprawy i kontroli celnej, obsługę ładunków chłodniczych i ładunków niebezpiecznych oraz składowanie tranzytowe.

ATRAKCYJNOŚĆ ŚRODKÓW UNIJNYCH

Zarówno w 2019 (Etap 1), jak i w 2020 roku (Etap 2) respondenci wskazywali, że POIiŚ 2014–2020 jest bardzo atrakcyjną formą wsparcia, spośród form wsparcia unijnego wybieraną w pierwszej kolejności. Zwracano uwagę na wysokość dofinansowania, szczebel krajowy i wsparcie ze strony CUPT. W 2020 roku dodano, że większość beneficjentów nie wie o możliwości finansowania transportu intermodalnego z regionalnych programów operacyjnych.

⁴ 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

⁵ Na podstawie wywiadu z Przedstawicielką Komisji Europejskiej.



W Polsce brak jest jednak dobrych wzorców współpracy z samorządem terytorialnym w tym zakresie, co dodatkowo zwiększa atrakcyjność POIiŚ w stosunku do innych źródeł finansowania.

PROJEKTY WZORCOWE

Według respondentów najtrudniejszym, a zarazem najbardziej wartościowym projektem, jest budowa terminala od podstaw w nowej lokalizacji, wraz z wyposażeniem i infrastrukturą włączeniową. Ciekawe są też projekty obejmujące innowacyjne jednostki taboru oraz nowatorskie rozwiązania organizacyjne, np. tworzenie pooli taborowych przez podmioty typu roscos.

PANDEMIA

Część respondentów w 2021 roku (Etap 3) zwróciła uwagę na problem zerwanych w czasie pandemii łańcuchów dostaw i uzależnienia Europy od rynków azjatyckich. Prognozowano, że ze względu na okresowy szok, w przyszłości część produkcji zostanie przeniesiona do krajów europejskich, a łańcuchy dostaw i kierunki przewozów mogą się zmienić.

Inni respondenci podkreślali pozytywne dla transportu kolejowego skutki pandemii. Przez zawieszenie kursów pasażerskich przewoźnicy towarowi mogli operować sprawniej, a w relacjach międzynarodowych kolej stała się bardziej konkurencyjna niż transport drogowy dzięki problemom z przekraczaniem granic – do przewozu dziesiątek kontenerów potrzeba znacznie mniej maszynistów niż kierowców. Wyrażono nadzieję, że przejściowe problemy przewoźników drogowych i morskich zapewnią kolei więcej klientów w przyszłości⁶.

⁶ Na podstawie wywiadu z Przedstawicielką Komisji Europejskiej.

3. WYWIADY Z PRZEDSTAWICIELAMI KOP

OCENA DOTYCHCZASOWEGO NABORU

Zarówno w 2019 roku (Etap 1), jak i w 2020 roku (Etap 2), respondenci wyrażali zadowolenie z liczby złożonych wniosków o dofinansowanie, choć oczekiwali większego zainteresowania projektami infrastrukturalnymi. W 2019 respondenci wskazywali, że jeżeli chodzi o projekty taborowe, trudno jest oszacować ich efekty, ponieważ dopiero po zakończeniu perspektywy będzie można stwierdzić, czy takie projekty przyczyniają się do wzrostu intermodalności czy też są jedynie wykorzystywane jako możliwość zakupu taboru w lepszej cenie.

Spodziewano się, że ze względu na skalę inwestycji potencjalni beneficjenci będą profesjonalnie przygotowani i doświadczeni w ubieganiu się o środki unijne. Wielu aplikujących nie miało jednak doświadczenia, często musieli uzupełniać swoje wnioski i korzystać np. z pomocy firm doradczych. Szczególnie problemy sprawiała kwestia pomocy publicznej. Jakość wniosków w 2019 (Etap 1) oceniano jako *dobrą* lub *umiarkowaną*, a rok później – jako *zadowalającą*. W 2020 roku (Etap 2) przyznano, że składane były też wnioski dobrej jakości, które odrzucono nie z winy beneficjenta, a np. nieefektywnego systemu komunikacji papierowej, który obowiązywał aż do wybuchu pandemii. W związku z tym wyrażano również zadowolenie z przebiegu, a także zaskoczenie wynikiem procedury odwoławczej, w wyniku której udało się przyznać dofinansowanie kolejnym projektom.

W 2019 roku (Etap 1) uznano długość trwania naboru (ponad rok) za wystarczającą. Stwierdzono, że opinia beneficjentów jest podobna, choć domagają się oni częstszych naborów, np. z mniejszymi kwotami do rozdysponowania lub podzielonych na kategorie przedmiotów inwestycji. Rok później (Etap 2) respondenci wciąż otrzymywali od beneficjentów pytania o dodatkowe środki na transport intermodalny. Przedsiębiorcy szukali wsparcia także w CEF i RPO.

OCENA SKOMPLIKOWANIA PROCEDURY OCENY I WYBORU PROJEKTÓW

W pierwszych dwóch etapach respondenci wskazywali, że biorąc pod uwagę profesjonalizm beneficjentów, procedura oceny i wyboru projektów nie jest szczególnie skomplikowana, jest za to dość szeroka i wymaga posiłkowania się ekspertami m.in. w kwestiach związanych ze środowiskiem. W 2019 roku (Etap 1) twierdzono, że najtrudniejszym dla beneficjentów elementem wniosku była analiza kosztów i korzyści, w 2020 roku (Etap 2) wskazywano jednak na wniosek o pozyskanie pomocy publicznej. Nie zgłaszano większych zastrzeżeń co do przebiegu procedury wyboru projektów. W 2019 roku (Etap 1) narzekano jedynie na konieczność oczekiwania części wnioskodawców, którzy odpowiednio przygotowali wnioski, na wynik oceny pozostałych, co z kolei determinowało brak możliwości rozpoczęcia przygotowań do podpisania umowy, ogłaszania przetargów itp. Respondenci zaznaczyli, że CUPT starał się skrócić proces oceny i w tym celu zrezygnowano z dwóch etapów oceny na rzecz jednego, jednak stworzenie jeszcze ostrzejszej procedury konkursowej, która skróciłaby m.in. czas poświęcany na korespondencję, spowodowałoby, że mniej podmiotów otrzymałoby wsparcie. W takim wypadku można by zorganizować kolejny nabór z korzyścią dla potencjalnego beneficjenta, który mógłby wystartować z tym samym projektem i nie popełnić po raz kolejny tych samych błędów. Wymagałoby to jednak zapewnienia, że środki po pierwszym naborze w ramach Programu Pomocowego nie zostaną przesunięte w kierunku innych, newralgicznych działań. Zaostrzenie procedury oznaczałoby z jednej strony jej uproszczenie, zaś z drugiej – pewnego rodzaju korzyść dla beneficjenta. W roku 2020 (Etap 2) dodano, że skompletowanie dokumentacji było znacznie łatwiejsze i mniej czasochłonne w przypadku projektów taborowych niż infrastrukturalnych.

OCENA KRYTERIÓW WYBORU PROJEKTÓW

W 2019 roku (Etap 1) respondenci uważali, że zbyt dużą wagę można przypisać kryterium komplementarności oraz kryterium ponadregionalności, które ich zdaniem są kryteriami *pro forma*. Z kolei zbyt mała waga kryterium była wskazywana przez respondentów w odniesieniu do gotowości organizacyjno-administracyjnej beneficjenta do realizacji projektu, 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 byłaby również możliwość lepszej weryfikacji gotowości beneficjenta. Kryterium związane ze zgodnością projektu ze strategią dla Południowego Regionu Morza Bałtyckiego określono jako martwe i stwierdzono, że powinno zostać usunięte. Uciążliwym dla samych oceniających było kryterium *trudnej sytuacji finansowej*, w szczególności proces weryfikacji sprawozdań finansowych podmiotów z małym kapitałem zakładowym lub krótkim stażem działalności lub większych podmiotów mających nad sobą *bogatsze spółki-matki*, przez co mogą pozwolić sobie na ponoszenie strat. Respondenci wspominali, że warto byłoby poszerzyć ocenę o wymóg zbadania dokumentacji przetargowej już na etapie wdrażania projektu.

Z punktu widzenia beneficjenta problemy co do interpretacji kryterium występowały przy kryteriach określanych jako trudne, zero-jedynkowe, których nie ma możliwości obejścia. Jest to np. zgodność z przepisami prawa środowiskowego, zgodność z *prawem polskim*. Bardzo często problemy wynikały z niezrozumienia kryterium przez beneficjenta lub niedopilnowania sprawy obwieszczenia dokonywanego przez wojewodę. Beneficjenci mieli możliwość wzięcia udziału w szkoleniach, które rozwiązałyby podobne wątpliwości, jednak zainteresowanie było niewielkie. Zaznaczano, że bardziej doprecyzowane kryteria – np. premiujące projekty infrastrukturalne – pozwoliłyby na wybór projektów bardziej dopasowanych do zakładanych celów.

W 2020 roku (Etap 2) stwierdzono jednak, że ogólność i uniwersalność kryteriów zwiększały szansę na ich spełnienie przez wnioskodawców. Kryterium, które według respondentów z 2020 roku przysporzyło najwięcej trudności beneficjentom, było kryterium merytoryczne II stopnia – poprawność analizy ekonomicznej i finansowej. Jest ono jednak kluczowym kryterium i stanowi punkt wyjścia dla 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 byłyby podział na kilka konkursów lub poddziałań dla różnych typów projektów.

ADEKWATNOŚĆ FORMY WSPARCIA

W 2019 roku (Etap 1) stwierdzono, że beneficjenci nie byliby zainteresowani inną formą wsparcia finansowego w ramach Programu niż dotacja, ponieważ ta forma najlepiej przyczynia się do osiągnięcia ich celów. Poziom dofinansowania (50% kosztów kwalifikowalnych) oceniono jednak jako zbyt wysoki, co argumentowano faktem, że najskuteczniejsi beneficjenci mają możliwość skorzystania nie tylko ze wsparcia POIiŚ, lecz także z POIR czy środków NCBiR. Im większy i bardziej skuteczny beneficjent, tym więcej źródeł finansowania i tym samym większe możliwości gromadzenia nadwyżki środków na cele inwestycyjne, np. na inwestycje terminalowe. Rok później (Etap 2) stwierdzono, że podniesienie poziomu dofinansowania projektów taborowych stanowiło zachętę do udziału w konkursie i wpłynęło na duży udział projektów taborowych wśród wszystkich projektów.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W roku 2021 (Etap 3) respondenci potwierdzili stanowisko z 2019 roku, że forma wsparcia w Programie jest właściwa, a inwestorzy prawdopodobnie nie chcieliby korzystać z instrumentów finansowych. Poziom dofinansowania część respondentów uznała za zbyt wysoki, część zwracała uwagę na niską stopę zwrotu i wysokie ryzyko projektów uzasadniające ten poziom.

W roku 2019 (Etap 1) zaznaczono, że ze względu na program pomocy publicznej obniżający stawki dostępu do infrastruktury w Niemczech i wysoki poziom stawek dostępu w Polsce istnieje ryzyko przesunięcia towarów *w stronę Hamburga*. Z tego powodu stwierdzono, że w Programie należałoby ogłosić drugi nabór, w którym wezmą udział podmioty, które nie zdążyły właściwie przygotować wniosku o dofinansowanie. Zwrócono też uwagę, że większe zainteresowanie projektami taborowymi niż infrastrukturalnymi mogło wynikać nie tylko z poziomu trudności przygotowania wniosku, lecz również z faktu, że Polska zbliża się do docelowego kształtu sieci terminali, zatem powinna być kładziony nacisk na usprawnienie obsługi istniejącej infrastruktury.

W roku 2020 (Etap 2) respondenci uznali POIiŚ za bardzo atrakcyjną formę wsparcia w porównaniu do innych programów. Do jego zalet zaliczali możliwość finansowania projektów o dużej skali i wysoki poziom dofinansowania. Wskazywano, że kwestie finansowe (tj. warunki i poziom dofinansowania) są bardziej atrakcyjne niż w CEF, a spełnienie kryteriów wyboru projektów jest łatwiejsze niż w RPO. Dodano, że uwzględnienie jako interesariuszy Programu PKP SA ułatwiłoby potencjalnym beneficjentom pozyskiwanie gruntów pod inwestycje i dostosowywanie infrastruktury dostępowej do budowanych lub powiększanych terminali, a PKP PLK – włączanie bocznic terminalowych w sieć kolejową.

W 2021 roku (Etap 3) zaznaczono, że kolejnym źródłem finansowania transportu intermodalnego może być KPO. Zwrócono uwagę, że w zakresie formy wsparcia niewiele jest do zmiany, a trudności związane z procedurą wyboru wniosków, np. konieczność tworzenia skomplikowanych studiów wykonalności, są jednocześnie niezależne od projektantów interwencji – związane są z wymogami dotyczącymi pomocy publicznej i skalą inwestycji.

NOWATORSTWO PROJEKTÓW

W 2019 roku (Etap 1) respondenci uważali, że wszystkie projekty można w pewnym stopniu uznać za nowatorskie, ponieważ projekty biznesowe są takie z natury. Wyróżniono projekty, które zakładają tworzenie nowych jednostek taboru, przeznaczonych do przewożenia coraz to nowych towarów w formie skonteneryzowanej oraz zwiększających bezpieczeństwo. Zaznaczano jednak, że w przypadku finansowania rynku transportu intermodalnego nie ma potrzeby nacisku na innowacyjność, bo związane z nią ryzyko mogłoby zniechęcić potencjalnych beneficjentów do realizacji inwestycji.

W roku 2020 (Etap 2) stwierdzono natomiast, że projekty nie były szczególnie nowatorskie, a w procedurze oceny mogłoby pojawić się kryterium związane z innowacyjnością.

TRUDNOŚCI W REALIZACJI PROJEKTÓW

W 2020 roku (Etap 2) respondenci podkreślali, że realizacja żadnej z podpisanych umów nie jest zagrożona, zdarzały się jedynie naturalne przy tego typu inwestycjach przesunięcia terminów. Twierdzili, że problem nagromadzenia zamówień taborowych częściowo ustąpił w stosunku do poprzedniego roku, większą przeszkodą mogły być wahania cen i kursu euro. Zwracano uwagę, że barierą w realizacji projektów jest niska elastyczność w podejściu do zmian w zakresach realizowanych inwestycji.



Największymi barierami wymienianymi przez respondentów w roku 2021 (Etap 3) były rosnące koszty, trudności administracyjne i problemy z terminowym uzyskaniem dopuszczenia taboru do eksploatacji za granicą (w szczególności dotyczy to lokomotyw wielosystemowych). Wzrost kosztów w przypadku projektów infrastrukturalnych spowodowany był sytuacją na rynku budowlanym, a czasem również wydłużeniem horyzontu inwestycji. W przypadku projektów taborowych główną przeszkodą było nagromadzenie zamówień (wpływające nie tylko na ceny, ale także na przesunięcia terminów i niewielką liczbę ofert w przetargach).

Podobnie jak w roku 2020, respondenci uznali, że ta przeszkoda jest mniej odczuwalna niż w poprzednich latach.

Innymi barierami wskazywanymi przez respondentów w 2021 roku (Etap 3) były zapisy regulacji dotyczących ochrony środowiska, problemy z uzgodnieniami z aktorami na rynku kolejowym (kwestie instalacji PKP Energetyka, nieuporządkowanie kwestii gruntów kolejowych) i unijne zasady udzielania pomocy publicznej. Te ostatnie wykluczają np. zwiększenie dofinansowania w trakcie realizacji projektów, co w obliczu rosnących kosztów inwestycji może utrudniać lub spowalniać ich ukończenie.

Stwierdzono, że pandemia wpływa nie tylko na funkcjonowanie instytucji, ale także nieznacznie spowalnia realizację projektów. Związane z nią opóźnienia miały miejsce głównie na jej początku.

STOPIEŃ REALIZACJI PROJEKTÓW

Respondenci w 2021 roku (Etap 3) wskazywali, że realizacja zdecydowanej większości projektów postępowała w zadowalającym tempie. Część inwestycji została już zakończona, część jest w fazie końcowej. Co do większości (ok. 95%) nie ma wątpliwości, że się nie zakończą. Wskaźniki FRR/k poszczególnych projektów są na bieżąco monitorowane. Zdarzały się przypadki, że wskaźnik spadł ze względu na wzrost kosztów, jednak nie wystąpił jego wzrost, nie było więc potrzeby zwracania dotacji.

Zrealizowane i rozliczone zostały już projekt zakupowy Miratrans, jeden z projektów CLIP i jeden z dwóch etapów inwestycji Balticonu. Schavemaker zakończył prace budowlane w Kątach Wrocławskich, do realizacji pozostał tylko element zakupowy projektu. Prace w Jasinie k. Swarzędza na ogromną skalę prowadzi CLIP. Roboty toczą się też w Zamościu (Laude), Łodzi (Spedcont), czy – na mniejszą skalę – w Małaszewiczach (PKP Cargo).

Wniosek o dofinansowanie, pomimo pozytywnego wyniku procedury odwoławczej, wycofał Zarząd Morskiego Portu Gdynia.

Dwie umowy zostały rozwiązane – na zakup platform przez CTL (za porozumieniem stron), ze względu na zagrożenie bieżącej działalności firmy spowodowane pandemią SARS-CoV-2 oraz na rozbudowę terminalu w Gliwicach przez PCC Intermodal, który miał problem z nabyciem gruntów. W pojedynczych przypadkach, np. w Dunikowie, gdzie spółka CCIC ma wybudować nowy terminal, realizacja projektów wciąż się nie rozpoczęła.

OCENA PROGRAMU

W 2021 roku (Etap 3) respondenci pozytywnie oceniali Program. Wskazywali, że wskaźnik certyfikacji kształtuje się obecnie na poziomie 33%, co można uznać za dobry wynik. Zwracano uwagę, że znacznie różni się on od większości programów inwestycyjnych, np. tych realizowanych przez PKP PLK i GDDKiA. Według respondentów zapotrzebowanie na środki miało miejsce, więc to dobrze, że Program dla inwestorów prywatnych powstał. Zaznaczano jednak, że w rzeczywistości jego efekty będzie można ocenić dopiero w 2023-2024 roku.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

WPLYW PANDEMII SARS-COV-2 NA EFEKTY PROGRAMU

Obawy respondentów i beneficjentów o efekty inwestycji, spowodowane pandemią, nie spełniły się. W 2021 roku (Etap 3) stwierdzono, że pomimo problemów opisanych powyżej, a także przypadków takich jak zakażenie 70% załogi terminala, prace inwestycyjne postępowały, a sytuacja na rynku przewozów kolejowych napawała optymizmem – pandemia wpłynęła na niego pozytywnie. We wszystkich polskich terminalach oprócz DCT Gdańsk w 2020 roku odnotowano wzrost przeładunków. Przeładunki spadły w portach morskich, ale skala spadku była w Polsce mniejsza niż w Europie.

Według respondentów do korzystania z polskich portów zachęca postępujące zmniejszenie poziomu biurokracji, choć ich silnym konkurentem jest np. port w Koprze, który już teraz obsługuje Polskę południową. Nie jest pewne, czy przepustowość polskich portów wystarczy na obsługę całego kraju.

Jak zaznaczali respondenci, na rynek przewozów intermodalnych istotny wpływ mają czynniki zewnętrzne. 2020 rok był dobry dla terminali białoruskich, co wpływało na wzrost przewozów kolejowych w Polsce. Do rozwoju rynku przyczyniają się też stałe połączenia – w 2020 PKP Cargo uruchomiło np. pilotażowy przewóz naczep samochodowych między Holandią a Litwą.

4. WYWIADY Z BENEFICJENTAMI

WIZJA TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W 2019 roku (Etap 1) respondenci wskazywali, że dla podmiotów operujących na rynku transportu intermodalnego istotne będą w przyszłości przede wszystkim dwa kierunki ładunków – z portów morskich i Nowy Jedwabny Szlak, w który należy się wpisać, bo jest kierunkiem perspektywnym i rozwojowym, który wynika z położenia Polski. Zaznaczano, że przewozy przez Polskę są również konkurencyjne względem Hamburga i Rotterdamu. Oprócz importu i tranzytu funkcjonuje także duży rynek zewnętrzny przewozu ładunków do zagospodarowania przewozami intermodalnymi.

Warto zauważyć, że dla części pytanych podmiotów transport intermodalny był jednym z rozwijanych kierunków działalności. Obok transportu intermodalnego jako obiecujące grupy ładunków wskazywane były ładunki sypkie i drobnicowe, a także nawozy i inne produkty chemiczne, które również potrzebują specjalistycznego taboru i sprzętu przeładunkowego.

POWÓD REALIZACJI PROJEKTU W TAKIM KSZTAŁCIE

W 2019 roku (Etap 1) stwierdzono, że podmioty, które miały zróżnicowany charakter działalności, złożyły wnioski o dofinansowanie bez wahania, mając na uwadze możliwość dywersyfikacji lub zwiększenia skali swojej działalności. O ile projekty taborowe wskazywane były jako potencjalny sposób zwiększenia konkurencyjności, o tyle projekty infrastrukturalne określone były jako niezbędne do kontynuowania działalności, a ich realizacja wynikała ze szczegółowych analiz zapotrzebowania na usługi przeładunkowe.

Oprócz tego zaznaczano, że mimo olbrzymiego zapotrzebowania na infrastrukturę terminalową, częściej składano wnioski o dofinansowanie dla taboru, które są łatwiejsze do napisania. Także proces inwestycyjny jest krótszy i ma mniej wymogów formalnych i prawnych.

POWÓD SKORZYSTANIA Z PROGRAMU POMOCOWEGO

Co roku Program Pomocowy był oceniany przez respondentów bardzo pozytywnie. W 2019 roku (Etap 1) określano go jako bodziec, bez którego rozwój rynku transportu intermodalnego w Polsce byłby nieporównywalnie mniejszy. Rok później (Etap 2) podkreślano jego bezzwrotny charakter oraz wyższy niż w poprzedniej perspektywie poziom dofinansowania dla inwestycji i twierdzono, że był on pierwszym wyborem beneficjentów wśród źródeł finansowania. W 2021 roku (Etap 3) wskazywano na jego atrakcyjność w przypadku dużych projektów i możliwość pozyskiwania środków przez duże firmy (co stanowi przewagę nad RPO).

W 2019 roku (Etap 1) respondenci zauważali, że Program ułatwia beneficjentom przełamanie bariery ekonomicznej i podjęcie decyzji o inwestycji, co jest szczególnie istotne, ponieważ przewozy towarowe to produkt niskomarżowy (szczególnie w relacjach krajowych), na którym trudno jest zbudować nadwyżkę inwestycyjną. Respondenci zaznaczali, że samo ogłoszenie konkursu było dla nich dużym zaskoczeniem, w szczególności kwestia dofinansowania 50% dla zakupu i modernizacji taboru. Określono to jako potężny zastrzyk inwestycyjny, z oczekiwanym lub wyższym niż oczekiwany poziomem wsparcia. Niektórzy respondenci wskazywali, że tabor przewoźników kolejowych w Polsce jest przestarzały i jego dofinansowanie jest potrzebne, a bez niego infrastruktura terminalowa nie ma sensu.

W roku 2020 (Etap 2) część respondentów dodała, że niższy poziom wsparcia nie zablokowałby tego typu inwestycji, jednak wtedy byłyby to inwestycje ze środków własnych w tabor używany lub jego leasing.

Część beneficjentów skorzystało z Programu ze względu na problemy z uzyskaniem finansowania rynkowego, a jeden beneficjent przed ogłoszeniem naboru w ogóle nie planował realizowanych w jego ramach projektów. Inwestycje infrastrukturalne określano często jako kluczowe i podkreślano potencjał do ich realizacji ze środków własnych lub rynkowych, nawet jeśli miałyby to oznaczać okrojony zakres projektu lub opóźnienie jego realizacji.

W 2021 roku (Etap 3) wskazywano, że część beneficjentów rozważała inne źródła finansowania planowanych inwestycji, jednak udział w Programie umożliwił poszerzenie ich zakresu i podniesienie stopy zwrotu. Byli także tacy, którzy realizację inwestycji uzależniali od pozyskania środków z Programu. Zarówno nowi przewoźnicy, jak i doświadczone podmioty, potrzebowali inwestycji do zwiększenia swojej konkurencyjności.

Respondenci w 2019 roku (Etap 1) wskazywali, że inną formę wsparcia rozważano by tylko wtedy, kiedy byłoby to finansowanie 100% kosztów kwalifikowalnych projektu z kredytu państwowego. Zdaniem respondentów finansowanie komercyjne jest coraz trudniejsze do pozyskania, w szczególności na projekty infrastrukturalne i odtworzeniowe.

TRUDNOŚCI I BARIERY W REALIZACJI PROJEKTU

W 2019 roku (Etap 1) opisywaną przez respondentów barierą dotyczącą składania wniosku o dofinansowanie była konieczność wykazania niskiego progu rentowności. Było to wówczas problematyczne w szczególności dla mniejszych przewoźników, zajmujących się tylko transportem intermodalnym.

Zdaniem respondentów na większą liczbę barier narażone są projekty infrastrukturalne. W roku 2019 (Etap 1) wskazywali, że infrastruktura powinna być przede wszystkim inaczej traktowana przez system podatkowy. Z uwagi na wysokie kwoty podatku od nieruchomości, drożące urządzenia i słabnący rynek pracy terminal musi stale przeładowywać wysokie wolumeny towarów, żeby zarabiać. Stosunkowo wysokie koszty inwestycji i utrzymania infrastruktury, które stanowią barierę w aplikowaniu o projekty infrastrukturalne, mogłyby zostać zniwelowane jedynie przez podniesienie poziomu finansowania do nawet 70%. Drugim proponowanym przez respondentów sposobem było złagodzenie procedury konkursowej lub zmiana formuły na „Zaprojektuj i Zbuduj”.

Problemami w realizacji samych projektów budowlanych i zakupowych były brak producentów oraz terminowość dostaw. W roku 2019 (Etap 1) wskazywano, że dostawy taboru i sprzętu realizowane były z dwuletnimi terminami, co może spowodować, że niektórzy beneficjenci będą zmuszeni do zwrócenia środków, jeżeli nie zdążą ich rozliczyć do końca perspektywy. Coraz mniejszym problemem była presja płacowa, także w przypadku pracowników fizycznych.

W 2019 roku (Etap 1) respondenci wymieniali także bariery wpływające na całokształt prowadzonej działalności. Główną przeszkodą była trudna do przewidzenia sytuacja gospodarcza, m.in. postępujący od października 2018 roku kryzys gospodarczy. Co więcej, wskazywano, że alianse przewoźników kontenerowych powodują, że są oni w stanie narzucać ceny terminalom, albo zmieniać swoich usługodawców, co mogło podważać sens realizowanych inwestycji. Wśród operatorów terminali prowadzących działalność w pobliżu portów morskich ważna była też rola największego polskiego terminala kontenerowego DCT Gdańsk, który prowadzi dość agresywną konkurencję cenową. Wskazywano także na zależność rynku od czynników geopolitycznych (np. polityka wschodnia, ryzyko destabilizacji regionu i zahamowania przepływu ładunków) oraz infrastrukturalnych (związanych z infrastrukturą kolejową w zarządzie PKP PLK), takich jak *nieprzewidywalność, niezgodność deklaracji do stanu faktycznego*, które są poważnym problemem w planowaniu działalności przewozowej.



Jako zagrożenie dla niektórych respondentów jawił się też program wsparcia dla przewoźników wprowadzony w Niemczech. Z drugiej strony podnoszono argument, że należy zwiększać stopień obsługi polskich portów przez ładunki w kierunkach wschodnich, a większym zagrożeniem dla nich jest brak infrastruktury kolejowej i technicznej. Polskie porty, polscy przewoźnicy i operatorzy terminali powinni bowiem konkurować z zachodnimi przedsiębiorstwami nie ceną, a organizacją pracy.

W roku 2020 (Etap 2) jako poważną barierę dla rozwoju transportu intermodalnego określano brak holistycznego podejścia do logistyki. Wskazywano, że brak koordynacji działań przewoźników (kolejowych i drogowych) i operatorów terminali może osłabiać efekty inwestycji.

Respondenci wskazywali, że występowały pewne naturalne przy wnioskowaniu o środki i realizacji tego typu projektów trudności. Dodawano, że realizacja projektów była i potencjalnie może być utrudniona przez pandemię koronawirusa. Część komponentów zamówień produkowana była bowiem w krajach, które zostały silnie dotknięte ograniczeniami i niewykluczone były opóźnienia w dostawach. Obawiano się także zmniejszenia wolumenu przewozów z kierunków, gdzie wstrzymana została produkcja.

Zarówno w roku 2020 (Etap 2), jak i rok później (Etap 3), negatywnie oceniano mało elastyczne w porównaniu do poprzedniej perspektywy podejście do zmian w projektach. Beneficjenci nie mogą przesunąć zaoszczędzonych na jednym elemencie projektu środków na inny. Wskazywano także na niedogodność, jaką było odbywanie się procedury odwoławczej w miesiącach wakacyjnych. W mniejszym stopniu niż wcześniej odczuwalne były problemy związane z kumulacją zamówień.

W 2020 roku (Etap 2) bardzo pozytywnie oceniano współpracę z CUPT i dostępność stałego, rzetelnego wsparcia. Jeszcze mocniej chwalili ją respondenci w roku 2021 (Etap 3). Podkreślali wysoki poziom merytoryczny i profesjonalizm instytucji. Doceniali w szczególności elastyczność w kwestii harmonogramu robót (szczególnie istotne ze względu na pandemię), szybkie odpowiadanie na pytania beneficjentów i terminowość.

W roku 2021 (Etap 3) zaznaczano też, że okres od momentu szacowania kosztów i składania wniosku do rozpoczęcia realizacji inwestycji był bardzo długi, co szczególnie w obliczu bardzo szybko rosnących cen stali jawiło się jako poważna trudność – wskazywano na 20-30% wzrosty kosztów w stosunku do pierwotnych wyliczeń. Ze względu na wzrost kosztów, część beneficjentów będzie zmuszona przeznaczyć na inwestycje dodatkowe środki.

Respondenci wskazywali również na niską ze względu na nagromadzenie zamówień i pogorszoną dodatkowo przez pandemię dostępność taboru nawet u dużych producentów. W kilku przypadkach konieczne było powtarzanie przetargów. Część ofert składanych przez producentów była nieważna, a ich pozyskiwanie dodatkowo utrudniały restrykcyjne wymagania dotyczące konkurencyjności. Wspomniano także o niskiej dostępności sprzętu elektronicznego do obsługi terminali.

INWESTYCJE KOMPLEMENTARNE

Wśród projektów komplementarnych wymieniane przez respondentów w 2019 roku (Etap 1) były przede wszystkim inwestycje w transport morski, np. projekt „Modernizacja toru wodnego Świnoujście - Szczecin do głębokości 12,5 m”, również realizowany w ramach działania 3.2 POIiŚ.

Wskazywano, że komplementarne, ponieważ niezbędne dla prawidłowego wykorzystania zakupionego taboru czy wybudowanej infrastruktury, jest jej odpowiednie utrzymanie. Zdaniem respondentów nie jest to jednak możliwe ze względu na inwestycyjny charakter polityki unijnej.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W tym kontekście, tj. mając na uwadze komplementarność inwestycji, ze środków Programu Pomocowego powinny być możliwe do sfinansowania wszystkie elementy procesu przewozowego: terminale i centra logistyczne, sprzęt, tabor kolejowy, a także kontenery, ciągniki i naczepy, oraz wdrażanie rozwiązań informatycznych. Są one nieodłącznym elementem procesu logistycznego, ale ich sfinansowanie ze środków POIiŚ nie jest możliwe, ponieważ mogą wspierać w równym stopniu intermodalny transport drogowy.

W 2020 roku (Etap 2) respondenci proponowali wspieranie lokalizacji magazynów w pobliżu terminali. Skróciłoby to odległości pokonywane przez samochody ciężarowe.

CO NALEŻY WSPIERAĆ? CO JEST, CZEGO BRAKUJE?

Najczęściej wymienianą w 2021 roku (Etap 3) barierą dla rozwoju transportu intermodalnego była wysokość stawek dostępu do infrastruktury, szczególnie na krótkich odcinkach.

Wskazywano też na niewystarczającą liczbę terminali – niekoniecznie dużych, ale dobrze wyposażonych i obsługujących składy całopociągowe. Najbardziej brakuje ich poza siecią TEN-T, przede wszystkim w północno-wschodniej części kraju i w pobliżu ośrodków przemysłowych. Respondenci stwierdzili, że część zarządców terminali, będących jednocześnie spedytorami kolejowymi nie udostępnia terminali zewnętrznym podmiotom. Brakuje także dużego hubu, który pozwoliłby na uzyskiwanie korzyści skali⁷.

Według respondentów należałoby dofinansować pociągi liniowe – w początkowej fazie rozruchu większość z nich nie jest wystarczająco obłożona na całej trasie, albo jest obłożona tylko w jednym z kierunków, co przekłada się na znaczące koszty początkowe dla operatora. Wskazano także na potrzebę utworzenia programu dofinansowania prywatnych bocznic, szczególnie istotne dla mniejszych partii ładunków, które z natury są mniej konkurencyjne przy przewozie koleją.

Jako barierę respondenci wymieniali również nieefektywny sposób prowadzenia ruchu przy przebudowach i wąskie gardła na liniach kolejowych. Wskazano także na problematyczną definicję transportu intermodalnego, zakładającą brak przeładunku towarów. W niektórych przypadkach bardziej efektywne i ekologiczne może być wszakże umieszczenie ładunków z kilku niepełnych kontenerów w jednym.

ZAKRES WSPARCIA

Zakres wsparcia był w 2020 roku (Etap 2) pozytywnie oceniany przez respondentów. Podkreślali, że dofinansowanie terminali jest potrzebne. Chwalili też możliwość pozyskania środków na systemy teleinformatyczne (w Etapie 3 także wypowiedziano się na ten temat pozytywnie).

Według części respondentów finansowanie taboru w dużym stopniu zaburza rynek. Zakupiony tabor może w przyszłości być wykorzystywany w całej Europie. Respondenci uważali, że możliwość pozyskania środków na tabor narusza wewnątrzspółnotową konkurencję. Zaznaczyli, że w ciągu dwóch lat cena rynkowa najpopularniejszych, 6-osioowych wagonów wzrosła o 30%. Może stanowić to istotną barierę konkurencyjną dla podmiotów niekorzystających ze środków unijnych. Istnieje ryzyko, że dofinansowanie wesprze rozwój konkretnych europejskich przedsiębiorstw, a nie transportu intermodalnego w Polsce.

⁷ Korzyści skali (ang. *economies of scale*) to zjawisko oznaczające występujące w długim okresie obniżenie przeciętnych kosztów całkowitych działalności w miarę zwiększania skali produkcji (m.in. koszty stałe rozkładają się na więcej produkowanych jednostek, tutaj: przeładowywanych jednostek ładunkowych).



Jako rozwiązanie respondenci proponowali m.in. możliwość finansowania zakupu taboru trakcyjnego i wagonów wyłącznie przez przewoźników i operatorów logistycznych oraz na zakontraktowane trasy, bez analogicznych możliwości dla podmiotów typu ROSCO, ponieważ wagony wynajmowane zagranicznym podmiotom nie przyczyniają się do zwiększenia poziomu intermodalności w Polsce.

Wskazywano także na konieczność wsparcia przy pozyskiwaniu gruntów pod nowe inwestycje infrastrukturalne oraz przy włączaniu nowej infrastruktury w sieć PKP PLK.

PLANOWANE INWESTYCJE

W 2019 roku (Etap 1) respondenci wskazywali, że kształt przyszłych inwestycji i powodzenie dalszego funkcjonowania przedsiębiorstw są w dużej mierze zależne od nadchodzących zmian prawnych, np. kształtu Ustawy o portach i przystaniach morskich, według której porty będą mogły pełnić funkcję operatorów terminali intermodalnych. W takim przypadku przedsiębiorstwa dzierzawiące tereny od zarządów portów staną się mniej konkurencyjne względem nich. Beneficjenci byliby chętni do uczestnictwa w kolejnym naborze w ramach działania 3.2 POIiŚ – twierdzono, że *przydadzą się każde środki*, które mogą pomóc dostosować warunki na polskiej kolei do warunków europejskich i uczynić je konkurencyjnymi, w szczególności gdy brakuje środków na B+R.

Także w 2020 roku (Etap 2) beneficjenci byli zainteresowani uczestnictwem w kolejnej edycji POIiŚ. Nie wykluczali też finansowania inwestycji z innych źródeł, szczególnie w przypadku spadku atrakcyjności Programu (np. niższego poziomu dofinansowania). Wśród planowanych inwestycji wymieniano budowę terminali na wschodzie kraju, nabrzeży, placów składowych czy suchego portu, a także prace nad systemem towarowych *shuttle trains*. Część beneficjentów byłaby także zainteresowana dofinansowaniem nie tylko zakupu nowych, ale też modernizacji już posiadanych lokomotyw. Zaznaczali jednak, że decyzje mogą być zależne od przebiegu nadchodzącego kryzysu gospodarczego.

W 2021 roku (Etap 3) respondenci dobrze oceniali POIiŚ i oczekiwali podobnych zasad w przyszłej perspektywie. Większość beneficjentów rozważała udział w kolejnej edycji Programu i uzależniała go od formy i przedmiotów dofinansowania oraz od sytuacji na rynku. Według respondentów najbardziej atrakcyjna byłaby forma dotacji – gdyby oferowane były instrumenty finansowe, część beneficjentów wykorzystałaby inną formę finansowania lub okroiła zakres projektu.

Beneficjenci wyrażali zainteresowanie zarówno kolejnymi zakupami taboru, jak i inwestycjami infrastrukturalnymi. Planowali doposażenie istniejących i budowę nowych terminali, a także przystosowanie posiadanych terminali masowych do obsługi kontenerów. Byli zainteresowani zakupem wagonów, naczep intermodalnych, lokomotyw i całych składów. Rozważano również modernizację wagonów przy pomocy środków z zadania poświęconego ograniczeniu hałasu z kół.

Część respondentów uważała, że w Programie nie należy niczego zmieniać. Inni zwracali uwagę na potrzebę rozdzielenia kryteriów finansowania wagonów i naczep intermodalnych ze względu na różne okresy trwałości projektów. Proponowano też wprowadzenie mniej restrykcyjnych przetargów, np. w formie dialogu technicznego.

Beneficjenci Programu będą rozważać także sięgnięcie po środki z KPO, RPO i CEF.

WPLYW PANDEMII NA RYNEK TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W 2021 roku (Etap 3) respondenci wskazywali na zarówno negatywne, jak i pozytywne skutki pandemii.

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Wśród negatywnych wymieniali okresowe wahania przewozów, opóźnione dostawy zamówień związanych z realizacją inwestycji, zachorowania hamujące prace, wzrost cen stali i nasilenie problemu niskiej dostępności taboru u producentów. Po problemach z początku pandemii nastąpił wzrost zainteresowania transportem intermodalnym – do tego stopnia, że część beneficjentów zdążyła już odrobić straty. Zaznaczano jednak, że na zbudowanie przepływów potrzeba czasu i środków, więc nawet okresowe spadki popytu na przewozy powodują duże straty.

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. Część respondentów wskazała, że efekty realizowanych w ramach Programu inwestycji są niezagrożone, ale ze względu na opóźnienia prac i dostaw oraz wzrost cen zostaną osiągnięte później.



5. WYWIADY Z PODMIOTAMI, KTÓRE NIE OTRZYMAŁY WSPARCIA

WIZJA TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W 2019 roku (Etap 1) część respondentów uważała, że rynek transportu intermodalnego jest bardzo nieprzewidywalny i silnie zależny od koniunktury, pewny jest jedynie wzrost roli Nowego Jedwabnego Szlaku. Inni zauważali, że jego znaczenie będzie rosnąć, bo konteneryzacja, miniaturyzacja i autonomizacja jest przyszłością nie tylko dla transportu kolejowego, ale dla ogółu branży transportowej w całej Europie. Twierdzili, że w najbliższych latach dokonany zostanie skok świetlny w tym zakresie, konteneryzacja będzie rozwijać się jeszcze bardziej dynamicznie niż w ostatnich latach. Doceniano też aspekty ekologiczne przewozów intermodalnych, wskazując na ich kluczową rolę w zmniejszeniu degradacji środowiska naturalnego spowodowanego ogromnym udziałem transportu drogowego w przewozach ładunków.

DZIAŁANIA KOMPLEMENTARNE

W 2020 roku (Etap 2) stwierdzono, że ograniczenie formalności wymaganych od właścicieli bocznic stanowiłoby zachętę do ich budowy i wykorzystania. Zaproponowano także obniżenie stawek dostępu na dojazdach do bocznic w stosunku do głównych szlaków. Zwrócono uwagę na inny problem związany z opłatami dla PKP PLK – w przeciwieństwie do opłat, jakie ponoszą przewoźnicy drogowi, opłaty na kolei uzależnione są od ciężaru ładunku. Jest to kłopotliwe w przypadku pociągów liniowych, które składają się z kontenerów o bardzo zróżnicowanej wadze.

Nie należy pomijać znaczenia kapitału ludzkiego. Według respondentów, państwo powinno wspierać szkolenia maszynistów – może to uchronić kolej od braków kadrowych w przyszłości. Zaznaczono, że w Polsce brakuje jednolitej, czytelnej strategii rozwoju transportu intermodalnego. Podkreślano także znaczenie sprawnej infrastruktury liniowej i dostępowej do portów. Zaproponowano budowę linii kolejowych przeznaczonych tylko dla pociągów towarowych, a także większy nacisk na budowę terminali intermodalnych na obszarach o ich najniższej koncentracji, gdzie najbardziej ich brakuje. Rok wcześniej zwrócono jednak uwagę, że ze względu na stan infrastruktury na Ścianie Wschodniej możliwości biznesowe są tam ograniczone i nie jest pewne, czy lokalizacja terminala byłaby tam zasadna.

W 2020 roku (Etap 2) respondenci zwrócili uwagę na potrzebę utworzenia *poolu* taborowego, który byłby szczególnie pomocny ze względu na wahania i występowanie szczytów przewozowych.

ZAKRES WSPARCIA

W 2019 roku (Etap 1) zauważono, że okres zwrotu zainwestowanych nakładów w przypadku terminala jest bardzo długi, a opłacalność nie jest pewna, bo istnieje ryzyko, że w otoczeniu rynkowym zajdzie jakaś zmiana i wolumen przeładowywanych towarów znacząco spadnie. Wskazywano to jako możliwą przyczynę niskiego udziału projektów infrastrukturalnych wśród wszystkich projektów i proponowano podniesienie poziomu dofinansowania terminali nawet do 70%. Respondenci byłiby zainteresowani dofinansowaniem do taboru, naczep, kontenerów i systemów informatycznych.

Rok później (Etap 2) respondenci w większym stopniu chwalili finansowanie terminali (to projekty infrastrukturalne w większości nie otrzymały dofinansowania z Programu Pomocowego, a ich zdaniem powinny).

OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO

W 2021 roku (Etap 3) skupiano się na swoich kategoriach inwestycji i możliwościach rozwoju, wskazując wśród nich również budowę terminali.

PLANOWANE INWESTYCJE

Zarówno w 2019, jak i w 2020 roku zauważano, że podmioty, których inwestycje nie otrzymały wsparcia, wskazywały, że z chęcią po raz kolejny aplikowałyby o środki w ramach Programu Pomocowego, jeżeli tylko zostałby ogłoszony kolejny nabór. Jeżeli tak się nie stanie, będą zmuszone do sfinansowania tych inwestycji ze środków własnych, ale w mniejszym zakresie. W szczególności dotyczy to inwestycji infrastrukturalnych, które mają kluczowe znaczenie w przypadkach, gdy podmiot planował znacznie zwiększyć skalę lub zakres działalności. Zwracano jednak uwagę, że w obliczu niepewności co do kolejnych naborów, przedsiębiorstwa nie mogą sobie pozwolić na zastój inwestycji, dlatego wymóg spełnienia efektu zachęty jest problematyczny.



6. WYWIADY Z PRZEDSTAWICIELAMI ORGANIZACJI BRANŻOWYCH

JAK ZMIENIŁ SIĘ RYNEK?

W 2020 roku (Etap 2) respondenci wskazywali, że rok 2019 był dla transportu intermodalnego czasem stabilizacji i kontynuacji wzrostu przewozów, w szczególności na kierunku tranzytowym z Chin do Europy Zachodniej. Nie odnotowano przełomowych wydarzeń ani znaczących zmian prawnych, które mogły mieć wpływ na wielkość i kierunki przewozów. Stwierdzono, że inwestycje, szczególnie taborowe, delikatnie pobudziły rynek. W drugiej połowie roku odczuwalne było spowolnienie gospodarcze, które jednak znacząco nie obniżyło potencjału dalszego rozwoju.

WYZWANIA ROZWOJOWE

Pierwszą kwestią, która wybijała się w wypowiedziach respondentów, był brak konkretnej i spójnej wizji rozwoju transportu intermodalnego w polityce transportowej państwa, co przejawia się m.in. w braku dedykowanego dokumentu strategicznego dla tej gałęzi transportu czy braku jednostki administracyjnej odpowiedzialnej wyłącznie za sprawy transportu intermodalnego. Zdaniem respondentów transport intermodalny jest oddzielną gałęzią transportu, która z jednej strony wymaga dedykowanych rozwiązań, zaś z drugiej – świadomości powiązań z transportem morskim, kolejowym i drogowym.

Kolejne bariery, którym respondenci poświęcili najwięcej uwagi, były związane z niedoborem bądź niewłaściwym wykorzystaniem infrastruktury, zarówno w transporcie kolejowym (np. niewłaściwe prowadzenie ruchu na sieci kolejowej), jak i morskim. Podkreślano, że przede wszystkim brakuje programu rozwoju punktów ładunkowych. Nie tylko w transporcie intermodalnym, lecz także w pozostałych przewozach towarowych, brakuje logistyki *na średnim poziomie*, w odniesieniu do małych partii ładunków i mniejszych ośrodków miejskich, a terminale nie są rozdystrybuowane równomiernie. Respondenci wskazywali, że problemem jest brak docelowej wizji sieci terminali intermodalnych (analogicznie, ogólnodostępnych punktów ładunkowych, dostępnych np. w formule *as a service*), której realizacja mogłaby odbywać się poprzez premiowanie budowy terminali w konkretnych miejscach, regionach.

CO NALEŻY WSPIERAĆ? CO JEST, CZEGO BRAKUJE?

Zdaniem respondentów w Programie Pomocowym brakuje elementów spajających sieć terminali przy jednoczesnym wykorzystaniu zakupionego, nowoczesnego taboru. Warto zatem umożliwić finansowanie kosztów uruchamiania pociągów liniowych pomiędzy terminalami, stanowiących 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 SARS-CoV-2.

Jako element, o który warto uzupełnić zakres Programu Pomocowego dla transportu intermodalnego, przytaczano także wspieranie równomiernego zagęszczenia infrastruktury terminalowej poprzez premiowanie projektów zakładających budowę nowej infrastruktury w niewykorzystanych, potencjalnie atrakcyjnych lokalizacjach.

Wyrażono wątpliwości w stosunku do możliwości finansowania inwestycji taborowych, określając je jako poważne zaburzenie konkurencji na wspólnotowych rynkach przewozów intermodalnych, podczas gdy infrastruktura służy wszystkim uczestnikom rynku.

DZIAŁANIA KOMPLEMENTARNE

Dyskutowano przede wszystkim o inwestycjach w infrastrukturę liniową, które zdaniem respondentów powinny być elastyczne, prowadzone w pełnych relacjach korytarzowych, z pełnym uwzględnieniem potencjału transportu towarowego. Nie należy w związku z tym skracać długości torów czy likwidować mijanek. Podkreślano przy tym wagę aktywnego włączenia przewoźników w proces konstruowania studiów wykonalności dla nowych inwestycji oraz gwarancji włączenia w sieć PKP PLK nowych i modernizowanych bocznic. Zwracano uwagę na znaczącą zmianę trendów w kierunku budowy nowych linii kolejowych po wielu latach ich likwidacji. Braki w infrastrukturze dotyczą również transportu morskiego. W wypowiedziach respondentów przewijały się kwestie dostępności portów morskich, której ograniczenie może przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności konkurencyjnych portów Europy.

Mniejszy niż zwykle odzew respondentów wywoływała kwestia stawek dostępu do infrastruktury. Respondenci skłaniali się raczej ku wyrównaniu szans konkurowania z transportem drogowym niż wyłącznie ku obniżce stawek. Znaczącym krokiem w kierunku zmniejszenia oddziaływania takiej bariery byłoby również obciążenie równymi opłatami transportu drogowego.

Obok zmniejszenia uprzywilejowania transportu drogowego wspominano również, że ulga intermodalna nie jest wystarczającym rozwiązaniem i *de facto* nie wspiera transportu intermodalnego. Przewozy intermodalne są realizowane przez tych samych przewoźników, przez ten sam personel oraz za pomocą tego samego taboru, co pozostałe przewozy. W końcowym rozrachunku przewoźnika nie jest ona zatem odczuwalna. Oprócz powyższych kwestii omawiano także gotowość przewoźników od uiszczenia zapłaty za konkretne, dodatkowe usługi zarządcy infrastruktury, np. gwarancję prędkości handlowej.

Najmniej uwagi respondenci poświęcili kwestii barier o charakterze taborowym. Zostały one wspomniane przy okazji wysokich stawek dostępu i rosnących kosztów prowadzenia działalności przewozowej, które skutkują brakiem możliwości zgromadzenia wystarczających nadwyżek na cele inwestycyjne, m.in. wymianę taboru.

ATRAKCYJNOŚĆ ŚRODKÓW UNIJNYCH

Podkreślano, że to POIiŚ jako program operacyjny jest jednym z narzędzi kreowania polityki transportowej państwa w zakresie transportu intermodalnego i tylko za jego pomocą można koordynować dalszy rozwój sieci terminali. W tym kontekście, zdaniem respondentów, regionalne programy operacyjne i instrument CEF nie umożliwiają budowy terminali o wystarczającej skali i parametrach. Jest to szczególnie ważne w kontekście oceny Programu Pomocowego i jego przyszłego kształtu.

PROJEKTY WZORCOWE

Respondenci wskazywali, że zbyt mały nacisk został położony na kwestie telematyki, IoT, uczących się łańcuchów dostaw, śledzenia w czasie rzeczywistym, sztucznej inteligencji, zarządzania flotą. Proponowano wyraźne premiowanie w kryteriach projektów uwzględniających zastosowanie inteligentnych rozwiązań, ewentualnie wydzielenie odrębnego typu projektu.

TRUDNOŚCI W REALIZACJI PROJEKTÓW

Jako najważniejsze zagrożenie dla dalszej realizacji celów Programu Pomocowego jawiła się respondentom pandemia koronawirusa SARS-CoV-2, która pod koniec 2019 r. dotknęła Chiny, a w I kwartale 2020 r. dotarła także do krajów europejskich. Respondenci podkreślali, że jej skutki są już odczuwalne, chociaż nie są jeszcze możliwe do zmierzenia.



W pierwszej kolejności skutki pandemii były odczuwalne w transporcie międzynarodowym, przede wszystkim na kierunku z Chin do Europy Zachodniej. Dotknięty został zarówno transport kolejowy (zmniejszone zapotrzebowanie na obsługę Nowego Jedwabnego Szlaku), jak i transport morski, w szczególności małych statków, tzw. *feederów*. Przewidywano, że poważne straty będą możliwe do zaobserwowania z około 3-miesięcznym opóźnieniem. Potencjalne skutki obejmują bowiem nie tylko przestoje i zamknięcia zakładów produkcyjnych, lecz także problemy z magazynowaniem dostarczonych do Europy towarów. W obu przypadkach będzie to skutkowało zmniejszonym zapotrzebowaniem na transport.

Oprócz zagrożeń dla transportu intermodalnego widoczne są również szanse. Możliwy będzie skokowy wzrost zapotrzebowania na transport intermodalny z Chin spowodowany chęcią odzyskania pozycji handlowej tego kraju w Europie.