

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 5. PODSUMOWANIE WARSZTATU I

MAJ 2019

 dr Michał Wolański

Paulina Kozłowska

Wiktor Mrozowski

Maciej Pańczak

Mateusz Pieróg

Łukasz Widła-Domaradzki

WSPÓLPRACA:

Denis Wawreczko



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności





SPIS TREŚCI

1.	Faza diagnostyczna	3
2.	Faza strategiczna	5
3.	Faza implementacyjna.....	6
4.	Dyskusja podsumowująca	7

1. FAZA DIAGNOSTYCZNA

Faza diagnostyczna warsztatu składała się z trzech ćwiczeń. Pierwsze z nich miało charakter wprowadzający do tematu, a kolejne miały na celu diagnozę barier dla rozwoju transportu intermodalnego i stanowiły punkt wyjścia dla kolejnych faz warsztatu. Jeszcze przed przeprowadzeniem pierwszego ćwiczenia uczestnicy warsztatu mieli możliwość zapoznania się i uczestnictwa w kilku ćwiczeniach integracyjnych. Zaprezentowane zostały założenia badania i warsztatu oraz wprowadzony został podział na dwie grupy.

W pierwszym ćwiczeniu fazy diagnostycznej uczestnicy określali metodą pierwszych skojarzeń, co ich zdaniem jest żagle, a co kotwicą dla transportu intermodalnego. Jako żagle, czyli elementy wspierające jego rozwój, wymieniane były m.in.:

- rosnąca wymiana międzynarodowa;
- popularność systemu dostaw *just-in-time*;
- dostępność funduszy unijnych;
- rosnące zapotrzebowanie na towary, np. z Chin;
- tranzytowe położenie geograficzne Polski;
- rozwój portów w ostatnich latach;
- polityka unijna ukierunkowana na transport przyjazny środowisku;
- ogólny wzrost zainteresowania przewozami skonteneryzowanymi.

Wśród kotwic wymieniano:

- zły stan infrastruktury liniowej i punktowej;
- utrudnienia związane z prowadzonymi pracami modernizacyjnymi;
- brak opłat za dostęp do infrastruktury drogowej;
- zbyt wysokie stawki opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej;
- niską prędkość handlową pociągów towarowych;
- brak specjalistycznego taboru;
- niską skuteczność działań GITD.

Drugie ćwiczenie fazy diagnostycznej polegało na stworzeniu aktualnej, a następnie idealnej mapy interesariuszy, czyli wszystkich podmiotów, które funkcjonują w systemie transportu intermodalnego (im dalej od centrum mapy umieszczono dany podmiot, tym jest on mniej istotny dla funkcjonowania całego systemu). Na aktualnych mapach interesariuszy tworzonych przez grupy znalazły się następujące podmioty:

- w centrum umieszczono klientów, czyli nadawców i odbiorców ładunków;
- w kolejnych kręgach mapy umieszczono m.in. właścicieli i operatorów bocznicy, terminali, porty, przewoźników kolejowych i drogowych, spedytorów/operatorów logistycznych, firmy zapewniające tabor;
- w pozostałych kręgach także PKP PLK, GITD, GDDKiA, Komisję Europejską, rząd (również jako Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju), UTK, CUPT;
- elementy systemu bez wskazanego konkretnego podmiotu, takie jak administracja skarbową i celna, rynek pracy, ogólne otoczenie biznesu.

Następnie zaznaczono na mapach kierunki, intensywność (częstość) oraz charakter (pozytywny, negatywny lub neutralny) relacji pomiędzy tymi podmiotami. Dokonano tego zarówno dla aktualnych map interesariuszy, jak i dla map sytuacji idealnej.

Podstawowe różnice między mapą aktualną i idealną dotyczyły:

- umieszczenia przewoźników w centrum mapy na równi z nadawcami i odbiorcami ładunków, co świadczy o kluczowej roli transportu kolejowego w rozwoju intermodalności;
- umieszczenia firm zapewniających tabor bliżej przewoźników niż jest to widoczne w sytuacji aktualnej, co oznacza, że dla rozwoju transportu intermodalnego ważny jest nowoczesny, specjalistyczny tabor, na którego zakup przewoźnicy nie mogą sobie pozwolić;
- charakteru relacji podmiotów (w szczególności przewoźników) z zarządcą infrastruktury kolejowej (PKP PLK), które w sytuacji idealnej powinny być pozytywne, oraz pożądanego większego wpływu rządu i regulatora na działalność zarządcy infrastruktury;
- umieszczenia rządu (MliR) i PKP PLK bliżej centrum mapy, wskazującego na konieczność większego zainteresowania sytuacją na rynku transportu intermodalnego;
- intensywności relacji rządu z instytucjami „drogowymi”, tj. GDDKiA czy GITD, aby wzmacniać konkurencyjność kolei względem transportu drogowego.

Na tej podstawie przeprowadzono trzecie ćwiczenie fazy diagnostycznej, które wprost dotyczyło barier rozwoju dla transportu intermodalnego. Oprócz wymienionych w pierwszym ćwiczeniu pojawiły się także nowe bariery wynikające z porównanych aktualnych i idealnych map interesariuszy, np.:

- brak wizji transportu intermodalnego;
- brak sprawnej polityki po stronie administracji rządowej;
- brak jasnego celu polityki transportowej wobec intermodalności;
- brak środków inwestycyjnych wynikający z niestabilności rynku;
- ograniczenia prawne;
- brak realnych zachęt i ułatwień prawnych;
- rynek pracy (brak dostatecznej liczby maszynistów);
- brak ogólnodostępnej infrastruktury w obrębie Warszawy;
- brak infrastruktury szerokotorowej w dużych miastach Polski Wschodniej;
- brak terminali regionalnych i lokalnych;
- niskie parametry infrastruktury (m.in. niska przepustowość sieci z portów morskich, ryzyko kongestii w węźle trójmiejskim) skutkujące niską przepustowością, niską prędkością handlową;
- brak współpracy zarządcy infrastruktury z przewoźnikami np. informacji o zamknięciach torowych w odpowiednim czasie;
- brak zapewnienia stałych czasów przejazdu;
- powiązany z powyższym brak priorytetyzacji dla pociągów intermodalnych;
- zbyt długie trasy względem transportu drogowego czy też brak tras bezpośrednich;
- niska innowacyjność kolei spowodowana wysokimi kosztami;
- powstanie dobrej sieci dróg ekspresowych, która nie uzupełnia sieci infrastruktury kolejowej, lecz przejmuje ruch;
- brak wykorzystania żeglugi śródlądowej.

Powyższe i pozostałe bariery połączono w kategorii barier o podobnej tematyce i w obrębie grup metodą kropkokracji wskazano najważniejsze zdaniem uczestników bariery. Podczas gdy w jednej z grup najważniejsze wydały się bariery związane z infrastrukturą (kwestie stawek dostępu oraz planowania i przeprowadzania modernizacji sieci), w drugiej grupie jednogłośnie wybrano bariery o charakterze instytucjonalnym, tj. zarówno te związane z umiejscowieniem transportu intermodalnego w dokumentach strategicznych, jak i ze sprawnością instytucji, takich jak zarządcy infrastruktury czy GITD.

2.FAZA STRATEGICZNA

Wybrane przez uczestników bariery przekształcono następnie w wyzwania, na które odpowiedź stanowiły rozwiązania wypracowane w fazie strategicznej warsztatu. Faza strategiczna warsztatu polegała na realizacji jednego dwuczęściowego ćwiczenia, w ramach którego uczestnicy kreowali rozwiązania adekwatne do sformułowanych wcześniej wyzwań. Kolejną częścią było grupowanie rozwiązań o podobnej tematyce i wybór jednej z grup jako przedmiot dalszej operacjonalizacji. Podsumowanie fazy strategicznej warsztatu stanowi Tabela 2.

Tabela 1. Podsumowanie fazy strategicznej warsztatu

GRUPA	GRUPA 1	GRUPA 2
BARIERY	Bariery infrastrukturalne	Bariery instytucjonalne
ROZWIĄZANIE	<p>Rozwiązanie I:</p> <ul style="list-style-type: none"> zarządzanie parametrami sieci na kompletnych ciągach komunikacyjnych program pomocy publicznej na obniżenie kosztów dostępu spójna polityka opłat za dostęp do infrastruktury w całym transporcie <p>Rozwiązanie II:</p> <ul style="list-style-type: none"> usprawnienie przebudowy linii kolejowych w Polsce efektywne prowadzenie prac modernizacyjnych (nie <i>ad hoc</i>, w oderwaniu od reszty sieci kolejowej) skoordynowane i kompleksowe zarządzanie planowaniem i realizacją rozkładów jazdy budowa terminali na przejściach granicznych budowa mniejszych terminali intermodalnych poza siecią TEN-T program bocznicowy dedykowana pula na projekty „towarowe” (dla transportu towarów, nie pasażerów) kwerenda projektów i uwzględnienie elementów przeznaczonych specjalnie dla transportu towarowego 	<p>Rozwiązanie I:</p> <ul style="list-style-type: none"> wdrożenie jednej spójnej polityki państwa

Źródło: opracowanie własne.

3.FAZA IMPLEMENTACYJNA

W fazie implementacyjnej oceniano sformułowane rozwiązania. Podczas gdy Grupa 1 miała za zadanie pozytywnie ocenić (uszczegółowić, doprecyzować) rozwiązanie Grupy 2, Grupa 2 oceniała rozwiązanie Grupy 1 w sposób negatywny, punktując ewentualnie zagrożenia i bariery w jego realizacji. Podsumowanie fazy implementacyjnej warsztatu stanowi Tabela 2.

Tabela 2. Podsumowanie fazy implementacyjnej warsztatu

CECHA	GRUPA 1	GRUPA 2
OCENIANE ROZWIĄZANIE	Rozwiązanie grupy 2	Rozwiązanie grupy 1
ODPOWIEDŹ NA BARIERY	Odpowiedź na bariery instytucjonalne	Odpowiedź na bariery infrastrukturalne
SPOSÓB OCENY	Ocena pozytywna	Ocena negatywna
USZCZEGÓLOWIENIE OCENY	Uszczegółowienie rozwiązania: <ul style="list-style-type: none"> • Powołanie odpowiednio umocowanej rady transportu intermodalnego • Rozporządzenie dotyczące docelowego kształtu sieci terminali • Program wieloletni na utrzymanie w randze ustawy • Program pomocy publicznej na stawki dostępu • Program osłony dla transportu drogowego • Międzygałęziowy model ruchu do kalibracji wszystkich inwestycji • Odbudowa szkolnictwa branżowego • Zwiększenie udziału PPP • Strategia w randze ustawy – wskazanie gdzie i która gałąź jest wiodąca • Praca nad poparciem politycznym i społecznym oraz komunikacją działań dla transportu intermodalnego • Separacja ruchu intermodalnego 	Jakie są wady rozwiązania? <ul style="list-style-type: none"> • Zagrożenie w postaci braku finansowania • Niewłaściwie wskazane priorytety modernizacji pod kątem transportu towarowego Co warto zmienić? <ul style="list-style-type: none"> • Priorytety modernizacji powinny promować transport intermodalny Czy istnieje inne rozwiązanie? <ul style="list-style-type: none"> • Stworzenie dedykowanych linii dla transportu intermodalnego, łączących porty morskie i terminale śródlądowe, rozlokowane w strategicznych miejscach i zapewnienie stałych czasów dojazdu i regularnych połączeń między nimi

Źródło: opracowanie własne.

4. DYSKUSJA PODSUMOWUJĄCA

W dyskusji podsumowującej warsztat ewaluacyjny komentowano wypracowane rozwiązania i oceny dokonane przez każdą z grup oraz inne aspekty obecnej sytuacji na rynku transportu intermodalnego.

ZAGRANICZNE ROZWIĄZANIA

Dyskusję rozpoczęto od omówienia zagranicznych dobrych i złych praktyk. Dyskutowano m.in. o kwestii swobody ruchu transportu drogowego (w Polsce funkcjonują dużo niższe stawki i dużo wyższe dopuszczalne masy pojazdów niż w Niemczech, Austrii czy Szwajcarii). Omówiono także wcześniejszy pomysł linii przeznaczonej specjalnie dla transportu intermodalnego. Z racji tego, że w przewozach intermodalnych ważne są czas i regularność połączeń, warto rozważyć jego implementację, w formie linii przeznaczonej przewozom intermodalnym, ogółowi przewozów towarowych lub w formie priorytetu w ruchu (dla porównania pociągi intermodalne na niektórych odcinkach w Holandii poruszają się z prędkością 120 km/h). Jako przykład dla konieczności separacji ruchu pasażerskiego i towarowego przywołano modernizację linii E 20.

Inspiracją dla rozwoju transportu intermodalnego powinno być rozwiązanie niemieckie, w ramach którego przewoźnicy kolejowi otrzymują zwrot kosztów z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury. Z tego tytułu zagrożeniem dla transportu intermodalnego w Polsce jest możliwość przewożenia większości towarów przez Hamburg, z pominięciem Polski. Aby jednak Komisja Europejska (DG Move) zatwierdziła taki program pomocy publicznej dla stawek w Polsce, należałoby złożyć jej opracowanie dotyczące wysokości kosztów zewnętrznych we wszystkich gałęziach transportu i np. sfinansować z POPT¹.

O OSTATNIM NABORZE

Obecny konkurs określany był jako *nieuczciwy*. Przytaczano komentarze, z których wynika, że na naborze skorzystały firmy inne niż polskie, których tabor po zakończeniu okresu trwałości projektu będzie jeździł po całej Europie, tym samym nie przyczyniając się do dalszego rozwoju transportu intermodalnego w Polsce.

Dyskutowano także o poszczególnych typach projektów możliwych do realizacji przez beneficjentów. Jeżeli chodzi o systemy telematyczne, koszt ich wdrożenia nie jest znaczący, a istnieją trudności w jego wdrożenia, dlatego był to raczej element *budujący dynamikę u beneficjentów*, a nie kluczowy element któregoś z projektów.

W tym kontekście projekty taborowe są proste. W „normalnej sytuacji biznesowej” biznes znalazłby pieniądze na wymianę czy modernizację taboru, łatwiej jest też wykazać wartości wskaźników finansowych dla projektów taborowych. Dlatego często łączono projekty taborowe z infrastrukturalnymi. Dla projektów infrastrukturalnych trudniej jest też dopilnować zasad konkurencyjności w toku realizacji projektu, w szczególności w przypadku niedoświadczonych beneficjentów.

¹ Według uczestników warsztatu zatwierdzenie programu pomocy publicznej dla stawek dostępu (na zasadach zbliżonych do programu wsparcia transportu towarowego w Niemczech) wymaga poparcia go opracowaniem dotyczącym wysokości kosztów zewnętrznych w poszczególnych gałęziach transportu dla uzasadnienia nierówności rynku i słuszności pomocy publicznej.



STAWKI DOSTĘPU DO INFRASTRUKTURY KOLEJOWEJ

Zdaniem uczestników warsztatu istnienie ulgi intermodalnej to rozwiązanie tymczasowe, *namiastka albo plaster*. Wskazywano, że potrzebny jest dobrze napisany plan i cennik opłat za dostęp do infrastruktury, a nie ulga intermodalna, która sprawia wrażenia rozwiązania tymczasowego. Zarządca infrastruktury powinien być w tym systemie neutralny.

ZBIERANIE DANYCH

W kontekście zbierania danych dla transportu intermodalnego zwrócono uwagę na pierwszy od 10 lat model ruchu wykonany przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Główny Urząd Statystyczny przygotowuje raporty, ale niekoniecznie odpowiada na pytania i nie udostępnia wszystkich informacji. Brakuje danych ruchowych, ale problem leży też w samej kwestii dotarcia do podmiotu niemającego obowiązku informacyjnego.

Przydatne byłyby np. dane o cenach frachtów, które aktualnie nie są zbierane.

INNE BARIERY DLA TRANSPORTU INTERMODALNEGO

Jako negatywne zjawisko wskazano, że konfekcjonowanie towarów przewożonych w kontenerach przez Polskę odbywa się już za granicą niemiecką, co oznacza, że nie zbieramy wpływów z cła.

Inne bariery dla rozwoju transportu intermodalnego to np. niedogodności techniczne związane z różną długością wagonów, długością bocznic. Problem pojawia się też w związku z nową środowiskową dyrektywą unijną (problem z definicją przedsięwzięcia i w związku ze sprzętem wielkogabarytowym: suwnicami, podtorzem i brakiem ich właściwej definicji), a także brakiem wiedzy eksperckiej i właściwego doprecyzowania przepisów.

PODSUMOWANIE WARSZTATU

Podsumowując warsztat wskazano, że warto by go powtórzyć. Aby uzyskać pełny obraz sytuacji w sektorze transportu intermodalnego, na który składa się także transport drogowy, warto zaprosić do uczestnictwa przedstawicieli instytucji drogowych, tj. GDDKiA, organizacji zrzeszających przewoźników drogowych, a także przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury oraz PKP PLK. Jako dodatkowych respondentów do badań jakościowych w kolejnych etapach badania wskazano właśnie przedstawicieli PKP PLK i Departamentu Strategii Transportu Ministerstwa Infrastruktury.