



Raport Instytutu Sobieskiego

Nr 24/2006

2006 12 15

**„Strategia dla transportu kolejowego do roku 2009
(Ministerstwo Transportu lipiec/sierpień 2006)”**

Dr hab. Krystyna Bobińska

TWORZYMY IDEE DLA POLSKI



Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: (022) 826 67 47
tel.: (022) 211 12 75
fax: (022) 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Volkswagen Bank Polska S.A.
45 2130 0004 2001 0340 1999 0001

Strategia dla transportu kolejowego do roku 2009 (Ministerstwo Transportu lipiec/sierpień 2006)¹

Celem tej analizy jest wykazanie, że przekazana pod obrady Rady Ministrów Strategia, której Autorem jest Ministerstwo Transportu nie rozwiązuje żadnego ze strukturalnych problemów, z którymi boryka się PKP. Dotychczasowe reformy nie do końca konsekwentnie realizowane, hamowane przez wewnętrzną inercję wynikającą ze ścierania się sprzecznych interesów uczestników procesu restrukturyzacji, były nieskuteczne. Propozycje zmierzające do centralizacji zarządzania i zespolenia gospodarki finansowej spółek komercyjnych i świadczących usługi użyteczności publicznej z jednej strony i adresowania postulatów bardzo znacznej pomocy publicznej z drugiej strony nie zmieniają strukturalnych przyczyn narastającego zadłużania i idą w poprzek kierunku liberalizacji konsekwentnie wdrażanego przez UE.

I. Cele zmian zapoczątkowanych w 2000 r.

Dobrze funkcjonująca infrastruktura leży w długofalowym interesie władzy i jest to także interes publiczny, a dobrze funkcjonująca infrastruktura musi spełniać warunki szeroko rozumianej efektywności ekonomicznej. Tworzenie warunków efektywnego działania transportu kolejowego było celem liberalizacji rynku i, przynajmniej w zamierzeniu, dotychczasowych reformom PKP.

Ekonomicznie efektywne funkcjonowanie transportu kolejowego obniża koszty wszystkich krajowych firm i zwiększa ich konkurencyjność na rynku światowym, przyciąga także inwestycje zagraniczne. To przekłada się na wskaźniki

¹ W powiązaniu z projektem zmiany ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”

makroekonomiczne, takie jak stopa bezrobocia czy kurs walutowy kraju.

Najnowsza Strategia, która jest przedmiotem naszej debaty tylko teoretycznie akceptuje te cele. Otóż przejawia się to sposobie sformułowania przez Autorów strategii, czyli Ministerstwo Transportu, tzw. misji rządu.

Rząd ma, zdaniem Ministerstwa, dbać o:

1. Podnoszenie jakości świadczonych usług i obsługi klientów.
2. Zapewnienie efektywności, gospodarności i skuteczności działania.
3. Efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i optymalizację zatrudnienia.

Tymczasem w ekonomii (jak również w teorii organizacji) uznaje się, że te trzy cele najlepiej realizuje prywatna firma działająca na rynku konkurencyjnym. Biorąc więc poważnie sformułowanie misji Rządu; Rząd dla realizacji tych celów wprowadzi rynek konkurencyjny (czyli pełną liberalizację) i sprywatyzuje firmy przewozowe PKP.

Autorzy Strategii są jednak jak najdalsi od tego rozwiązania. Oczekują oni, jak zobaczymy z jej dalszej analizy, że to rząd w roli właściciela ma egzekwować efektywność ekonomiczną od kierownictwa państwowych spółek. A wiadomo przecież - cały okres gospodarki socjalistycznej to udowodnił, - że państwo nie sprawdza się w roli właściciela.

II. Ocena stanu obecnego.

Cele rynkowe, jakie przyświecały uprzednim reformom, były realizowane niedostatecznie już w zapisach i niekonsekwentnie we wdrożeniach. Toteż jeśli w Strategii sformułowanej w 2006 roku pisze się, że „zakres zmian w funkcjonowaniu PKP wyczerpał się w swojej formule”, to jest to tylko częściowa prawda. Pisze się w niej, że „Spółki kolejowe powstałe w okresie wrzesień/październik 2001 nie doprowadziły do poprawy efektywności funkcjonowania kolei, zadłużenie Grupy PKP wzrosło”. Te spółki były źle podzielone. Poza tym nie były samodzielne tak, aby były zainteresowane

wprost swoimi wynikami ekonomicznymi. Natomiast samorządy nie były zainteresowane rolą przekaźnika pieniędzy bez żadnego wpływu na działanie molocha obejmującego cały kraj, to jest kolei regionalnych. I to jest przyczyna nieskuteczności tej reformy, czego w ogóle nie odnotowano w ocenie zrobionej w Strategii.

Grupa PKP składa się z pięciu podstawowych spółek:

1. Polskie Koleje Państwowe S.A. (jest to „czapa” holdingu posiadająca 100 procent akcji bądź udziałów w pozostałych spółkach),
2. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,
3. PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.,
4. PKP Cargo S.A.,
5. PKP Intercity Sp. z o.o.

oraz licznej grupy spółek usługowych.

Podstawowe spółki przewozowe są podzielone funkcjonalnie i nie stanowią dla siebie konkurencji, innymi słowy każda ma

monopol w zakresie swojego działania. Istnieją jedynie nieśmiałe próby wprowadzania konkurencji w przewozach pasażerskich (np. Koleje Mazowieckie). Nadto, majątek PKP nie został podzielony adekwatnie do potrzeb funkcjonowania tych spółek, co powoduje nieuzasadnione korzyści u jednych, nieuzasadnione straty u drugich. Jest to przyczyną zatorów płatniczych wewnątrz Grupy Kapitałowej i powoduje brak przejrzystości finansowej.

Jednym z rezultatów niekonsekwentnie przeprowadzanej reformy jest obecne, bardzo wysokie zadłużenie zewnętrzne Grupy PKP. (Na koniec 2006 r. 5.8 mld. Zł.) Autorzy Strategii oceniają, że pozyskane środki ze sprzedaży akcji i udziałów spółek podstawowych proponowane w tej strategii, nie wystarczą na obsługę zadłużenia już od 2009 roku, kiedy przychodzi termin wykupu obligacji za ok. 1 mld złotych. Stwierdzają jednocześnie, że spółki nie są przygotowane do prywatyzacji, co oznacza, że nie będą przynosić spodziewanych dochodów. Nie jest przy tym jasno powiedziane, co jest przyczyną braku środków na obsługę

zadłużenia zewnętrznego. Czy nie przygotowanie spółek do prywatyzacji, oznacza, że one nie będą prywatyzowane w ogóle, czy też sprzedaż mniejszościowych pakietów nie przyniesie potrzebnej skali wpływów. Niezależnie jednak od tego, sytuacja Grupy PKP wymaga, zdaniem Autorów Strategii, „wsparcia” finansowego ze strony budżetu państwa (w tym budżetów samorządowych) innymi słowy zróżnicowanej w formach, ale znaczącej pomocy publicznej.

III. Model Grupy PKP zawarty w strategii.

W zaprezentowanej Strategii przyjmuje się jako model, istniejącą strukturę organizacyjną przy uporządkowaniu podziału majątku. Takie uporządkowanie jest niezbędne, w celu przygotowania spółek do działań na rynku konkurencyjnym. Brakuje jednak diagnozy dlaczego dotychczas tego nie zrobiono, jak i gwarancji, że uda się to zrobić teraz, kiedy rozwiązania strategii zmierzają do jeszcze większego zespolenia organizacyjnego i finansowego Grupy.

Z proponowanych w Strategii zmian struktury Grupy PKP nie daje się odczytać, jak ma wyglądać jej struktura docelowa.

Wyodrębnia się tylko dwa rodzaje spółek:

- spółki, które mają utworzyć Podatkową Grupę Kapitałową, tj. prawdopodobnie Cargo, Intercity, być może PKP PR, chociaż nie jest to pewne, bowiem nie jest określony status prawno-organizacyjny tzw. Kolejowych Kompanii Samorządowych (ale winnym miejscu mówi się o spółkach przynoszących zyski i straty).
 - spółki spoza podatkowej grupy kapitałowej
- te spółki mają, jak się wydaje tworzyć strukturę holdingową, natomiast poza holdingiem znalazłyby się PKP PLK.

W Strategii zakłada się utworzenie spójnego finansowo holdingu państwowego z bardzo wątpliwym koncepcyjnie usamorzadowaniem Polskich Kolei Regionalnych. Grupy samorządów województw musiałyby (tak przynajmniej

zakłada projekt zmiany ustawy o restrukturyzacji PKP) utworzyć tzw. Kolejowe Kompanie Samorządowe. Ze Strategii nie wynika wprost, czy Kompanie Samorządowe miałyby zastąpić obecną spółkę PKP PR, która uległaby podziałowi, co byłoby rozwiązaniem korzystnym, czy też, co sugeruje art. 11 projektu ustawy o zmianie ustawy o komercjalizacji PKP, Kompanie miałyby być spółkami córkami PKP PR, która będzie się utrzymywać z wpływów z dzierżawionego samorządom majątku. Natomiast Samorząd przejmuje odpowiedzialność za zatrudnionych obecnie w PR. Taka konstrukcja jest niejasna i wątpliwa z punktu widzenia podziału odpowiedzialności. Co ważniejsze, oznacza ona utrzymanie zbyt wielu spółek nadrzędnej, która będzie dążyć do eliminacji konkurencji, a do tego jest również w tej formie niekorzystna dla samorządów.

Strategia zakłada wzmocnienie spójności Grupy PKP poprzez wzmocnienie funkcji właścicielskiej PKP S.A. wobec jej własnych spółek, jak również „zespolecie przepływów finansowych” między tymi

spółkami, wspólne inwestycje i wspólne zarządzanie, a także powołanie Podatkowej Grupy Kapitałowej co ma być warunkiem koniecznym osiągnięcia tej spójności.

Intencją tworzenia Podatkowej Grupy Kapitałowej jest takie ustawienie rozliczeń wewnątrz grupy, aby spółki, które mają zyski nie płaciły podatku od tych zysków państwu. Generalnie, sposobem na to jest liczenie przychodów wspólnie. Taka koncepcja wzbudza ogrom wątpliwości, ale w tym miejscu chciałabym odnieść się do kilku tylko, w moim przekonaniu, najważniejszych spraw:

Po pierwsze, rozwiązanie typu „Podatkowa Grupa Kapitałowa” pozbawia budżet państwa wpływów od działających na zasadach komercyjnych podmiotów, którymi to wpływami władza publiczna powinna móc dowolnie dysponować.

Po drugie, jest niewyjaśnione, kto w ramach Grupy PKP będzie dysponował tą nadwyżką i decydował na jakie cele zostanie ona przeznaczona. Czy zostanie ona zwrócona spółkom, które zysk wypracowały,

czy też zostanie przeznaczona na niwelowanie strat w spółkach, w których te straty występują. Jeżeli to drugie, to ważne jest na pokrycie jakich zobowiązań zostanie to przeznaczone – czy np. na pokrycie zobowiązań wobec ZUS, czy na wynagrodzenia dla pracowników – o tym nie będzie decydowała władza ustawodawcza (dając np. określone ulgi podatkowe), ale władze kolejowe same sobie będą rozdzielać te nie zapłacone podatki.

Tymczasem, dla realizacji wcześniej sformułowanej misji rządu potrzebne jest działanie wręcz odwrotne – separacja spółek i przejrzystość finansowa wzajemnych rozliczeń i rozliczeń z władzą publiczną, w tym otrzymywania dotacji i płacenia podatków.

IV. Ocena podstawowych rozwiązań Strategii 2006 pod kątem realizacji nie zmienionych celów: jakości efektywności, konkurencyjności

Prezentowana Strategia odchodzi zdecydowanie od rozwiązań rynkowych.

Pisze się tam, że podstawowe elementy strategii związane są z:

1. „Długoterminowymi celami gospodarczymi dla transportu kolejowego”

– traktuje się przy tym transport kolejowy jako pojęcie tożsame PKP. Tymczasem transport kolejowy, to są zarówno firmy prywatne jak i państwowe polskie, firmy samorządowe, niedługo także będą to firmy zagraniczne. Jedynymi celami gospodarczymi dla komercyjnych spółek przewozowych jest wypracowywanie zysku. Transport kolejowy funkcjonuje w oparciu o sieć, która pełni funkcję użyteczności publicznej i ma być powszechnie dostępna po przystępnej cenie (wedle definicji Unii Europejskiej). Są to więc dwa działy, funkcjonujące w oparciu o różne zasady – firmy przewozowe funkcjonują na zasadach komercyjnych, a sieć realizuje cele użyteczności publicznej, których realizacja musi być finansowana przez władze publiczne.

2. „Utrzymaniem niezależnego kapitałowo gospodarza narodowej sieci”

- jest to bardzo niejasne sformułowanie, gdyż nie istnieje taki podmiot prawa handlowego jak gospodarz narodowej sieci. Można domniemywać, że intencją Autorów Strategii jest utrzymanie spółki Polskie Linie Kolejowe w ramach struktury organizacyjnej PKP.

3. „Silniejszą integracją i koordynacją działań w Grupie PKP nie tylko w sferze techniki, technologii, organizacji, ale również w zakresie spraw ekonomiczno-finansowych”

- ta deklaracja pokazuje, że jawnie odchodzi się od jakichkolwiek rozwiązań rynkowych, a realizacja tak sformułowanego celu prowadzi do kreowania struktury zmonopolizowanej z niejasnymi wewnątrz niej przepływami finansowymi. Wewnątrz takiej grupy znalazłyby się podmioty czysto komercyjne (np. PKP Cargo), jak i podmioty pełniące funkcje użyteczności publicznej, wymagające

dofinansowywania (np. Przewozy Regionalne).

4. „Nowymi lub usprawniającymi zasadami finansowania wybranych obszarów działalności kolejowej”

- na pewno potrzebne są nowe zasady finansowania wybranych obszarów ale nie „działalności kolejowej” tylko „zadań z zakresu użyteczności publicznej”, które władze publiczne mogą zlecić różnym podmiotom, w tym nowopowstałym prywatnym, a także zagranicznym; one też prowadzą „działalność kolejową”.

5. „Dostosowaniem rozwiązań regulacyjnych (w tym ustawowych) do przyszłych założeń strategicznych, polegających na nadaniu transportowi kolejowemu należytej pozycji w gospodarce kraju”

- po pierwsze, nie wiadomo co to jest „należna pozycja”, w gospodarce rynkowej firmy walczą o pozycję na rynku modernizując się i rywalizując z innymi. Tu pisze się o transporcie

kolejowym. Czy chodzi o zagwarantowanie „należnej pozycji” wszystkim firmom, również zagranicznym i polskim konkurującym z PKP Cargo? Warto uświadomić sobie, że w dzisiejszych czasach pojęcie „transport kolejowy” nie jest tożsame z pojęciem „PKP”, ale może tu chodzić o konkurencję między transportem drogowym i kolejowym. Ta sprawa jest rzeczywiście niejasna nie tylko na poziomie Polski ale i Unii Europejskiej i wymaga oddzielnego potraktowania.

Rozwiązania proponowane w Strategii oddalają zdecydowanie powstanie rynku w sektorze transportu kolejowego dopóty, dopóki w momencie wymuszonej przez UE liberalizacji, nie wjadą na polskie tory sprawni organizacyjnie i znakomici technicznie przewoźnicy zagraniczni z własnymi ekipami pracowniczymi. Wtedy polska kolej zniknie z rynku. Jedynym wytłumaczeniem proponowanej konsolidacji PKP jest przekonanie Autorów koncepcji, że funkcjonowanie w jednym podmiocie

zarówno spółek subsydiowanych, jak i komercyjnych pozwoli ukryć niedozwoloną pomoc państwa dla tych drugich w obliczu nieuchronnej liberalizacji rynku kolejowego.

V. Wsparcie zamówione przez Autorów Strategii

Jednym z koniecznych warunków wyjścia Grupy PKP z obecnej kryzysowej sytuacji jest, wg. Autorów Strategii, uzyskanie finansowej pomocy państwa nazywanej w skrócie „wsparciem”. Postulaty pozyskania wsparcia pojawiają się bardzo często i mają realizować następujące cele:

1. Całkowite oddłużenie przez budżet państwa spółki PKP PR w preferowanym wariantcie usamorządowienia tej spółki; długi spółki na koniec 2005 r. wynosiły 2 mld. złotych, wobec całkowitego długu Grupy PKP wynoszącego obecnie 5,8 mld. (s. 9) i jednocześnie
2. Propozycja stałego dofinansowywania Kolei Regionalnych z budżetu

- państwa i z budżetów samorządów oraz ulgowego dostępu do infrastruktury ponieważ, zdaniem Autorów Strategii zadłużenie PKP PR ma charakter strukturalny i spółka nie może funkcjonować bez finansowania zewnętrznego. (s. 51)
3. Wsparcie dla samorządów na zakupy taboru dla przewozów pasażerskich - nie jest przy tym wyjaśnione, czy ten tabor ma być własnością samorządów, co będzie zmniejszać ich zależność od wynajmu taboru od PKP PR, czy też własnością PKP PR, od której samorzady miałyby go wdzierżwiać. (s. 15)
 4. Wsparcie podmiotów realizujących i rozwijających przewozy kombinowane przez dofinansowanie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów intermodalnych. (s. 15)
 5. Wsparcie międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozów kolejowych o charakterze usług publicznych. (s. 16)
 6. Utworzenie Podatkowej Grupy Kapitałowej PKP, po to aby ograniczyć w skali całej Grupy wysokość płaconego podatku dochodowego. Co wymaga: zmiany Ordynacji podatkowej tak, aby można było prowadzić rozliczenia VAT-u na zasadzie kompensowania w ramach Podatkowej Grupy Kapitałowej PKP VAT-u należnego VAT-em naliczonym, i zmian w Ustawie o komercjalizacji i restrukturyzacji PKP umożliwiających utworzenie CIT-owskiej Podatkowej Grupy Kapitałowej PKP. (s. 19)
 7. Postulat uzależnienia środków budżetowych i pomocowych od poziomu wpływu poszczególnych rodzajów transportu na stan środowiska. (s. 15).
- Oczekiwane wsparcie środkami publicznymi miałyby mieć charakter zarówno jednorazowy, jak i trwały. W Strategii nie określono sum pieniężnych obciążeń budżetu (w tym utraconych

wpływów) z tytułu oczekiwanego wsparcia. Można szacować, że Autorzy oczekują wsparcia przekraczającego poziom rocznie ponoszonych strat, gdyż często jest podkreślane, że ta pomoc jest warunkiem osiągnięcia rentowności Grupy PKP. Wysokość tego dofinansowania powinna również gwarantować „spokój społeczny”, co pojawia się w postulatach adresowanych do rządu.

Cała strategia opiera się więc na oczekiwaniu dofinansowania środkami publicznymi bardzo wielu działań różnych spółek Grupy PKP.

W tej sprawie dopiero niedawno wypowiedział się Europejski Trybunał Sprawiedliwości². Określił on zakres warunków, w których rekompensaty z tytułu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie stanowią pomocy państwa. W swoim postanowieniu Trybunał powiedział, że kompetentne władze publiczne mogą dawać subsydia aby

pomagać przedsiębiorstwom wypełniać zadania użyteczności publicznej i nie stanowi to niedopuszczalnej (nieprawomocnej) pomocy państwa pod warunkiem, że spełnione są następujące kryteria:

1. otrzymujący musi mieć już wyznaczone zadania użyteczności publicznej konkretnie do wykonania i muszą one być jasno zdefiniowane,
2. jak kompensata ma być obliczona, powinno być ustalone uprzednio w sposób przejrzysty i obiektywny,
3. ta kompensata nie może być większa niż kosztuje świadczenie użyteczności publicznej z uwzględnieniem rozsądnego zysku,
4. jeśli przedsiębiorstwo nie jest wybrane w drodze przetargu, poziom kompensaty musi być obliczony na bazie kosztów, które występują w typowym przedsiębiorstwie o tym samym charakterze.

Wątpliwe jest, czy zakres i sposób wspierania PKP jakiego oczekuje się w Strategii może spełnić tak precyzyjnie ustalone kryteria.

² Judgment of 24 July 2003 in the case C – 280/00 Altmark Trans.

1. Strategia jako realizacja interesu grupowego władzy publicznej kadry i załogi.

Przy komercjalizacji i prywatyzacji każdego monopolu państwowego (nie tylko w Polsce), deklarowane przez władze publiczne cele tych działań są tożsame z interesem publicznym. Jest nim dobrze funkcjonująca infrastruktura.

Strategia temu nie przeczy: przypomnijmy Rząd ma, zdaniem jej Autorów, dbać o:

1. Podnoszenie jakości świadczonych usług i obsługi klientów.
2. Zapewnienie efektywności, gospodarności i skuteczności działania.
3. Efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich i optymalizację zatrudnienia.

Ale władza publiczna ma też interesy krótkofalowe, podobnie jak kadra kierownicza i załogi przekształcanych monopolii. W krótkim okresie, kiedy toczy

się debata wokół projektu ustawy, a właśnie teraz się toczy, można łatwo zidentyfikować gry krótkofalowych interesów grupowych.

W zależności od typu sektora bieżące interesy będą skłaniały władzę publiczną, bądź do sprzedaży całego monopolu - wtedy korzyścią (określaną często jako interes budżetu) jest uzyskanie z prywatyzacji najwyższej możliwej sumy. Tak więc spółek przynoszących straty lepiej jest nie prywatyzować, szczególnie, że grozi to strajkami i władza sądzi, że negatywnie przełoży się na głosy wyborców.

Zachowanie własności państwowej też przynosi korzyści w postaci możliwości obsady licznych stanowisk; występują także korzyści w formie możliwości wpływania na decyzje podmiotów publicznych³ (PATRZ PRZYSTANEK INTERCITY WE WŁOSZCZOWEJ).

3 Np. można skłonić państwowy bank, by kupił udziały, bądź udzielił niskoprocentowanego kredytu prywatnej firmie żony jakiegoś prominenta, można skłonić państwowy monopol aby finansował Fundację żony innego, można również posiadając akcje czy udziały (nawet mniejszościowe) w sprywatyzowanym już przedsiębiorstwie „dokapitalizowywać” inne państwowe przedsiębiorstwo, aby nie uszczuplić bazy własności państwowej przez nieuchronną upadłość.

Interes załogi, przy prywatyzacji monopolu nie jest sprzeczny z interesem własnym kadry. Załoga (otrzymująca ustawowo 15% wartości przedsiębiorstwa) jest zainteresowana, aby sprzedać firmę jak najdrożej, większa jest wartość akcji; sprzedaż na giełdzie pozwala kadrze utrzymać stanowiska, wynagrodzenia i inne korzyści. Wobec tej zbieżności interesów⁴ tworzy się sytuacja, w której możliwe jest wykorzystywanie przez kadrę załogi do uprawiania lobbingu (np. w formie strajku) dla osiągnięcia celów będących głównie celami samej kadry. Dokładnie taki mamy model w prezentowanej strategii. Spółki przynoszące straty pozostają państwowe, podatnicy płacą, nikt nie jest zagrożony utratą pracy, Rząd ma zagwarantować „spokój społeczny”. Projektuje się sprzedać mniejszościowe pakiety akcji spółek komercyjnych, co zaspakaja zarówno interes władzy, - trochę wpływów do budżetu, przy zachowaniu pełnej kontroli, jak i interes kadry kierowniczej, zarządy się nie zmienia,

4 R. D. Willig: *Public versus Regulated Private Enterprise*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, s. 155 - 156

najwyżej się jedną osobę dokooptuje, załoga dostanie akcje.

Ukierunkowana wedle takich interesów strategia przekształceń GK PKP, niewiele ma wspólnego z realizacją interesu publicznego. Natomiast sprzeczne interesy władzy godzono znaną metoda „aby zarazem zjeść ciastko i je mieć”, czyli zachowując jakieś znaczące udziały skarbu państwa z jednej strony i sprzedając mniejszościowe udziały dla pozyskania wpływów budżetowych. Interes załogi jest realizowany w częściowo sprywatyzowanych spółkach dochodowych poprzez możliwość otrzymania akcji; w spółkach niedochodowych poprzez znaczące dopłaty z budżetu państwa. Ta strategia de facto niczego nie zmienia, tzn. nie tworzy warunków do uzyskania konkurencyjności Grupy w warunkach liberalizacji rynku kolejowego.

VI. Własne propozycje przekształceń.

W związku z powyżej zaprezentowanymi krytycznymi uwagami uważam, że nie jest uzasadnione odnoszenie

się do poszczególnych rozwiązań proponowanych w omawianej Strategii. Generalnie, stawia ona dobrą diagnozę stanu istniejącego, ale nie zawsze właściwie interpretowane są przyczyny tego stanu, a proponowana terapia jest nieskuteczną, choć niektóre jej elementy byłyby w kontekście innej całości uzasadnione. Dlatego w tym miejscu chcę zaprezentować swój pomysł na przekształcenia organizacyjne Grupy PKP, które są bliskie sformułowanemu na początku Strategii celowi Rządu, tj. Doprowadzenia do efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw Polskich Kolei Państwowych, nie wykluczając pełnienia przez nie funkcji użyteczności publicznej i zobowiązań władz publicznych do pokrywania kosztów tych zadań. Patrząc na Grupę PKP w jej obecnym kształcie organizacyjnym, wyraźnie widać, że można wyodrębnić:

- linie kolejowe (tory wraz z całą obsługą do zagwarantowania ruchu pociągów),
- spółki przewozowe, towarowe i pasażerskie;

niezbędnym jest dokonać jednoznacznego podziału majątku PKP tak, aby każda spółka mogła samodzielnie funkcjonować w oparciu o swój majątek, jak również odpowiadać za niego ekonomicznie.

Tą drugą grupę trzeba podzielić na spółki przewozów towarowych, które mają charakter działalności czysto komercyjnej oraz spółki przewozów pasażerskich, którym mogą być zlecane zadania z zakresu użyteczności publicznej.

PKP Cargo, na co zwrócił uwagę prof. Chaberek występując na konferencji SGH dotyczącej transportu, jest spółką bardzo niedoinwestowaną w porównaniu do innych zachodnioeuropejskich państwowych spółek przewozów towarowych gdyż po prostu bogatsze kraje w dużo większym stopniu pośrednio lub bezpośrednio subsydiowały te spółki i nie mają one za sobą prawie półwiecza socjalizmu. Polska jest jednym z najbiedniejszych krajów Unii Europejskiej i małe są szanse aby pieniędzmi z budżetu państwa nadrobić te zaległości w ciągu roku (a może wynegocjowanych kilku lat), który dzieli

nas od pełnej liberalizacji kolejowych przewozów towarowych. Chronienie się przed konkurencją nie jest zresztą celowe, co pokazują inicjatywy niemiecko-rosyjskie ominięcia Polski drogą morską. Dlatego PKP Cargo trzeba podzielić na trzy spółki i sprzedać inwestorom strategicznym, którzy będą chcieli zainwestować poważny kapitał w modernizację przewozów, będą konkurować między sobą a nie z niedoinwestowanym PKP Cargo w ramach zliberalizowanego rynku europejskiego. Zapewnić to może wzrost, a nie spadek zatrudnienia i efektywną konkurencję z przewozami samochodowymi. Należy spodziewać się realnych, a nie wygórowanych wpływów do budżetu państwa z tytułu prywatyzacji i przeznaczyć je na oddłużenie kolei regionalnych.

W koniecznym okresie społeczeństwo ani przez budżet, ani przez prywatyzację giełdową nie udźwignie nakładów niezbędnych na jednorazową modernizację spółki PKP Cargo.

PKP Intercity w zasadzie może być prywatyzowane przez giełdę lub sprzedane inwestorowi strategicznemu w zależności od szacunku wpływów, też z założeniem, że wpływy przeznaczone zostaną częściowo na modernizację taboru spółki, częściowo na oddłużenie Grupy PKP (przede wszystkim kolei regionalnych).

Koncepcja podziału jednej spółki kolei regionalnych na kompanie samorządowe była od dawna lansowaną tezą. Geograficzny podział zaproponowany w strategii ma swoje merytoryczne uzasadnienie. W mojej propozycji poszłabym konsekwentnie dalej. Majątek podzielonych geograficznie kolei regionalnych, jako własność państwową przekazałabym związkom celowym samorządów. Nie ma potrzeby utrzymywania czapy PKR, która by żyła z dzierżawienia państwowego majątku. Samorząd jako jedyny właściciel doskonale będzie tym majątkiem gospodarował, i w niego inwestował. Konkurencyjne spółki na pewno zorganizowałyby przewozy



Dr hab. Krystyna Bobińska
krystyna.bobinska@sobieski.org.pl

interregionalne, a chcąc współfinansować funkcjonowanie własnej spółki byłyby w stanie sprostać wymaganiom UE.

Wniosek

W sumie, w Strategii można znaleźć, jedynie częściowe racjonalne rozwiązania, jako całość jest rozwiązaniem idącym w kierunku gorszym niż poprzednio podejmowane kroki i nie powinna być zaakceptowana przez Radę Ministrów.

Dr hab. Krystyna Bobińska
Docent w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN