

ZBIGNIEW TAYLOR

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN

## OCENA TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ W POLSKIM TRANSPORCIE LĄDOWYM

**Abstract: Systemic transformation in Polish surface transport: An evaluation.** The purpose of this paper is to provide some insight into the processes of restructuring and privatisation among rail, road, urban-transport, and inland shipping companies after 1989. Where freight is concerned, carriage on standard- and broad-gauge railways can be evaluated as partly deregulated, while where the carriage of passengers is concerned – all carriers up to mid-2005 had originated within the PKP Group. The most common form of transformation of passenger carriers is communalisation of existing companies. The first private operator (the present-day Arriva) appeared as late as 2007. The disintegration of national road carrier (PKS) resulted in the founding of c. 40 new freight firms, the majority of which were closed-down soon. The most common form of privatisation of the PKS passenger enterprises has involved leasing by workers. The privatisation has involved not only Polish investors but also foreign ones (Veolia, later on taken over by Arriva, and Israeli Egged Holding via its affiliate Mobilis). However, the share of public-capital ownership remains substantial, resulting often in final bankruptcy of road transport companies. Among the operators in urban transport public ownership remains dominant in various forms (local authorities, municipal, budgetary companies). On the opposite, in inland shipping small private firms are dominant. Moreover, systemic transformation plus Poland's EU accession have given rise to the conditions underpinning the emergence of Europe's largest shipowners (OT Logistics).

**Keywords:** restructuring, privatisation, deregulation, FDI, surface transport companies

**JEL codes:** L920, L980, M160, P310

### Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwięźle przedstawić najważniejszych cech transformacji systemowej polskich<sup>1</sup> przedsiębiorstw transportu lądowego po 1989 r., a także ocenę przekształceń zachodzących w transporcie kolejowym, samochodowym, miejskim i w żegludze śródlądowej. Z oczywistych względów artykuł, który oparty jest na wieloletnich badaniach, będzie prezentował tylko wybrane ważniejsze uogólnienia, zaś zainteresowanego czytelnika odsyła się do obszerniejszej publikacji<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> To jest występujących na obszarze RP, ale w części niekoniecznie będących własnością kapitału polskiego.

<sup>2</sup> Artykuł jest częścią większej pracy na temat przekształceń organizacyjno-własnościowych przedsiębiorstw transportowych w Polsce [Taylor, Ciechański 2017].

Już ponad ćwierćwiecze transformacji gospodarczo-ustrojowej stanowi dobry asumpt do podsumowania procesów przekształceń organizacyjno-własnościowych w polskim transporcie. Przed 1989 r. transport był jedną z wielu dziedzin, w którą państwo było zaangażowane na zasadzie monopolisty. Nie powinno więc dziwić, że w nowe warunki gospodarowania Polska praktycznie wkraczała z monopolem we wszystkich gałęziach transportu. Oczywiście nie zawsze była to forma absolutnej dominacji jednego podmiotu.

Zdecydowanie najbardziej zmonopolizowaną gałęzią transportu w 1989 r. była kolej: przedsiębiorstwo państwowe PKP łączyło w sobie jednocześnie funkcje zarządcy infrastruktury, organizatora przewozów oraz przewoźnika pasażerskiego i towarowego. Istniało wówczas wprawdzie kilkadziesiąt kolei przemysłowych obsługujących górnictwo, leśnictwo i cukrownictwo, jednak poza siecią kolejową Przedsiębiorstwa Materiałów Podsadzkowych Przemysłu Węglowego sporadycznie realizowano przewozy towarów dla innych odbiorców niż macierzysty zakład. Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w towarowym transporcie samochodowym: oprócz parku ciężarówek należących do PKS, do dyspozycji klientów było wiele wyspecjalizowanych branżowych przedsiębiorstw i spółdzielni transportowych świadczących swoje usługi przede wszystkim na rzecz podmiotów z gałęzi gospodarki, do których obsługi je powołano. Oprócz tego samochodami, głównie dostawczymi na potrzeby własne, dysponowały pozostałe przedsiębiorstwa i spółdzielnie, a także nieliczne osoby fizyczne. Natomiast śródlądowa żegluga towarowa znajdowała się wyłącznie w rękach państwa.

W przypadku transportu pasażerskiego sytuacja w 1989 r. była dosyć podobna. Poza PKP publiczne kolejowe przewozy pasażerskie świadczyła tylko bieszczadzka kolej leśna. Ponadto niektóre zakłady realizowały przewozy pasażerskie na własne potrzeby. W dziedzinie transportu drogowego pozycję niemal monopolistyczną miały przedsiębiorstwa funkcjonujące pod szyldem Państwowej Komunikacji Samochodowej. Na znacznie mniejszą skalę funkcjonował transport spółdzielczy, a duże zakłady przemysłowe dysponowały często własnym parkiem autobusów służących do dowozu pracowników. Również transport miejski był podporządkowany władzom państwowym, zazwyczaj szczebla lokalnego, ale w aglomeracjach miejskich często tworzone przedsiębiorstwa podporządkowane władzom szczebla wojewódzkiego.

## 1. Przekształcenia organizacyjno-własnościowe przedsiębiorstw

Zmiany zapoczątkowane w 1989 r. postawiły państwowe przedsiębiorstwa przed nowymi wyzwaniami. W celu sprostania zaistniałym realiom konieczna stała się ich **restrukturyzacja**. W przypadku PKS dotychczasową strukturę zmieniono na obejmującą ponad 230 nowych przedsiębiorstw państwowych, powstałych z dawnych placówek terenowych. Umożliwiono także funkcjonalne wydzielenie przedsiębiorstw ze względu na rodzaj wykonywanych przewozów. W odniesieniu do transportu kolejowego do 1997 r. można mówić o działaniach pozornych, mających przede wszystkim na celu redukcję zatrudnienia. Dopiero po 1997 r. rozpoczęto całkowitą przebudowę struktury przedsiębiorstwa PKP z obszarowej na sektorową. Umożliwiło to

komercjalizację, a później docelowo miało ułatwić prywatyzację nowo powstałych podmiotów. W ramach restrukturyzacji PKP doszło też do wyłączenia spod jurysdykcji narodowego przewoźnika części kolei wąskotorowych i ich komunalizacji. Pozostałe koleje w następnych latach stopniowo fizycznie likwidowano. W przypadku transportu miejskiego restrukturyzacja miała charakter zbliżony do obserwowanej w przedsiębiorstwach PKS – duże przedsiębiorstwa wojewódzkie podzielono na dotychczasowe zakłady, przekazując je właściwym terenowo władzom miejskim. W żegludze śródlądowej restrukturyzacja ograniczyła się do likwidacji części przedsiębiorstw jeszcze na początku lat 90.

Przedsiębiorstwa państwowe nie były przygotowane do konkurowania z prywatnymi przewoźnikami mogącymi bardziej elastycznie reagować na potrzeby klientów. Antidotum na taki rozwój sytuacji miała być **komercjalizacja** stanowiąca wstęp do dalszych przekształceń własnościowych. Proces ten przede wszystkim dotyczył PKS i miał być tylko etapem prowadzącym do dalszej prywatyzacji. Niestety dla sporej ich grupy był to ostatni element ścieżki przekształceń przed upadłością i likwidacją. Natomiast część przedsiębiorstw w dalszym kroku, wskutek fiaska prób prywatyzacji, skomunalizowano. Również w przypadku przedsiębiorstw żeglugi śródlądowej i spółek Grupy PKP komercjalizacja była preludium do dalszej transformacji własnościowej. W odniesieniu do PKP była także sposobem wyodrębnienia zarządzania liniami kolejowymi i dopuszczenia do ich wykorzystywania przez niezależnych, zewnętrznych przewoźników. Obecnie również większość przedsiębiorstw gminnego transportu pasażerskiego jest skomercjalizowana.

W przypadku kilkudziesięciu przedsiębiorstw PKS (wskutek fiaska procesów prywatyzacyjnych) administracja rządowa przeprowadziła **komunalizację**. Przybierała ona formę przekazywania udziałów samorządom wszystkich szczebli oraz konsorcjom samorządów i celowym związkom komunalnym. Warto zwrócić uwagę, że spółki samorządów bądź komunalnych związków celowych występują też w przypadku przedsiębiorstw transportu miejskiego. Komunalizacja miała ponadto miejsce w żegludze śródlądowej. Natomiast najbardziej spektakularnym przykładem takiej formy transformacji było przekazanie udziałów spółki PKP Przewozy Regionalne samorządom szesnastu województw. Za formę komunalizacji można także uznać tworzenie własnych przewoźników kolejowych, konkurencyjnych wobec Przewozów Regionalnych. W omawiany nurt przekształceń wpisuje się też przekazanie samorządom części kolei wąskotorowych.

Niewątpliwie najbardziej pożądaną formą przekształceń własnościowych jest **prywatyzacja**. Jak podaje Mokrzyszczak [1995], w przedsiębiorstwach państwowych dyrektora i kadrę kierowniczą z efektów rozliczała rada pracownicza, dla której priorytet stanowiło raczej zaspokajanie potrzeb finansowych załogi niż racjonalny rachunek ekonomiczny. Natomiast w przedsiębiorstwie sprywatyzowanym hierarchia ważności jest zdecydowanie odmienna. Radę pracowniczą zastępuje rada nadzorcza, dla której najważniejsze są efekty ekonomiczne. Nastąpiło też rozdzielenie struktury zarządzania i struktury własności. Prywatyzacja ma na celu m.in. demonopolizację transportu, stworzenie możliwości napływu kapitału zagranicznego, zwiększenie liczby i udziału prywatnych firm transportowych, uruchomienie procesu tworzenia rynku kapitałowego, stworzenie warunków do relokacji zasobów, podniesienie jakości obsługi,

wzrost elastyczności podaży usług przewozowych i obniżkę kosztów [Dłutowska, Perenc 1994].

Stosunkowo wcześniej, gdyż w pierwszej połowie lat 90. XX w., prywatyzacja objęła samochodowy transport ładunków, w tym przedsiębiorstwa przewozu towarów PKS. Przybrała ona głównie formę prywatyzacji likwidacyjnej, wskutek czego przedsiębiorstwa PKS w większości dość szybko zniknęły z rynku zasilając taborem nowych przewoźników prywatnych. Jak się następnie okazało, dało to znaczącą przewagę konkurencyjną w stosunku do transportu kolejowego.

Część problemów związanych z przekształceniami własnościowymi powtarza się niezależnie od badanych aktualnie gałęzi. Restrukturyzację przedsiębiorstw PKS rozpoczęto niemal 10 lat wcześniej niż transportu kolejowego. Można jednak odnieść wrażenie, że za częściowe fiasko tego procesu odpowiadają te same czynniki co w przypadku kolei. Przede wszystkim obserwowano nader niechętny stosunek części załóg do inwestorów zewnętrznych, słusznie obawiających się redukcji zatrudnienia. Ponieważ przedsiębiorstwa PKS uległy silniejszemu rozdrobnieniu niż na przykład PKP, rola związków zawodowych była tu znacznie słabsza, i udało się sprywatyzować stosunkowo liczną grupę podmiotów. Obawa o zachowanie miejsc pracy niewątpliwie przyczyniła się do znaczącej popularności prywatyzacji pracowniczej; trzeba jednak pamiętać, że w wielu sytuacjach głównym udziałowcem zostawała kadra zarządzająca przedsiębiorstw. Z perspektywy czasu tę formę prywatyzacji należy uznać za najbardziej udaną, niemal wszystkie przekształcone w ten sposób przedsiębiorstwa pasażerskie PKS nadal prowadzą działalność. Jednak prywatyzacja pracownicza w pozostałych analizowanych gałęziach transportu nie była popularna.

## 2. Inwestorzy krajowi i zagraniczni

Stosunkowo liczną grupę inwestorów tworzą inne przedsiębiorstwa zajmujące się transportem pasażerskim. Były to zarówno przedsiębiorstwa z kapitałem zagranicznym, jak **inwestorzy krajowi**, z których najliczniejszą grupę stanowiły inne przedsiębiorstwa PKS, często przekształcone w drodze prywatyzacji pracowniczej. W niektórych regionach ryzyko zakupu PKS podejmowały także firmy osób fizycznych prowadzących identyczną działalność przewozową. Niepokojącym, a ostatnio narastającym zjawiskiem jest natomiast zakup przedsiębiorstw w celach spekulacji nieruchomościami (np. w Zakopanem, Katowicach, Kielcach, częściowo w Olsztynie i Krośnie).

W przypadku inwestycji w przedsiębiorstwach transportu miejskiego znaczenie kapitału krajowego było minimalne. W przeciwieństwie do PKS tylko nieliczne przedsiębiorstwa trafiły w ręce prywatnych podmiotów. Nieco większe zaangażowanie kapitału prywatnego można natomiast zaobserwować na rynku konkurencji regulowanej. W wielu miastach przetargi wygrywają zarówno sprywatyzowane uprzednio PKS, jak i przewoźnicy prywatni, przede wszystkim stanowiący własność kapitału polskiego.

Inaczej wyglądała transformacja rynku przewozów towarowych żegluga śródlądową. Tutaj w miarę wcześniej rozpoczęto procesy przekształceń własnościowych, dzięki

którym własnością prywatną stało się dwóch największych przewoźników realizujących przewozy barkami (Odratrans i Żegluga Bydgoska, skonsolidowane następnie w OT Logistics). Jednocześnie część floty trafiła w ręce mniejszych, prywatnych podmiotów.

Szczególnie pożądanym w trakcie procesów prywatyzacyjnych był udział **inwestorów zagranicznych**, postrzeganych z jednej strony jako źródło kapitału, z drugiej zaś innowacji. W przypadku pozamięskiego transportu drogowego otwarcie na podmioty z kapitałem zagranicznym było znacznie większe: być może wynikało to z konieczności prywatyzacji przedsiębiorstw PKS, dla których w przeciwieństwie do kolei nie rozłożono parasola ochronnego, od razu wystawiając je na styk z twardymi realiami gospodarki rynkowej. Mimo to jednak nie wszystkie przedsiębiorstwa, którymi były zainteresowane podmioty zagraniczne, udało się tak sprywatyzować, w części wystąpił znany skądinąd opór przed obcym kapitałem. Brak dofinansowania jednak sprawił, że rynek ten stał się stosunkowo mało atrakcyjny i w ostateczności pojawiło się tylko dwóch znaczących inwestorów zagranicznych, którzy łącznie zakupili ponad 20 przedsiębiorstw PKS. Rozdrobnienie przedsiębiorstw niewątpliwie korzystnie wpłynęło na napływ kapitału, w tym zagranicznego. Najważniejszym inwestorem w ostatecznym rozrachunku okazała się obecna spółka zależna niemieckich kolei państwowych DB – Arriva Bus Transport Polska, która przejęła kilkanaście przedsiębiorstw od Veolii. Drugim był izraelski Egged Holding działający poprzez swoją spółkę zależną Mobilis [Taylor, Ciechański 2013].

Znacznie mniejsze zainteresowanie inwestorów zagranicznych obserwujemy natomiast w przypadku transportu miejskiego. Wynika to przede wszystkim z próby zachowywania monopolu i kontroli samorządu w zaspokajaniu potrzeb transportowych ludności. Większość przypadków inwestycji zagranicznych dotyczy niezbyt dużych ośrodków, borykających się w latach 90. XX w. z restrukturyzacją swoich mocno niewydolnych ekonomicznie przedsiębiorstw transportu miejskiego [Pertkiewicz, Machowiak 1996]. Prowadziło to albo do całkowitej sprzedaży przedsiębiorstwa (Tczew), albo przyznania udziałów w zamian za *know-how* (Kalisz, Chełm). Ten ostatni wariant nie sprawdził się i miasta odkupiły od inwestora brytyjskiego z czasem jego udziały. Także udział przedsiębiorstw z kapitałem zagranicznym w przetargach organizowanych przez samorządy jest bardzo niski [Taylor, Ciechański 2013].

Nowym i interesującym zjawiskiem jest to, że polscy przewoźnicy nie tylko są celem inwestycji, ale także **inwestują za granicą**. Gdy w 2004 r. otwarty został niemiecki rynek, naturalnym skutkiem tego był zakup przez obecne przedsiębiorstwo OT Logistics niemieckiego armatora Deutsche Binnenreederei. Wraz z regresem krajowego rynku przewozowego obserwuje się spadek floty zarejestrowanej w Polsce i przenoszenie jej do niemieckich spółek zależnych. Podobnego zakupu na rynku czeskim na przełomie 2014 i 2015 r. dokonało PKP Cargo, wykupując większościowe udziały w kolejowym przewoźniku Advanced World Transport.



### 3. Deregulacja i liberalizacja transportu

Właściwe stosunki na rynku transportowym miała zapewnić deregulacja<sup>3</sup>, która jednak nie została przeprowadzona we wszystkich gałęziach transportu bezproblemowo. Jak zauważa Teichmann [1995], w Polsce jako kraju dopiero budującym instytucje rynkowe proces deregulacji transportu był z natury wolniejszy, a co wielokrotnie obserwowaliśmy, nierazdo towarzyszyły mu procesy reregulacji jako skutek przyjętych przez UE rozwiązań.

O ile w towarowym transporcie drogowym i żegludze śródlądowej procesy deregulacyjne przebiegały w miarę szybko i skutecznie, to w przypadku kolei, gdzie dość długo decydowała silna pozycja związków zawodowych, urynkowienie przewozów towarowych nie odbyło się płynnie i szybko. Do 1997 r. publiczna sieć kolejowa była niemal niedostępna dla innych podmiotów. Wydawać by się mogło, że ustawa o transporcie kolejowym z 1997 r. wprowadzi mechanizmy umożliwiające konkurencję rynkową również w tym sektorze. Niestety, wskutek nacisków politycznych udało się utrudnić skutecznie wejście nowych przewoźników poprzez absurdalne ograniczenie uprzednio wydanych koncesji. Dopiero kolejna ustawa o transporcie kolejowym z 2003 r. stworzyła podstawy do pełnego otwarcia rynku kolejowych przewozów towarowych. Było to o prawie 15 lat za późno, gdyż transport drogowy do tej pory mógł znacznie lepiej przystosować się do nowych konkurencyjnych warunków. Jednocześnie podtrzymywanie monopolistycznej pozycji PKP przyczyniło się do spadku konkurencyjności zarówno samego przedsiębiorstwa, jak i transportu kolejowego ogółem. Rzeczywiste uwolnienie rynku zasadniczo zaledwie ograniczyło wyhamowanie wieloletniego trendu spadkowego. Jednocześnie PKP wciąż utrzymuje dominującą pozycję rynkową pomimo stale wzrastającej liczby przewoźników prywatnych. Niewątpliwie na taką sytuację wpływ może mieć udana restrukturyzacja, jaką w ostatnich latach przechodzi PKP Cargo.

W przypadku spółek przewozowych Grupy PKP nie doszło do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a spółka PKP Cargo została częściowo sprywatyzowana poprzez publiczną ofertę. Inwestorzy zagraniczni natomiast nie unikali inwestycji w konkurentów PKP Cargo: znaczącym kosztem wejścia na rynek był bowiem zakup nowego taboru, więc dużo prostszym rozwiązaniem były inwestycje typu *brownfield* obejmujące nie tylko przedsiębiorstwa jako ich składniki majątku ruchomego, ale przede wszystkim rynek. Największe zainteresowanie budziły spółki działające na Górnym Śląsku obejmujące w swym portfelu m.in. dawne kopalnie piasku i usamodzielnione w ramach restrukturyzacji przedsiębiorstw przemysłowych dawne zakłady transportu kolejowego. Niemniej w transporcie kolejowym odnotowuje się także pojedyncze inwestycje zagraniczne typu *greenfield* (np. Freightliner PL).

Nieco przed wejściem w życie ustawy z 2003 r. nowi niezależni przewoźnicy podjęli przewozy towarowe na kolejach wąskotorowych. Wprawdzie dotyczyło to tylko nielicznych, którzy realizowali przewozy jako podwykonawcy PKP Cargo i stopniowo, głównie z powodów ekonomicznych, rezygnowali z tego typu usług.

<sup>3</sup> Problematykę deregulacji i liberalizacji w odniesieniu do transportu można znaleźć w pracy Taylora i Ciechańskiego [2017], s. 13–16.

Zdecydowanie najmniej zderegulowaną i sprywatyzowaną gałęzią jest pasażerski transport kolejowy. Stanowczo za długo broniono pozycji przedsiębiorstwa PKP, a następnie powstałych na jego bazie spółek przewozowych. W sektorze tym funkcjonuje tylko jeden przewoźnik pasażerski z kapitałem obcym – Arriva RP należący do niemieckiej państwowej kolei DB [Taylor, Ciechański 2013].

Nieco odmiennie sytuacja rynkowa wygląda w sektorze kolei wąskotorowych. Przewoźnicy pasażerscy funkcjonujący na tym rynku nie mają żadnych związków z przedsiębiorstwem PKP. Początkowo podstawową grupę operatorów stanowiły organizacje pozarządowe, których rola z czasem z wielu powodów zaczęła maleć na rzecz innych podmiotów. Co ważne, większość kolei od początku przekształceń własnościowych prowadziła wyłącznie przewozy turystyczne, a w nielicznych przypadkach regularny ruch dojazdowy. Wyjątkiem jest tu udział jednego przedsiębiorstwa prywatnego (Biuro Eksploatacji i Utrzymania Gnieźnieńskiej Kolei Wąskotorowej), ale z kolei jedyna inwestycja kapitałowa zakończyła się całkowitym fiaskiem (Żnińska Kolej Powiatowa).

Odrębnym zagadnieniem jest transport dalekobieżny. W początkach wprowadzania gospodarki rynkowej był on przede wszystkim domeną kolei, w nieco mniejszym stopniu przedsiębiorstw PKS. Spadek popytu na przewozy doprowadził do znaczącej redukcji połączeń kolejowych. W przypadku transportu drogowego można natomiast mówić o pewnym renesansie tego typu połączeń. Dla przedsiębiorstw PKS obsługa kursów dalekobieżnych stanowiła źródło poprawy wyników ekonomicznych, szczególnie na trasach prowadzących z Warszawy i do ośrodków turystycznych. Trudno natomiast mówić do pewnego momentu o gwałtownym rozwoju połączeń realizowanych przez przewoźników spoza PKS. Zazwyczaj ograniczali się oni do obsługi jednej trasy. Niezbyt udaną próbą stworzenia ogólnopolskiej sieci połączeń autokarowych dużych miast i ośrodków turystycznych głównie z Warszawą był przewoźnik Polski Ekspres, który jednak wkrótce po wycofaniu się inwestora zagranicznego zaprzestał działalności. Nowością na polskim rynku transportu dalekobieżnego okazał się szkocki przewoźnik działający pod marką Polskibus.com, który nie dość, że szybko rozwinął sieć połączeń zbliżoną do Polskiego Expressu, to jeszcze ją znacząco wzbogacił o połączenia omijające Warszawę i dodatkowe relacje międzynarodowe. Nowy podmiot nie tylko wpłynął na ograniczenie siatki połączeń pozostałych przewoźników drogowych, ale także doskonale wykorzystał koniunkturę płynącą z zapaści transportu kolejowego w wyniku szeroko zakrojonego programu modernizacji linii (przechwycił znaczną liczbę pasażerów spółki PKP Intercity, nieprzygotowanej do walki konkurencyjnej na rynku międzygałęziowym). Rok 2015 zakończył się szczególnie interesująco, gdyż na rynek wszedł nowy istotny podmiot w postaci estońskiego przewoźnika autokarowego Lux Ekspres (oferującego większy komfort podróży). Niezależnie w końcu 2014 r. znacznie skróciły się czasy przejazdu w sieci kolejowej.

Zupełnie inną rolę w Polsce odgrywa żegluga śródlądowa. W niewielkim tylko stopniu wykorzystywana jest w charakterze transportu zbiorowego i są to przede wszystkim promy śródlądowe i tzw. tramwaje wodne, obsługiwane głównie przez podmioty z sektora publicznego. Natomiast w rejsach *stricte* turystycznych dominuje sektor prywatny, zarówno w przewozach regularnych, jak nieregularnych. Można

odnotować nawet pewien renesans pasażerskiej żeglugi śródlądowej, jej mankamentem jest natomiast brak skoordynowania z systemem transportu publicznego.

#### 4. Ocena przekształceń

Jaka jest więc ocena ostatniego ćwierćwiecza dla polskiego transportu? Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna. Niewątpliwie polskie rządy, niezależnie od opcji politycznej, niepomnie przykrych doświadczeń krajów zachodnich, pozwoliły na gwałtowny rozwój motoryzacji indywidualnej, za którą nie nadała modernizacja infrastruktury drogowej. Natomiast transport kolejowy i żegluga śródlądowa zostały pozostawione wolnemu rynkowi, bez zapewnienia równorzędnych warunków do konkurencyjności. Czy był to okres sukcesów, czy też licznych porażek? Warto postawić sobie pytanie, jakie pojawiły się szanse, a jakie zagrożenia.

Polska niewątpliwie wyróżnia się wśród byłych krajów socjalistycznych znaczną liberalizacją w niektórych gałęziach transportu, które także w innych państwach, choćby z racji dyrektyw UE, podlegały silnym mechanizmom rynkowym. Z drugiej strony nie można się często oprzeć wrażeniu, że proces ten poszedł za daleko – wręcz na wzór bardziej postradziecki niż zachodnioeuropejski. Jakie wobec tego są sukcesy omawianych procesów?

- 1) Czas, w którym nastąpiła separacja zarządzania infrastrukturą kolejową i przewoźników oraz udostępnienie infrastruktury przewoźnikom niezależnym od dotychczasowego monopolisty w Polsce, niewiele różni się od tzw. krajów „starej” Unii. Friebeł i in. [2010] zauważają, że procesy te miały miejsce głównie w połowie lat 90. XX w. Przyjmując, że pierwsze próby udostępnienia torów przewoźnikom niezależnym miały miejsce w Polsce w 1997 r., różnica ta praktycznie jest niewielka. Ci sami autorzy stwierdzają, że bardzo popularnym rozwiązaniem było pozostawianie podmiotu zarządzającego siecią kolejową w strukturach grup czy holdingów skupionych przy dotychczasowym państwowym przedsiębiorstwie kolejowym. Ostatecznie takie rozwiązanie przyjęto również w Polsce (Grupa PKP).
- 2) Niewątpliwie wolny rynek sprawdził się w przypadku transportu towarów po drogach, ale także (mimo przeszkód) w transporcie kolejowym, chociaż tutaj pomimo jednego z najbardziej zderegulowanych rynków w Europie wciąż dominują zrestrukturyzowane spółki z przewagą kapitału publicznego. W przypadku żeglugi śródlądowej natomiast swoboda dostępu do rynku, niestety, nie szła w parze ze stanem infrastruktury, w związku z czym polscy armatorzy, szczególnie po 2004 r., zaczęli prowadzić działalność głównie na rynku niemieckim.
- 3) W pozamiejskim transporcie pasażerskim można odnieść wrażenie, że liberalizacja przewoźników i prywatyzacja pozamiejskiego transportu autobusowego poszły w Polsce znacznie dalej niż w wielu krajach tzw. „starej” UE. W Polsce na niespotykaną skalę stosunkowo szybko uwolniono rynek, dopuszczając do niego praktycznie każdego, kto spełniał wymogi techniczne i prawne.
- 4) Jeszcze bardziej konkurencyjna sytuacja istniała w przypadku autobusowego transportu dalekobieżnego, w niektórych krajach nie podlegał on ingerencji państwa. W Polsce, podobnie jak w innych krajach postsocjalistycznych, przez długie lata



dominującą pozycję zajmowali przewoźnicy wywodzący się z narodowych przedsiębiorstw transportu autobusowego. Dopiero w latach 2000. można mówić o pewnej ekspansji przewoźników prywatnych oferujących nie tylko pojedyncze relacje, ale siatki połączeń pomyślane głównie jako konkurencja dla transportu kolejowego.

Ponad 25 lat polskiej transformacji gospodarczo-ustrojowej to również zauważone liczne **porażki**:

- 1) Nie najlepsze rezultaty prywatyzacji należy wiązać wpięrow z błędnie założoną na początku lat 90. XX w. strategią wzmocnienia państwowych przedsiębiorstw, a potem z brakiem kapitału publicznego potrzebnego do rozwoju transportu zbiorowego, z trudnościami w określeniu sposobu funkcjonowania usług przewozowych po sprywatyzowaniu przedsiębiorstw i negatywnymi nastrojami społecznymi towarzyszącymi przekształceniom własnościowym [Bąkowski 1999, Hebel, Kołodziej-ski 2003].
- 2) W przypadku kolejowych przewozów dalekobieżnych utrzymano niemal wyłączny monopol spółki PKP Intercity. Jak zgubne skutki niesie utrzymywanie takiej pozycji, można się przekonać w ostatnich latach, w których niedostosowany do konkurencji międzygałęziowej przewoźnik pozwolił odebrać sobie bardzo dużą część segmentu rynku (przez transport autobusowy).
- 3) Polska wyróżnia się negatywnie wśród wielu krajów rolą i kondycją kolei lokalnych i wąskotorowych. W wielu państwach UE istnieją mali przewoźnicy prywatni bądź też samorządowi realizujący publiczne przewozy poza ogólnonarodową siecią kolejową. W Polsce tego typu operatorzy obsługują zaledwie linie turystyczne poza systemem służby publicznej.
- 4) O ile na przykład w Czechach regionalizacja ujawniła problem finansowania połączeń na stykach krajów (województw), to w Polsce pogłębiło go powoływanie przez samorządy własnych przewoźników kolejowych, co doprowadziło dodatkowo do jeszcze większej dezintegracji przewozów. W części województw (np. w Mazowieckiem) przewozy realizuje, wbrew zasadom ekonomii, więcej niż jeden publiczny przewoźnik regionalny. Generalnie obserwuje się praktykę zapewnienia kontraktów własnym podmiotom, a odbywa się to głównie za pomocą kryteriów zniechęcających konkurentów do startowania w przetargach. W założeniu powołanie własnych spółek miało służyć odcięciu się od niechlubnych tradycji PKP i obniżeniu kosztów usług. Jednak wbrew założeniom koszty są najczęściej znacznie wyższe niż zakładano.
- 5) W sposób nieodpowiedzialny zniszczono pozycję rynkową przedsiębiorstw PKS i obniżono znacząco ich wartość przed planowaną prywatyzacją. Sytuację kryzysową niewątpliwie pogłębił brak jakiegokolwiek organizatora rynku znanego z wielu krajów UE. Na dodatek przewozy autobusowe w Polsce wyłączono z publicznego dotowania, które skierowano przede wszystkim do przewoźników kolejowych. Tymczasem w wielu krajach jest niemal niemożliwe wykonywanie przewozów poza systemem subsydiowanego zbiorowego transportu publicznego [por. Wolański i in. 2016].
- 6) W wielu miastach samorządowe przedsiębiorstwa transportu gminnego zachowują pozycję monopolistyczną. O ile jest to zrozumiałe w przypadku transportu

tramwajowego i trolejbusowego ściśle powiązanych z wykorzystywaną infrastrukturą, to rodzi poważne pytania w stosunku do przedsiębiorstw autobusowych. Obserwuje się też inne zjawisko, a mianowicie w kilku ośrodkach doszło do podziału przedsiębiorstw autobusowych na jeszcze mniejsze spółki, prawdopodobnie wyłącznie w celu powielenia dobrze płatnych etatów w ich zarządach i radach nadzorczych.

- 7) Zarówno w przypadku transportu kolejowego, jak i pozamiejskiego transportu drogowego można mówić o całkowitej klęsce deregulacji i doprowadzeniu do atomizacji systemu zbiorowego transportu pasażerskiego. Wydaje się, że polska liberalizacja zabrnęła znacznie dalej niż to miało miejsce na przykład w Wielkiej Brytanii, gdzie zachowano wpływ władz publicznych na obsługę ludności o ograniczonej mobilności lub też rejonów, gdzie świadczenie usług na zasadach komercyjnych nie byłoby możliwe. W naszym kraju dotyczy to głównie transportu autobusowego, w którym dopuszczono do nieuczciwej konkurencji pomiędzy przewoźnikami prywatnymi a przedsiębiorstwami PKS. Niestety, uwolnienie polskiego rynku nie zostało połączone z prywatyzacją, co bardzo niekorzystnie odbiło się na kondycji przedsiębiorstw PKS i spowodowało ich bankructwa, a w konsekwencji doprowadziło do wykluczenia transportowego wielu ośrodków, także o charakterze turystycznym [Wolański i in. 2016]. Towarzyszy temu wrażenie niezrozumiałej niechęci samorządów do rozwoju i współfinansowania transportu zbiorowego.

Daleko posunięta w polskich warunkach prywatyzacja i deregulacja oraz zaobserwowana w związku z nimi liczba porażek transformacji gospodarczej i własnościowej rodzą pewne **zagrożenia** mogące niekorzystnie wpłynąć na cały sektor transportu. Poniżej wymienia się ważniejsze z nich:

- 1) **Fiasko prywatyzacji.** Bardzo negatywnie należy ocenić z jednej strony uwolnienie rynku, a z drugiej strony brak prywatyzacji przedsiębiorstw PKS. Niestety, także ich komercjalizacja i komunalizacja zakończyły się fiaskiem. Nadal funkcjonuje kilkadziesiąt podmiotów stanowiących własność samorządów wszystkich szczebli. Założenie, że jeśli nie udało ich się sprywatyzować Skarbowi Państwa, to uda się to samorządom, było mylne i stanowiło formę zachowania *status quo* oraz rzutowało na znacznie słabszą pozycję konkurencyjną firm. Skutkiem utrzymania tej wyjątkowo nieefektywnej formy zarządzania jest stale rosnąca liczba przedsiębiorstw likwidowanych (np. w 2018 r. PKS Ciechanów, obsługujący trzy powiaty: ciechanowski, mławski i pułtuski), przy czym liczba podmiotów, które spotkało to już po prywatyzacji, jest wciąż niska i wynika głównie ze spekulacji nieruchomościami. O klęsce prywatyzacji świadczy też dominacja własności publicznej w transporcie miejskim i kolejowym.
- 2) **Brak przetargowego trybu wylaniania przewoźników.** Za niepowodzenie należy uznać, że rzeczywista konkurencja o rynek w pasażerskim transporcie kolejowym i miejskim jest wciąż bardzo rzadko stosowanym rozwiązaniem. Odbija się to negatywnie nie tylko na kosztach usług, ale bardzo często na wielkości oferty i jej jakości, nierzadko niedostosowanej do rzeczywistych potrzeb. Kontynuacja dominacji sektora publicznego w przewozach będzie jednak prowadziła do pogłębiającej się marginalizacji transportu zbiorowego.

Samorządy rzadko są zainteresowane dopuszczeniem konkurentów dla własnych przedsiębiorstw transportowych, zazwyczaj odbywa się to w dużych aglomeracjach. Jest to dość zaskakujące, ponieważ w wielu ośrodkach funkcjonują organizatorzy transportu miejskiego, których jednym z celów powołania było przecież wprowadzanie konkurencyjnego wyłaniania przedsiębiorstw realizujących przewozy. Niechęć ta być może wynika z faktu [Wyszomirski 2008], że transport miejski zalicza się do sfery usług komunalnych, postrzeganych często jako monopol naturalny, w stosunku do którego istnieje przeświadczenie, że jedna firma potrafi zaspokoić potrzeby przewozowe efektywniej niż więcej firm.

- 3) **Nieuczciwa konkurencja – „dzika” liberalizacja.** Obserwując rynek przewozów autobusowych w Polsce, nie można oprzeć się wrażeniu, że naiwnie został on pozostawiony samoregulacji. O ile w przypadku transportu kolejowego możemy jeszcze mówić o podsystemie, to w odniesieniu do transportu autobusowego może być to nietrafne. Przedsiębiorstwa PKS stanęły w obliczu niekontrolowanej i bardzo często nieuczciwej konkurencji ze strony niewielkich przewoźników samochodowych przewożących pasażerów tzw. busami. Skutecznie konkurowali oni także z transportem kolejowym, walnie przyczyniając się do likwidacji wielu połączeń lokalnych. Co więcej, konkurencja na torach może być bardzo wyniszczająca i konieczne jest zastanowienie się, czy nie jest jednak racjonalne dalsze jej blokowanie w Polsce.

Jedną z podstawowych barier powodujących utrudnienia w rozwoju konkurencji na rynku transportu śródlądowego jest stan polskiej infrastruktury żegludowej, znacznie ograniczający prowadzenie działalności i to do kilku miesięcy w roku. Brak inwestycji powoduje spadek znaczenia żeglugi w kraju na rzecz innych, bardziej rozwiniętych rynków UE.

- 4) **Brak systemu subsydiowania i koordynacji przewozów pasażerskich.** Sektor kolejowych przewozów pasażerskich trapi wciąż niewystarczający stopień dofinansowania, który w połączeniu ze znacznym upolitycznieniem problemu prowadzi do stale pogłębiającego się kryzysu kolejnictwa w Polsce.

Jako bardzo negatywne zjawisko należy odnotować, że zbiorowy pozamiejski transport autobusowy pozostaje poza systemem dofinansowania, co w połączeniu z likwidacją wielu połączeń kolejowych i nieopłacalnością prowadzenia przewozów autobusowych na własny rachunek ekonomiczny prowadzi do wykluczenia transportowego ciągle nowych obszarów Polski. Nierzadko dotyczy to regionów o znaczących walorach turystycznych.

- 5) **Brak koordynacji transportu pasażerskiego.** W Polsce brakuje instytucji odpowiedzialnej za organizację całego transportu na poziomie regionalnym, co prowadzi do dublowania usług i niepotrzebnego marnotrawstwa publicznych środków. O organizacji i integracji transportu publicznego można w Polsce mówić tylko w dużych ośrodkach miejskich i, jak wskazuje przykład GOP, gdzie kolej funkcjonuje obok systemu transportu aglomeracyjnego, nie wszędzie. Samorząd wojewódzki jako zamawiający czyni to w oderwaniu od rzeczywistych potrzeb przewozowych. Nie zadaje sobie trudu tworzenia podmiotów, jakie obserwujemy w wielu krajach UE, a ogranicza się niemal do mechanicznego przekazywania środków, zazwyczaj dotychczasowym przewoźnikom kolejowym.

Istotnym problemem w przypadku regionalnych przewozów kolejowych jest wydatkowanie pieniędzy na linie z ofertą poniżej racjonalnego minimum 5–6 par/dobę. Utrzymywanie komunalnego oligopolu będzie prowadziło do dalszego marnotrawienia publicznych środków, a co za tym idzie – dalszej marginalizacji kolei w obsłudze transportowej ludności poza aglomeracjami.

Brakuje też informacji o spójności sieci kolejowych i autobusowych – nie ma na przykład jednolitej wyszukiwarki połączeń obejmującej wszystkich przewoźników w kraju. Obecna sytuacja, gdy rozkładów części lokalnych przewoźników nie można sprawdzić inaczej niż na przystanku, jest absurdalna. Potrzebna jest też integracja taryfowa transportu publicznego na wzór na przykład czeski lub niemiecki, z jak największym udziałem przewoźników wyłanianych przez organizatorów transportu w konkurencyjnych przetargach.

## 5. Rekomendacje

W zakończeniu można pokusić się o pewne rekomendacje dla administracji rządowej i samorządowej służące podniesieniu pozycji transportu publicznego:

- 1) Konieczne jest doprowadzenie infrastruktury żeglugi śródlądowej do stanu umożliwiającego zorganizowanie na rynku polskim konkurencyjnych przewozów. Niezbędne jest stopniowe doprowadzenie infrastruktury kolejowej do stanu umożliwiającego konkurencyjne funkcjonowanie zarówno przewozów towarowych, jak i pasażerskich.
- 2) Warto rozważyć przekształcenie zarządcy infrastruktury, czyli spółki PKP PLK w agendę rządową nienastawioną na zysk na wzór Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Poważnym problemem w konkurencji międzygałęziowej jest brak możliwości zwolnienia pasażerskich przewoźników kolejowych z opłat dostępowych na modernizowanych odcinkach, co znacząco utrudnia możliwość rekompensowania pasażerom wydłużonego czasu przejazdów niższymi cenami biletów (a to z kolei powoduje ich odpływ).
- 3) Konieczne są zmiany zasad finansowania transportu na obszarach pozamiejskich, a przede wszystkim włączenie w system dotowania również połączeń autobusowych. Tego typu rozwiązania powinny być preferowane szczególnie na obszarach pozbawionych jakichkolwiek form transportu zbiorowego i przyrodniczo atrakcyjnych jako element polityki ekologicznej.
- 4) Konieczne wydaje się przeciwdziałanie spekulacyjnemu zakupowi przedsiębiorstw PKS wyłącznie w celu obrotu ich nieruchomościami.
- 5) Rola organizatorów transportu powinna zostać wzmocniona i rozszerzona. Z drugiej jednak strony obowiązek organizacji transportu na terenie danej jednostki administracyjnej powinien być faktycznie realizowany, a nie jak w większości przypadków być wyłącznie martwym zapisem lub ograniczać się do tworzenia dokumentów strategicznych.
- 6) Konieczne jest rozdzielenie roli samorządu jako organizatora (płatnika) usług transportowych i właściciela od ich wykonawcy. Ograniczy to przede wszystkim marnotrawienie publicznych środków i wymusi stosowanie modelu konkurencji

- o rynek z procedurami przetargowymi faktycznie mającymi wyłonić najlepszego oferenta.
- 7) Jak wskazują Grzelec i in. [2009], pożądane jest rozdzielenie funkcji przewoźnika i właściciela przystanków i obiektów dworcowych w celu zapewnienia spójności systemu transportowego i sprawiedliwej konkurencji.
  - 8) Dalsze utrzymywanie monopolu PKP Intercity w dziedzinie kolejowych połączeń dalekobieżnych doprowadzi do wyłączenia kolei z obsługi średnio zamożnych klientów, dlatego konieczne jest dopuszczenie do realizacji usług przewozowych innych, niezależnych od publicznych dotacji przewoźników.
  - 9) W przypadku dalszego traktowania przejazdów dalekobieżnych pociągami pospieszными jako służby publicznej konieczne wydaje się wprowadzenie modelu konkurencji o rynek. Docelowo jednak ten segment przewozów powinien zostać całkowicie uwolniony.
  - 10) Ustabilizowania wymaga sytuacja kolei wąskotorowych. Konieczne jest dokończenie procesu zbywania ich nieruchomości przez PKP SA. Pilne wydaje się również stworzenie warunków do bezpośredniego przekazywania majątku zarówno przez PKP, jak i samorządy innym podmiotom niż administracja samorządowa i rządowa.
  - 11) Niezbędne jest wprowadzenie integracji rozkładowej wszystkich przewoźników w Polsce poprzez umieszczenie rozkładów jazdy w jednej wspólnej bazie. Obecna sytuacja, gdy rozkładów części lokalnych przewoźników nie można sprawdzić inaczej niż na przystanku, jest absurdalna.
  - 12) Dalszym krokiem powinna być integracja taryfowa transportu publicznego na wzór na przykład czeski lub niemiecki, z jak największym udziałem przewoźników wyłanianych przez organizatorów transportu w konkurencyjnych przetargach.

## Literatura

- Bąkowski W., 1999, *Perspektywy przedsiębiorstw PKS w nowych warunkach administracyjnych*, Przegląd Komunikacyjny, 3: 1–4.
- Dłutowska G., Perenc J., 1994, *Prywatyzacja przedsiębiorstw PKS*, Przegląd Komunikacyjny, 5: 11–14.
- Friebel G., Ivaldi M., Vibes C., 2010, *Railway (de)regulation: A European efficiency comparison*, *Economica*, 77, 305: 77–91.
- Grzelec K., Wolański M., Wyszomirski O., 2009, *Connecting competition and integration. A concept of new organizational framework for Polish local bus transport* (<http://prijipati.library.usyd.edu.au/handle/2123/5898>; dostęp: 24.03.2015).
- Hebel K., Kołodziejcki H., 2003, *Liberalizacja i prywatyzacja lokalnego transportu zbiorowego na przykładzie aglomeracji gdańskiej*, [w:] *Liberalizacja transportu w warunkach transformacji gospodarczej*, G. Dydkowski, R. Tomanek (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego w Katowicach, Katowice, s. 73–99.
- Mokrzyżczak H., 1995, *Kierunki prywatyzacji w transporcie samochodowym*, Biuletyn Informacyjny Instytutu Transportu Samochodowego, 19, 5: 1–10.
- Pertkiewicz M.J., Machowiak R., 1996, *Kaliskie Linie Autobusowe, sukces przekształcenia – przekształcenie sukcesu*, *Transport Miejski*, 12: 11–15.



- Taylor Z., Ciechański A., 2013, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w polskim transporcie*, Monografie IGiPZ PAN, 15, Warszawa.
- Taylor Z., Ciechański A., 2017, *Deregulacja i przekształcenia przedsiębiorstw transportu lądowego w Polsce na tle polityki spójności UE*, Prace Geograficzne IGiPZ PAN, 257, Warszawa.
- Teichmann E., 1995, *Deregulacja i liberalizacja a konkurencja w transporcie*, [w:] *Trans'95. Wspólna Europa. Szanse i zagrożenia dla transportu*, W. Januszkiewicz (red.), SGH, Warszawa, s. 337–349.
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym, 1997 (Dz.U., 96 poz. 591).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, 2003 (Dz.U., 86, poz. 789).
- Wolański M., Paprocki W., Mazur B., Soczówka A., Jakubowski B., 2016, *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi. Diagnoza, analiza różnicowania, oddziaływanie społeczne, rekomendacje*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Wyszomirski O. (red.), 2008, *Transport miejski. Ekonomia i organizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

**prof. dr hab. Zbigniew Taylor**

Polska Akademia Nauk

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa

[z.taylor@twarda.pan.pl](mailto:z.taylor@twarda.pan.pl)