



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 7. PODSUMOWANIE PANELU EKSPERTÓW

WRZESIEŃ 2021


dr Michał Wolański

Paulina Kozłowska



Rzeczpospolita
Polska



Unia Europejska
Fundusz Spójności



1. WPROWADZENIE

W panelu ekspertów wzięło udział 11 uczestników, w tym przedstawiciele:

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

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

Przedstawione do omówienia rekomendacje (por. Rysunek 2) zostały podzielone na 6 kategorii i zostały przypisane do wniosków z badania według analogicznych kategorii (por. Rysunek 1).

Rysunek 1. Wnioski z badania przedstawione na panelu ekspertów



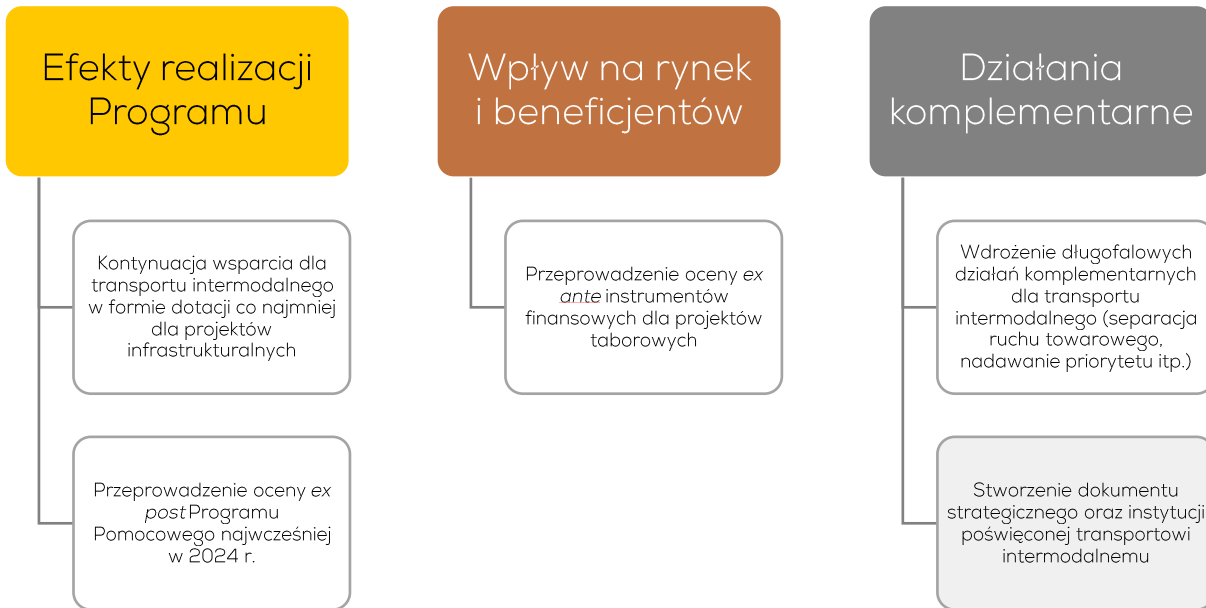
OCENA PROGRAMU POMOCY PUBLICZNEJ NA REALIZACJĘ PROJEKTÓW W ZAKRESIE TRANSPORTU INTERMODALNEGO



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 2. Propozycje rekomendacji przedstawione na panelu ekspertów





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

Źródło: opracowanie własne.

2.DYSKUSJA

2.1.ORGANIZACJA NABORÓW

ZWIĘKSZENIE CZĘSTOTLIWOŚCI NABORÓW

Jeżeli chodzi o rekomendacje dotyczące organizacji przyszłych naborów wniosków w zakresie transportu intermodalnego, uczestnicy panelu wyrażali się pozytywnie o proponowanych rekomendacjach. Potwierdzono konieczność zwiększenia częstotliwości naborów ze względu na fakt, że w obecnej perspektywie finansowej zainteresowanie wsparciem przerosło oczekiwania. Przełożyło się to na nasycenie rynku inwestycjami infrastrukturalnymi i taborowymi, a w rezultacie problemy z przetargami.

W nadchodzącej perspektywie finansowej zaplanowano 2 oddzielne nabory dla FEnIKSa (Funduszy Europejskich na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko) oraz pojedynczy nabór dla KPO (Krajowego Planu Odbudowy) ze względu na krótki okres realizacji projektów, czyli do 2026 roku. Realizacja rekomendacji jest zatem w toku.

PODZIAŁ NA PODDZIAŁANIA / ODDZIELNE KONKURSY DLA TYPÓW PROJEKTÓW

Przyszły Program Pomocowy dla transportu intermodalnego będzie finansowany wspólnie za pomocą KPO i FEnIKSa. Planowane jest wspólne finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, taborowych oraz systemów telematycznych.

Podział na odrębne konkursy dla różnych typów projektów został uznany za zasadny. Należy powrócić do tego tematu przy projektowaniu wsparcia na perspektywę 2027+. Podział może być również słuszny ze względu na ogólną rozłączność funkcji operatora terminala intermodalnego oraz operatora intermodalnego (kolejowego). Jedyne ryzyko może stanowić realizacja projektów mieszanych i wyodrębnienie korzyści z ich poszczególnych komponentów. W tym przypadku odpowiedź może stanowić nie podział na projekty budowlane i zakupowe, lecz wyodrębnienie taboru kolejowego z pozostałych typów projektów. Również stworzenie analiz kosztów i korzyści dla odrębnych części projektu może stanowić wartość dodaną i służyć bardziej dogłębnej analizie.

Według informacji pozyskanych od panelistów realizacja rekomendacji jest w toku, a po przedstawieniu kompletnych rekomendacji z badania (po zakończeniu niniejszego badania, tj. pod koniec 2021 roku) możliwe jest rozszerzenie zakresu jej realizacji.

2.2.KRYTERIA WYBORU PROJEKTÓW

Przychylnie wyrażano się także o propozycji modyfikacji zestawu kryteriów. Do dodatkowych zmian w kryteriach planowanych po stronie projektantów interwencji należy premiowanie projektów dojrzałych, w celu przyspieszenia ich realizacji.

2.3.ZAKRES INTERWENCJI

FINANSOWANIE KOSZTÓW OPERACYJNYCH

Zdaniem uczestników panelu, finansowanie rozruchu pociągów intermodalnych (liniowych) jest jak najbardziej zasadne z perspektywy pożądanых efektów. Z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnych za projektowanie interwencji efektem jest zwiększenie wykorzystania transportu intermodalnego w przewozach towarów, a nie nasycenie rynku taboru kolejowego czy intermodalnego.

Aby zapewnić konkurencyjność systemowi przesyłek wagonowych, należy inspirować się dobrymi praktykami np. z Niemiec. Ostatnia mila wynosi tam jedynie 80-100 km, a powstanie terminala jest impulsem dla dalszego rozwoju. Może to pomóc przekonać spedytorów (którzy to podejmują decyzje dotyczące wyboru środka transportu), że warto skorzystać z transportu intermodalnego, kolejowego. Cena i czas przewozu to czynniki drugorzędne, o których konkurencyjność musi zadbać już sam spedytor. Ważna jest także digitalizacja całego łańcucha dostaw (zarządzanie przesyłkami, kontrolowanie, śledzenie). Transport drogowy przewyższa pod tym względem kolej. Np. w sektorze KEP (usług kurierskich, ekspresowych i pocztowych) kontrolowanie przesyłek itp. jest bardzo proste.

Wspomniano o coraz większej przychylności Komisji Europejskiej dla finansowania kosztów operacyjnych działalności w transporcie intermodalnym (dzięki m.in. aktualizacji zapisów dyrektywy dla transportu kombinowanego). Należy jednak pamiętać, że realne możliwości finansowania takich elementów zależą od faktycznych zapisów Programu Pomocowego i są wynikiem negocjacji jego warunków. Przywołano przykład programu Marco Polo II, dzięki któremu udowodniono, że jest możliwe finansowanie kosztów operacyjnych. Stwierdzono, że w Polsce mamy mentalność biznesową i doświadczenie w układaniu łańcuchów dostaw, co stanowi grunt dla rozwoju połączeń intermodalnych. Dodatkowy przykład może stanowić wykorzystanie z powodzeniem środków unijnych na autostrady morskie (m.in. Gdynia-Karlskrona). Każda forma wsparcia dla rozruchu połączeń intermodalnych będzie zasadna, *jeżeli nie dotacja bezpośrednia, to jakkolwiek pomoc, ułatwienie dostępu do kapitału.*

PREMIOWANIE NIETYKORZYSTANYCH LOKALIZACJI TERMINALI

Równie przychylnie wypowiedziano się o kwestii premiowania nietykorzystanych lokalizacji dla terminali intermodalnych. Sama lokalizacja terminala jest decyzją rynkową, biznesową. Trudno oczekiwać, że *będzie można zachęcić beneficjenta do lokalizacji w konkretnym miejscu.*

Przytoczono jednak przykład rozwiązań ze Szwecji, gdzie buduje się małe terminale (miejskie lub regionalne), o zdolności przeładunkowej na poziomie 60-80 tys. TEU, ze środków publicznych. Następnie oddaje się taki terminal na podstawie koncesji lub kontraktu operacyjnego prywatnemu inwestorowi. Są to niewielkie inwestycje, bez suwnicy, z placem z tłuczonego granitu. Zwiększa to dostępność usług przeładunkowych i służy zwiększeniu efektywności zarówno transportu kolejowego (na duże odległości), jak i drogowemu (krótkie odległości, z uwzględnieniem czasu pracy kierowcy).

Nowych wskazówek dla premiowania lokalizacji terminali może dostarczyć planowana rewizja sieci TEN-T. Jesteśmy zobowiązani do budowy terminali w sieci, jednak nie wszystkie lokalizacje są atrakcyjne. Oprócz tego istnieją atrakcyjne lokalizacje poza siecią. Premiując lokalizacje możemy stymulować rynek i wskazywać przedsiębiorcom konkretne obszary pod rozwagę.

EFEKTY REALIZACJI PROGRAMU

?

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

Czy Program wpłynie/wpłynął na zwiększenie udziału transportu intermodalnego w rynku kolejowych i drogowych przewozów towarowych?

Już w pierwszych wątkach dyskusji komentowano słuszność rekomendacji podtrzymania wsparcia dla transportu intermodalnego w przyszłych perspektywach finansowych.

Ze strony instytucji publicznych padło zapewnienie, że wsparcie zostanie podtrzymane, a jego planowana wysokość kształtuje się na poziomie 405 mln euro.

Wyrażono jednak wątpliwość dotyczącą możliwości zmiany zakładanego kształtu wsparcia w nadchodzącej perspektywie finansowej (2021-2027). Jak wskazano w części dotyczącej rozważenia instrumentów finansowych dla projektów taborowych, należy powrócić do tego tematu przy projektowaniu wsparcia na perspektywę 2027+.

WPŁYW NA RYNEK I BENEFICJENTÓW

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



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

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

Wielokrotnie podkreślano, że infrastruktura jest najważniejszym czynnikiem rozwoju transportu intermodalnego. Obecna sytuacja, w której Polska posiada niedostateczną i nierównomierną sieć terminali, jest wynikiem wieloletnich działań sprzyjających transportowi drogowemu. Polska jest krajem o charakterze tranzytowym, *przez lata podążano w innym kierunku*, co wpływało korzystnie na gospodarkę kraju.

Według respondentów w obszarze taboru kolejowego do przewozów intermodalnych istnieją braki i zapóźnienia, jednak nie są one tak znaczące jak w przypadku infrastruktury. Wobec tego nie należy rezygnować ze wsparcia projektów taborowych, lecz wskazać możliwe i zasadne formy ich wspierania. Występują problemy z dostępnością taboru, jednak nie uniemożliwiają one działalności operatorom. Tej kwestii nie rozwiąże dodatkowe dofinansowanie. Co więcej, stanowi to argument przeciw finansowaniu, aby nie wzmacniać wzrostu cen.

Mimo to apelowano w dyskusji o nierezygnowanie z trojakiemu charakteru wsparcia transportu intermodalnego, na które powinny składać się budowa i rozbudowa infrastruktury, zakup taboru kolejowego i intermodalnego przy uwzględnieniu kosztów operacyjnych działalności. Rozsądnym działaniem jest zatem rozważenie możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych dla projektów taborowych. Według informacji pozyskanych od panelistów przeprowadzenie adekwatnej oceny *ex ante* nie będzie jednak możliwe dla perspektywy finansowej 2021-2027. Należy powrócić do tego tematu przy projektowaniu wsparcia na perspektywę 2027+. Taka ocena powinna również uwzględnić szereg dodatkowych komponentów analitycznych obejmujących projekty taborowe.

DZIAŁANIA KOMPLEMENTARNE



W jaki sposób działania komplementarne przyczyniły się do osiągnięcia celów Programu, a jakich działań komplementarnych brakowało? Jakie działania w otoczeniu programu utrudniały osiągnięcie jego celów?



Rekomendacje w zakresie działań komplementarnych, które zostały przekazane Zamawiającemu we wcześniejszych raportach cząstkowych, zostały już częściowo zaadresowane. W 2020 r. powstał dokument strategiczny pn. „Kierunki Rozwoju Transportu Intermodalnego w Polsce do 2030 z perspektywą do 2040”, a w Ministerstwie Infrastruktury trwają prace nad umocowaniem właściwej jednostki ds. transportu intermodalnego. Jest to elementem reformy związanej z realizacją KPO w zakresie transportu intermodalnego.

Mimo to zaznaczano, że podejście stosowane obecnie przez instytucje publiczne na poziomie strategicznym można określić jako *działanie od ręki*, w granicach możliwości. Aby takie działanie było skuteczne, powinno wynikać z długofalowego podejścia strategicznego.

POZOSTAŁE WĄTKI DYSKUSJI

Wskazywano, że niezależnie do otrzymanego wsparcia, powodzenie danego przedsięwzięcia w obszarze transportu intermodalnego zależy często od efektywności i intensywności działalności handlowo-spedycyjnej oraz promocyjnej.

Rozważano również, czy konteneryzacja ładunków na pewno powoduje wyłącznie przejście ładunków przez transport drogowy, a nie przejmuje ładunków od konwencjonalnego transportu kolejowego. Ostatecznie ustalono, że chodzi o takie zaprojektowanie działań, aby transport intermodalny sprzyjał *równemu podziałowi tortu między drogę a kolej*, a nie działał na niekorzyść innych przyjaznych środowisku gałęzi transportu. Konteneryzacja zwykle nie jest promowana przez przewoźników kolejowych czy nadawców ładunków, lecz wymagana przez armatorów, stąd potencjalne ryzyko. Obecnie 80% towarów handlowych podlega konteneryzacji, więc każdy nowy towar przejęty od transportu drogowego będzie trafiał do jednostki ładunkowej.

Rozmawiano też o przeznaczeniu terminali przeładunkowych, jednak w toku dyskusji ustalono, że terminale uniwersalne umożliwiające przeładunek różnych towarów (w tym skonteneryzowanych) nie są opłacalne.