

Juliusz Engelhardt

Problemy metodyczne kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Obecnie obowiązujący system kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej określono w przepisach ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹ (zwanej dalej ustawą) oraz w przepisach rozporządzenia ministra infrastruktury z 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej² (zwanym dalej rozporządzeniem).

PLK SA, jako największy polski zarządca infrastruktury kolejowej, w tym zarządca wszystkich linii kolejowych o państwowym znaczeniu, stosuje zasady kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, które można ująć w dwie grupy:

- nadrzędne zasady kalkulacji stawek określone w ustawie;
- uzupełniające zasady kalkulacji stawek stanowiące doprecyzowanie niektórych przepisów ustawy, określone w rozporządzeniu.

Zasady kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej określone w ustawie mają swoje pierwotne źródło w dyrektywach Unii Europejskiej, zwłaszcza w dyrektywie 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty oraz dyrektywie 2001/14 w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, której art. 7, ust 3 brzmi następująco: „...opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”.³ Z przepisem tym koresponduje przepis art. 33, ust. 2 ustawy, który wskazuje na koszty bezpośrednie jako podstawę do kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce. Zasady tej spółka PLK SA, która jest spółką Skarbu Państwa nie nastawioną – jak inne spółki o charakterze czysto komercyjnym – na maksymalizację zysków, lecz na osiągnięcie wyniku finansowego zbliżonego do zera, nie mogłaby realizować bez wsparcia finansowego z budżetu państwa. Dlatego też ustawodawca wprowadził przepis art. 33, ust. 5a ustawy, który przewiduje udzielanie zarządcy infrastruktury dotacji z budżetu państwa i Funduszu Kolejowego na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej, nakazując jednocześnie, by przy ustalaniu stawek jednostkowych opłaty podstawowej wysokość planowanych kosztów udostępnia-

nia infrastruktury kolejowej była pomniejszana o kwotę dotacji przydzielonej w danym roku.

Podstawę kosztową do kalkulacji stawek określono w par. 8 pkt. 1. rozporządzenia: „Do kalkulacji stawek, dla planowanej od udostępniania infrastruktury kolejowej, zarządca przyjmuje:

- 1) koszty bezpośrednie obejmujące:
 - a) koszty utrzymania,
 - b) koszty prowadzenia ruchu kolejowego,
 - c) amortyzację;
- 2) koszty pośrednie działalności obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury, inne niż wymienione w pkt 1 i 3;
- 3) koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury;
- 4) pracę eksploatacyjną określoną dla poszczególnych kategorii linii i pociągów, o których mowa w § 7.

Należy wskazać, że kilka elementów związanych z techniką kalkulacji stawek oraz konstrukcją tabel cennikowych pozostaje poza obszarem regulacji prawnych. W tej sytuacji zarządca infrastruktury musi przyjmować we własnym zakresie szczegółowe rozwiązania, które powinny być jednak zgodne z intencjonalną wykładnią przepisów ustawy i rozporządzenia oraz powinny eliminować możliwość dyskryminacyjnego traktowania użytkowników infrastruktury – przewoźników kolejowych.

Krytyka systemu kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

System regulacyjny polskiego transportu kolejowego zmienia się głównie pod wpływem implementacji zasad zawartych w dyrektywach i rozporządzeniach Unii Europejskiej dotyczących sektora kolejowego. Pomimo jego zgodności z prawem europejskim jest on powszechnie krytykowany. Formy tej krytyki były i są zróżnicowane. Można tu wspomnieć o „listach otwartych” pisanych przez interesariuszy do rządu, skargach na polski rząd wysyłanych do Komisji Europejskiej, licznych artykułach w prasie fachowej zawierających krytykę szczegółowych zasad kalkulacji stawek zawartych w rozporządzeniach do ustawy o transporcie kolejowym, czy wreszcie o szerszych opracowaniach przygotowywanych przez firmy doradcze⁴. Należy też dodać, że krytyka systemu kalkulacyjnego i postulaty jego zmian pojawiają się niejako „w spo-

¹ Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94, z późniejszymi zmianami.

² Dz.U. z 2009 r., nr 35, poz. 274.

³ Przepis ten został obecnie zmodyfikowany i włączony do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34 z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz.U. UE L 343/32). Zgodnie z art. 31, ust. 3 „...opłaty za minimalny pakiet dostępu i za dostęp do infrastruktury łączącej obiekty infrastruktury usługowej ustala się po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat przejazdu pociągu”. W tym samym przepisie zawarto ponadto zapowiedź przyjęcia przez Komisję przed 16 czerwca 2015 r. zasad obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów. Zarządcy infrastruktury będą mieli cztery lata na dostosowanie się do tych zasad od momentu wejścia ich w życie.

⁴ Zob. np.: M. Kuczevska-Łaska: Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej – fakty i mity. Rynek Kolejowy 5/2009; R. Węclawik: Czy można stworzyć dobry system pobierania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej. Rynek Kolejowy 7-8/2009; T. Syryczyk: Dlaczego zmieniamy system opłat za dostęp do infrastruktury, cz. I i II. Rynek kolejowy 3/2013 i 4/2013.

sób ciągły” w ramach działalności Rady Przewoźników Kolejowych przy PLK SA, Zespołu ds. stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej działającego przy prezesie UTK, a także w ramach licznych konferencji z udziałem przewoźników kolejowych.

Ogólnie można stwierdzić, że przedmiotem krytyki obowiązującego systemu kalkulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej są następujące jego elementy:

- niewłaściwa implementacja przepisów dyrektyw unijnych w zakresie podstaw kosztowych kalkulacji;
 - niewłaściwe elementy kosztów bezpośrednich będących podstawą kalkulacji wskazane w rozporządzeniu, w szczególności wskazuje się, że amortyzacja nie powinna być zaliczana do kosztów bezpośrednich, a ponadto wskazuje się, że wszystkie te koszty łącznie z kosztami prowadzenia ruchu kolejowego są „przerzucane” na przewoźników kolejowych;
 - kwestionuje się włączanie do kalkulacji kosztów pośrednich działalności zarządcy infrastruktury oraz kosztów finansowych;
 - kwestionuje się możliwość naliczania przez zarządcę infrastruktury marży zysku;
 - powszechnie krytykowane jest „niedoregulowanie” przepisami rozporządzenia niektórych elementów systemu kalkulacyjnego, takich jak między innymi: kategoryzacja linii kolejowych, liczba tych kategorii, czy sposób obliczania dopuszczalnej prędkości technicznej uwzględniającej ograniczenia stałe.
- Wydaje się, że dobrym przykładem nurtu krytycznego wobec obowiązującego systemu kalkulacyjnego są różne propozycje jego zmian czy ulepszeń zawarte w opublikowanym ostatnio opracowaniu Zespołu Doradców Gospodarczych „Tor”, w którym postuluje się między innymi⁵:
- przeprowadzenie audytu przez nadzór właścicielski i wprowadzenie jasnych reguł kontrolnych dotyczących ponoszenia kosztów działalności zarządcy, ze szczególnym uwzględnieniem kosztów usług obcych i ich alokacji do bazy kosztów kwalifikowanych do wyznaczania opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury;
 - wyłączenie z bazy kosztów amortyzacji, zarówno w części kwalifikowanej, jak i niekwalifikowanej oraz przeniesienie jej w ciężar utrzymania budżetu państwa poprzez dotacje;
 - wyłączenie z bazy kosztów do wyznaczania opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kosztów finansowych od kredytów zaciągniętych na realizację inwestycji modernizacyjnych;
 - zmianę opracowywanego przez PKP PLK regulaminu – przewoźnik nie powinien pokrywać kosztów udostępniania infrastruktury za przejazd objazdem, nawet w przypadku zamawiania trasy w ramach IRJ;
 - wprowadzenie nowego sposobu ustalania obliczeniowej kategorii linii;
 - ograniczenie bezwzględnego priorytetu przewozu pasażerów;
 - uregulowanie terminu usuwania przeszkód w ruchu – należy normatywnie określić terminy, w jakich zarządca infrastruktury powinien usunąć utrudnienia w ruchu pociągów wywołane przez siły wyższe i wypadki kolejowe;
 - do ustalania wielkości stawki jednostkowej opłaty za dostęp do infrastruktury należy przyjmować rzeczywistą masę brutto pociągu, a nie wartości, które zostały zamówione;

- ulga w opłacie przy przewozach intermodalnych – okres obowiązywania i wysokość tej ulgi powinny być określone w dokumentach wyższej rangi niż regulamin zarządcy infrastruktury;
- zgodnie z dyrektywą JEOK (cytowana dyrektywa 2012/34 z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego – dop. J.E.), przewoźnik powinien ponosić koszty zmienne oraz koszty zewnętrzne (ekonomiczne, społeczne) generowane przez jazdę pociągu; natomiast w celu utrzymania bezpieczeństwa ruchu i stanu infrastruktury na odpowiednim poziomie, uniezależnienia go od wahań koniunkturalnych oraz zapewnienia stabilności finansowej, koszty stałe powinny być finansowane przez dotację dla zarządcy;
- system, który sugeruje dyrektywa, należy uznać za docelowy, jednakże realistycznie rzecz biorąc, do czasu osiągnięcia tego etapu w Polsce, należy rozważyć taki sposób dystrybucji kosztów, aby móc pokryć część kosztów stałych niezrównoważoną dotacjami poprzez określenie optymalnego systemu opłat za dostęp; jednakże w dłuższym okresie konieczne będzie zapewnienie finansowania dla tych kosztów ze środków budżetu państwa;
- z punktu widzenia realizacji polityki transportowej państwa optymalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie wysokości opłaty całkowitej równej wysokości kosztów zmiennych;
- opłata podstawowa w postaci zryczałtowanego kosztu zmiennego uruchomienia pociągu powinna wynosić 3,00 zł/ /1000 btkm;
- opłatę podstawową należy powiększyć o marżę służącą pokryciu luki finansowej zarządcy;
- wprowadzenie reguły Ramseya (alokacja opłat zgodnie z elastycznością grup towarowych) do kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów towarowych.

Jak widać na podstawie tego zestawienia zakres proponowanych zmian jest bardzo szeroki, przy czym propozycje zmian systemowych mieszają się tu z propozycjami zmian w regulaminach zarządcy infrastruktury. Niektóre z propozycji „Tor” wydają się zasadne, inne mają całkowicie techniczny charakter i związane są z bieżącymi bolączkami przewoźników towarowych, część propozycji jest dyskusyjna, a wreszcie są i takie, które mają charakter dość kontrowersyjny. Do tych ostatnich można zaliczyć zwłaszcza postulat ograniczenia priorytetu przewozu pasażerów w ramach konstruowanych przez zarządcę infrastruktury rozkładów jazdy pociągów oraz wprowadzenie tzw. *Ramsey Pricing* w odniesieniu do stawek dostępu do infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych.

Postulat ograniczenia priorytetu (w rozkładach jazdy) dla przewozów pasażerskich ma swoje źródło – jak się wydaje – w bieżących zakłóceniach ruchu pociągów, związanych z licznymi remontami linii. Mając na uwadze fakt, że ponad 90% przewozów pasażerskich w Polsce wykonywanych jest w ramach umów o świadczenie usług publicznych, a pozostałe przewozy pasażerskie są realizowane jako połączenia międzyglomeracyjne dalekobieżne, trudno jednak wyobrazić sobie sytuację nadawania priorytetów przewozom towarowym.

Z kolei zastosowanie reguły Ramseya przy określaniu poziomu stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów towarowych miałyby prowadzić – jak to wynika z cytowanego opracowania

⁵ Główny problemy systemu opłat za korzystanie z linii kolejowych ponoszonych przez przewoźników towarowych na rzecz PKP PLK, tom I Synteza. Opracowanie Zespołu Doradców Gospodarczych „Tor”. Warszawa, grudzień 2012, s. 20–22 i 31–33 (www.rynek-kolejowy.pl).

(s. 31–38) – do względnego zwiększenia stawek dla pociągów z ładunkami masowymi (ok. 70% kolejowych przewozów towarowych) w celu względnego zmniejszenia tych stawek dla pociągów intermodalnych i pozostałych. Autorzy cytowanego opracowania przyjęli milcząco założenie, że reguła Ramseya, która polega na tym, że w sytuacji monopolu marża powinna być ustalana w zależności od cenowej elastyczności popytu na dane dobro lub usługę ma w pełni zastosowanie do stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. Założyli więc, że ładunki masowe charakteryzują się tzw. sztywnym popytem i nie reagują na cenę i wobec tego można byłoby ją podwyższać bez istotnych zmian tego popytu. Natomiast ładunki nie masowe oraz ładunki intermodalne mają charakteryzować się popytem elastycznym względem ceny (intermodal) lub mniej niż proporcjonalnie, ale jednak elastycznym i wobec tego należałoby odpowiednio obniżyć cenę ich przewozu, po to by wywołać pożądany efekt zwiększenia popytu. Rozumowanie to i związane z nim propozycje mają jednak istotne wady.

■ **Po pierwsze**, popyt na przewozy ładunków w całej gospodarce charakteryzuje się małą dochodową i cenową elastycznością oraz jednocześnie dużą krzyżową elastycznością popytu, co oznacza, że ceny w danej gałęzi transportu w mniejszym stopniu wpływają na ten popyt, a reaguje on w znacznym stopniu na ceny w tzw. substytucyjnych gałęziach transportu. W przypadku kolejowych przewozów towarowych w istocie jest tak, że popyt reaguje bardziej na zmiany cen w transporcie samochodowym, niż na zmiany stawek kolejowych.

■ **Po drugie**, założono że stawka dostępu do infrastruktury to czynnik, który musi wywołać reakcję popytową w kolejowych przewozach intermodalnych i przewozach nie masowych, co jest o tyle dyskusyjne, że zmiana stawki dostępu dla tych przewozów (zmniejszenie) wcale nie musi wywołać zmiany stawek u przewoźników kolejowych, ponieważ mogą oni ją „skonsumować” jako poprawę swojej rentowności.

■ **Po trzecie**, stawki dostępu do infrastruktury kolejowej, stanowiące wprawdzie od 25% do 30% kosztów własnych przewoźników kolejowych, nie były i nie są jedynymi i głównymi czynnikami kształtującymi popyt na kolejowe przewozy towarowe. Gdyby bowiem tak było, to nie byłoby możliwe dwucyfrowe tempo zwiększenia kolejowych przewozów intermodalnych w Polsce dokładnie po bardzo wysokim ... zwiększeniu stawek dostępu do infrastruktury kolejowej dla tego rodzaju przewozów w 2010 r.

■ **Po czwarte**, nie ma żadnych ekonomicznie uzasadnionych przesłanek dla sztucznego, dodatkowego zwiększania stawek dostępu do infrastruktury dla przewozów masowych, które z powodu niemożności ich przejścia przez substytucyjne gałęzie transportu muszą być obsługiwane przez kolej – zwiększenie stawki dla tych przewozów przełożyłby się na zwiększenie frachtów i ogólne zwiększenie cen w gospodarce.

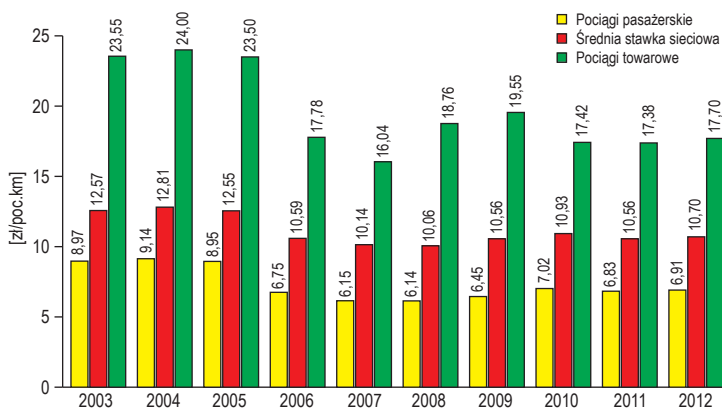
■ **Po piąte**, nie należy wprowadzać do cennika stawek dostępu zarządcy infrastruktury elementów klasycznej taryfy towarowej poprzez wyróżnianie rodzajów towarów przewożonych przez pociągi, ponieważ politykę taryfową w przewozach ładunków powinni prowadzić przewoźnicy kolejowi, a nie zarządca infrastruktury.

Z podanych powodów wprowadzenie tzw. *Ramsey Pricing* odniesieniu do stawek dostępu do infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych nie wydaje się zasadne.

Identyfikacja najważniejszych dylematów systemu kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej

Według obserwacji rynku kolejowego i własnych doświadczeń autora powodem stałej krytyki systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej nie są wadliwe przepisy ustawy i kolejnych rozporządzeń wykonawczych w tej dziedzinie ani też szczegółowe postanowienia regulaminu PLK, z których część mogła być odbierana przez rynek jako niekorzystne, lecz historycznie ukształtowany wysoki poziom stawek dostępu do infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych (rys. 1). Porównując poziom stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce z krajami Europy Zachodniej można łatwo zauważyć, że stawki te dla pociągów towarowych są znacznie wyższe, a dla pociągów pasażerskich – znacznie niższe. Tego ostatniego elementu wprawdzie rynek „nie widzi”, a przewoźnicy pasażerscy również gremialnie uważają, że stawki są za wysokie, ale faktu tego nie można pomijać w analizach. Powodem historycznie ukształtowanego – i dodajmy zawyżonego poziomu stawek dostępu dla pociągów towarowych w Polsce – jest ... polityka (transportowa) ograniczania wydatków budżetowych na transport publiczny. W momencie tworzenia się pierwszych cenników najpierw na Dyrekcji Infrastruktury Kolejowej PKP, a potem PKP PLK SA był wywierany nacisk na to, by system stawek dostępu do infrastruktury kolejowej zawierał możliwie najniższe stawki dostępu dla pociągów pasażerskich, ponieważ te przewozy wymagają ciągłego dotowania i wysokie stawki zwiększałyby potrzeby dotacyjne. Niskie, a raczej zaniżone stawki dla pociągów pasażerskich musiały skutkować wysokimi stawkami dla pociągów towarowych, ponieważ obowiązywała wówczas zasada samofinansowania kosztów utrzymania infrastruktury kolejowej z przychodów uzyskiwanych przez zarządcę infrastruktury w ramach pobieranych opłat. Warto zauważyć, że w tych latach kraje Europy Zachodniej postąpiły całkowicie odwrotnie. Ukształtowane tam systemy cenników zawierają wysokie, a czasami bardzo wysokie stawki dostępu dla pociągów pasażerskich i niskie stawki dla pociągów towarowych. Obciążony wskazanym „grzechem pierworodnym” polski system stawek dostępu do infrastruktury kolejowej utrwalił się pomimo wprowadzenia od 2006 r. dotacji dla PLK SA, mającej na celu stabilizowanie i obniżanie stawek.

Jak wynika z rysunku 1 w 2006 r. efektem przyznania pierwszej dotacji dla PLK SA w kwocie 340 mln zł było skokowe zmniejszenie sieciowej stawki średniej i odpowiednio



Rys. 1. Średnie stawki dostępu do infrastruktury PLK SA w latach 2003–2012

Źródło: *Funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w 2011 r.*
Publikacja UTK, Warszawa, wrzesień 2012, s. 82

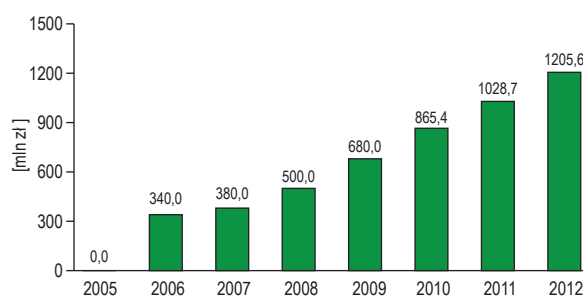
średniej stawki dla pociągów pasażerskich i towarowych. W kolejnych latach kwoty tzw. dotacji utrzymaniowej dla PLK SA, w celu obniżania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, sukcesywnie się zwiększały, osiągając w 2012 r. poziom ponad 1,2 mld zł (rys. 2). W całym okresie lat 2006–2012 stawki średnie, pomimo istotnych kolejnych przyrostów dotacji nie uległy istotnemu zmniejszeniu, a nawet były okresy, np. w latach 2008–2009, kiedy znacznie się zwiększały.

Wynika stąd wnioski, że dotacja utrzymaniowa, pomimo znacznego, wręcz skokowego jej zwiększenia w latach 2006–2012 nie była instrumentem prowadzącym do istotnego zmniejszenia poziomu średnich stawek, oferowanych przez PLK SA, lecz służyła bardziej pokryciu zwiększających się pod wpływem inflacji kosztów spółki, a także utrzymującej się nadmiernie rozbudowanej jej struktury organizacyjnej. Jest bowiem oczywiste, że gdyby budżet państwa nie dotował stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, to ich obecny poziom musiałby być znacznie wyższy. Przykładowo, według danych UTK podawanych za PLK SA w 2012 r. średnia stawka bez dotacji (15,99 zł/ poc.km) byłaby o ponad 49% wyższa od stawki obowiązującej w tym roku (10,70 zł/ poc.km – rys. 3).

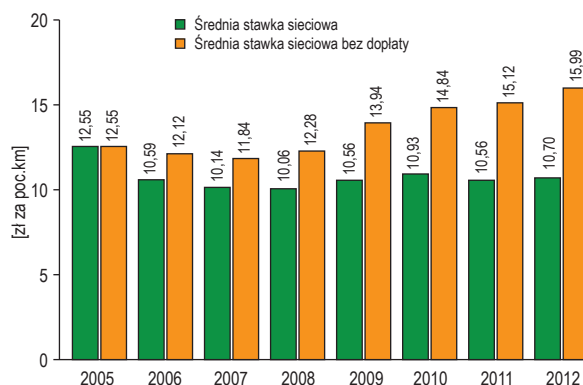
Na tle prowadzonych rozważań na temat dylematów systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury nasuwają się jeszcze trzy istotne spostrzeżenia.

■ **Po pierwsze**, należy zauważyć, że w związku z przyjętymi zasadami kalkulacji stawek dostępu oraz sposobem rozliczania dotacji z budżetem państwa na podstawie umowy z Ministerstwem Transportu (Infrastruktury) rosnące dopłaty nie spowodowały istotnej zmiany proporcji między stawkami dla pociągów towarowych a stawkami dla pociągów pasażerskich. W latach 2006–2012 stosunek średniej stawki dla pociągów towarowych do średniej stawki dla pociągów pasażerskich wahał się w granicach od 2,5 do 3,0, co oznacza „utrwalenie się” pierwotnych, niewłaściwych proporcji cennikowych.

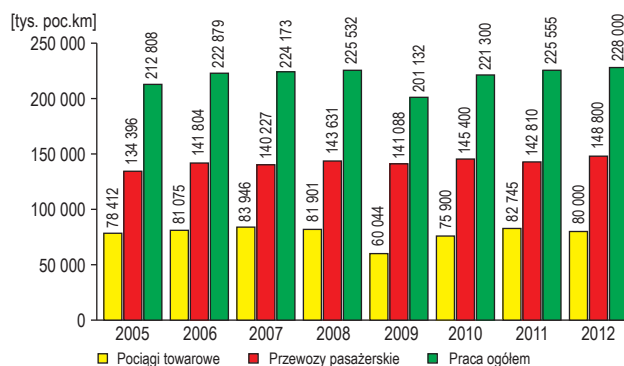
■ **Po drugie**, analiza statystyk pracy eksploatacyjnej PLK SA w latach 2005–2012 (rys. 4) prowadzi do wniosku, że wysokie kwoty dotacji i ustabilizowane dzięki nim stawki dostępu do infrastruktury (rys. 3), nie spowodowały istotnych zmian w wielkości pracy eksploatacyjnej, realizowanej przez PLK SA i przewozowej, realizowanej przez przewoźników kolejowych. Praca przewoźników pasażerskich wahała się w granicach 140–148 mln poc.km, a praca przewoźników towarowych, wyłączwszy kryzysowy 2009 r., w granicach 76–83 mln poc.km. Dane statystyczne zdają się przeczyć tak głośno i powszechnie artykułowanej tezie o bezpośrednim i jednokierunkowym związku między poziomem stawek dostępu do infrastruktury, zwłaszcza w przewozach towarowych a poziomem popytu na przewozy kolejowe. Przykładowo, w przewozach towarowych w latach 2005–2011 średnia stawka dostępu do infrastruktury kolejowej zmniejszyła się z poziomu 23,50 zł/poc.km w 2005 r. do 17,38 zł/poc.km w 2011 r., czyli o 26%, przy czym tylko w 2010 r. – w stosunku do 2009 r. – średnia stawka zmniejszyła się o 10,9%, a przewozy towarowe w tym samym okresie zmniejszyły się z poziomu 269,4 mln t w 2005 r. do poziomu 249,3 mln t w 2011 r., czyli o 7,5%. Trudno zatem stwierdzić istnienie dodatniej korelacji między poziomem stawek dostępu i jego ewentualnym obniżaniem a zwiększeniem przewozów. Pewien związek oczywiście istnieje, ale jest on dalece pośredni, natomiast w krótkich okresach poziom stawek dostępu do infrastruktury oddziałuje silnie na rentowność prze-



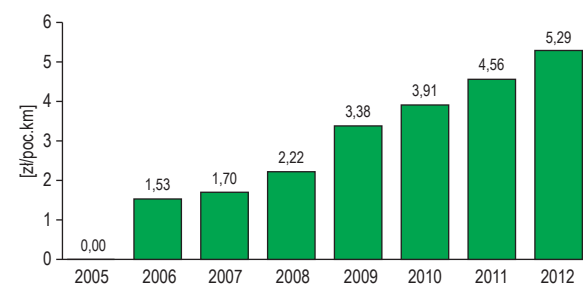
Rys. 2. Dopłaty budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej w latach 2005–2012 w celu obniżania opłat za dostęp do infrastruktury
Źródło: UTK 2012



Rys. 3. Średnie stawki jednostkowe z dopłatami i bez dopłat z budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej w latach 2005–2012
Źródło: UTK 2012



Rys. 4. Praca eksploatacyjna PLK SA w latach 2005–2012
Źródło: UTK 2012



Rys. 5. Stawki jednostkowe dopłaty budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej w latach 2005–2012
Źródło: UTK 2012

woźników kolejowych, stąd poniekąd zrozumiały jest stały nacisk przewoźników na ich obniżanie.

■ **Po trzecie**, nie należy zapominać, że pomimo powszechnej krytyki systemu kalkulacyjnego stawek, narzekań na ich wysoki poziom, zwiększające się dopłaty z budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej dają przewoźnikom kolejowym wymierne korzyści i jak by nie oceniać są w istocie formą pomocy publicznej dla przewoźników kolejowych. Skalę tej pomocy w latach 2006–2012 przedstawiono na rysunku 5. Dotacja utrzymaniowa dla PLK SA na zmniejszenie opłat za dostęp do infrastruktury łatwo daje się bowiem przeliczyć na stawkę jednostkową dopłaty do 1 poc.km pracy eksploatacyjnej. Każdy przewoźnik kolejowy w Polsce, korzystający z usług PLK SA, otrzymuje pośrednio pomoc publiczną z budżetu państwa, której kwotę może ustalić mnożąc swoją pracę eksploatacyjną zamawianą i wykonywaną w PLK SA przez stawkę jednostkową dopłaty z budżetu, która w 2012 r. osiągnęła poziom 5,29 zł/poc.km.

Kierunki zmian systemu kalkulacji stawek za udostępnianie infrastruktury kolejowej

Z dotychczasowych rozważań wynika, że obecnie istnieje bardzo dużo różnych koncepcji oraz propozycji zmian systemu kalkulacyjnego opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej, zwłaszcza ze środowiska przewoźników kolejowych i grup lobbingowych. Publikacja każdego kolejnego cennika PLK SA dodatkowo wzmacnia jeszcze krytykę i na ogół rodzi nowe postulaty. Nie zawsze jednak wydaje się zasadne uleganie wszelkim naciskom i postulatam. Przykładem takiego ulegania jest np. wprowadzenie do projektu cennika na rozkład jazdy 2013/2014 nadmiernej liczby przedziałów masy brutto pociągów, co 10 t, zamiast np. co 100 t. Źródłem tej decyzji było – jak się wydaje – niezachowanie w obecnie obowiązującym cenniku odpowiedniej regresji stawek przy przejściu do kolejnych przedziałów masy brutto pociągów. Jest to oczywiście zagadnienie dość techniczne, związane z konstrukcją wewnętrzną cennika i nie rzutuje ono na podstawowe zasady całego systemu kalkulacyjnego.

Natomiast odnośnie podstawowych zasad kalkulacji stawek rodzi się pytanie o to, czy przepisy obowiązującej ustawy i rozporządzenia, uwzględniając fundamentalną krytykę, liczne postulaty oraz stałą presję na ministerstwo i zarządcę infrastruktury należałoby zmienić, czy też nie? W tej sprawie – zdaniem autora – należałoby zachować pewien dystans i dość dużą ostrożność. Nie jest bowiem tak, jak twierdzą liczni krytycy, że polskie przepisy regulujące system kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej są sprzeczne z przepisami Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Krytyka przepisów, na podstawie których obecnie kalkulują się opłaty za dostęp do infrastruktury, a także różnych postanowień regulaminu PLK SA, ma swoje pierwotne źródło w istocie nie w wadliwości tych przepisów, lecz w wysokim poziomie stawek dostępu dla pociągów towarowych. Należy też zauważyć, że pod rządami jakichkolwiek przepisów, mniej lub bardziej szczegółowych, poziom stawek dostępu może być albo wysoki albo niski. Z tego względu nowelizację niektórych przepisów ustawy i rozporządzenia należałoby obecnie odłożyć w czasie do momentu pełnej implementacji nowej dyrektywy 2012/34 z 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Dyrektywa ta zawiera kilka elementów, które muszą wejść do polskiego ustawodawstwa i które – być może – wymuszą określone zmiany w systemie kalkulacyjnym stawek do-

stępu do infrastruktury. Do tych elementów zaliczyć można między innymi:

- wprowadzenie systemu zachęt dla zarządców infrastruktury do zmniejszania kosztów i opłat za dostęp, które mają być określone w umowach pomiędzy rządem a zarządcą na okresy co najmniej pięcioletnie, co stworzy lepsze możliwości instrumentalnego wykorzystywania dotacji utrzymaniowej dla zarządcy infrastruktury w zakresie stymulowania obniżki kosztów;
- wprowadzenie obowiązku opracowania przez zarządcę infrastruktury metody alokacji kosztów do poszczególnych kategorii usług oferowanym przedsiębiorstwom kolejowym z wymogiem uprzedniego zatwierdzenia tej metody przez organ regulacyjny;
- zapowiedź ustanowienia do połowy 2015 r. zasad obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów, i które są podstawą do kalkulacji opłat za minimalny pakiet dostępu do infrastruktury;
- możliwość uwzględniania w opłatach za dostęp do infrastruktury kosztów skutków dla środowiska, w tym również kosztów skutków hałasu.

Opowiadając się za bardzo ostrożnym podejściem do zmiany przepisów regulujących system kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej oraz wracając do źródła pierwotnego krytyki obowiązującego obecnie systemu należy wskazać, że poziom stawek zależy od głównych parametrów ekonomicznych kalkulacji a nie od samych przepisów. W świetle przeprowadzonych rozważań można stwierdzić, że cały system kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w Polsce jest obciążony historycznymi decyzjami w zakresie niewłaściwych proporcji między stawkami dla pociągów towarowych a stawkami dla pociągów pasażerskich, a na poziom stawek wpływają trzy najważniejsze czynniki: koszty własne PLK SA, poziom dotacji z budżetu państwa oraz wielkość pracy eksploatacyjnej realizowanej przez przewoźników kolejowych oraz czynnik dodatkowy w postaci sposobu alokacji tzw. kosztów kalkulacyjnych (kosztów zarządcy infrastruktury pomniejszonych o dotację utrzymaniową) na ruch pasażerski i towarowy. Tylko w obrębie wymienionych parametrów ekonomicznych należałoby poszukiwać możliwości zmniejszania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej oraz możliwości zmian proporcji między stawkami dla pociągów towarowych i pasażerskich.

Średnią stawkę za dostęp do infrastruktury kolejowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami, oblicza się według następującego wzoru:

$$St_{MDI} = \frac{K_{PL} - D_{PL}}{E_{PL}} = \frac{K_{PL}^{KALK}}{E_{PL}} \quad [1]$$

gdzie:

- St_{MDI} – średnia stawka za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej,
- K_{PL} – planowane koszty związane z zapewnieniem minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej,
- D_{PL} – planowana kwota dotacji z budżetu państwa i z Funduszu Kolejowego,
- E_{PL} – planowana praca eksploatacyjna w ruchu towarowym i pasażerskim w pociągokilometrach,
- K_{PL}^{KALK} – planowane koszty zarządcy infrastruktury uwzględniane w kalkulacji stawek (koszty kalkulacyjne).

Średnia stawka dostępu do infrastruktury, obliczona na podstawie wzoru [1], to jedynie parametr ogólny i orientacyjny nie mający bezpośredniego odzwierciedlenia w cenniku, ale bardzo ważny dla dalszych kalkulacji. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że w liczniku wzoru występują dwa elementy w najwyższym stopniu wpływające na poziom stawek, tj. koszty własne zarządcy infrastruktury (planowane) oraz dotacja. Im niższe są koszty własne zarządcy infrastruktury oraz im wyższa jest dotacja budżetowa, tym niższy przy danej pracy eksploatacyjnej jest poziom stawek. Są to jednocześnie dwa podstawowe źródła obniżki stawek dostępu do infrastruktury kolejowej.

W zakresie kosztów zarządcy infrastruktury niezbędne są kompleksowe działania wewnętrzne zmierzające do racjonalizacji:

- struktury organizacyjnej i ograniczenia zatrudnienia w administracji i innych kosztów ogólnego zarządu,
- kosztów utrzymania linii kolejowych,
- kosztów prowadzenia ruchu kolejowego.

Można dodać, że na koszty własne zarządcy infrastruktury w istotnym stopniu rzutują koszty Straży Ochrony Kolei (180–200 mln zł rocznie) oraz koszty utrzymania pionu inwestycyjnego (100–110 mln zł rocznie), z tym jednak, że w ostatnich latach koszty te (łącznie ok. 300 mln zł rocznie) nie były uwzględniane w kalkulacjach stawek dostępu do infrastruktury kolejowej co oznacza, że były finansowane w ciężar strat PLK SA.

Dotacja z budżetu państwa finansuje i niejako „zastępuje” część kosztów własnych zarządcy infrastruktury, a zatem określa bardzo ważną kategorię kosztów nazwaną kosztami kalkulacyjnymi. Obowiązujący mechanizm jej udzielania nie jest jednak dobry. Zarządca infrastruktury podpisuje bowiem umowę z ministrem transportu i musi ją w okresach rocznych „rozliczać” z budżetem poniesionymi kosztami remontów i utrzymania infrastruktury (faktury, dokumentacja różnych wydatków, w tym płacowych). Nie jest to system mobilizujący do zmniejszenia kosztów, a czasami jest wręcz przeciwnie – zarządca jest zmuszony do poniesienia wielu kosztów „remontów i utrzymania”, by „uzasadnić” dotację. W ten sposób mamy do czynienia jedynie z prostym zastępowaniem kosztów dotacją i wobec tego dotacja tylko utrwała i konserwuje stan istniejący w zakresie poziomu jakości infrastruktury. Z tego względu konieczna wydaje się zmiana sposobu zasilania dotacyjnego PLK SA na bardziej proefektywnościowy, np. poprzez szczegółowe oraz rygorystyczne narzucanie i wymagania osiągania określonych parametrów jakościowych infrastruktury kolejowej. Odrębnym problemem jest poziom dotacji i jej ewentualny dalszy wzrost. W 2012 r. dotacja osiągnęła poziom 1,2 mld zł, co stanowiło niemalże dokładnie 33% planowanych kosztów PLK SA, związanych z zapewnieniem minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej. Ogólnym postulatem niemalże wszystkich krytyków istniejącego systemu kalkulacyjnego jest dalsze, znaczne zwiększenie dotacji utrzymaniowej dla PLK SA, ponieważ w Polsce nie osiągnięto jeszcze takiego poziomu dofinansowania infrastruktury kolejowej, jak w innych krajach Europy Zachodniej. Na ogół wskazuje się takie kraje, jak:

- Niemcy, gdzie dofinansowanie działalności DB Netz z budżetu państwa wynosi ponad 50%,
- Francja, gdzie dofinansowanie działalności SNCF (zakresie infrastruktury kolejowej) z budżetu państwa wynosi około 60%,
- Wielka Brytania, gdzie dofinansowanie działalności Network Rail z budżetu państwa wynosi około 66%.

Polska ze wskaźnikiem 33% dofinansowania działalności zarządcy infrastruktury odbiega jeszcze dość istotnie w tym zakresie od wymienionych krajów, ale też i innych krajów europejskich, jak np. Szwecja, Holandia, Belgia, Włochy, Szwajcaria. Wydaje się zatem, że dalsze zwiększenie dotacji utrzymaniowej dla PLK SA będzie konieczne i to tym bardziej, że zapowiedziane już jest przyjęcie wspomnianych już zasad obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów, stanowiących podstawę do kalkulacji opłat za minimalny pakiet dostępu do infrastruktury. Należy się zatem spodziewać, że wdrożenie tych zasad zobliguje Polskę do istotnego podniesienia poziomu dotacji dla zarządcy infrastruktury. W celu pokazania skali skutków finansowych zapowiadanej decyzji Komisji Europejskiej można przyjąć dwa hipotetyczne założenia:

- 1) Komisja uznaje, że koszty bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów będące podstawą kalkulacji stawek to odpowiednik kosztów bezpośrednich prowadzenia ruchu pociągów PLK SA, które w 2012 r. stanowiły ok. 25% kosztów całkowitych uwzględnianych w kalkulacjach stawek – w takim przypadku należałoby zwiększyć dotację dla PLK SA z 1,2 mld zł w 2012 r. do poziomu ponad 2,7 mld zł w cenach tego roku, czyli o około 125%, a dofinansowanie działalności zarządcy infrastruktury z budżetu państwa wyniosłoby wówczas 75%;
- 2) Komisja uznaje, że koszty bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów, będące podstawą kalkulacji stawek, to odpowiednik kosztów bezpośrednich utrzymania i remontów linii kolejowych w PLK SA, które w 2012 r. stanowiły ok. 47% kosztów całkowitych uwzględnianych w kalkulacjach stawek – w takim przypadku należałoby zwiększyć dotację dla PLK SA z 1,2 mld zł w 2012 r. do poziomu ponad 1,9 mld zł w cenach tego roku, czyli o około 58–60%, a dofinansowanie działalności zarządcy infrastruktury z budżetu państwa wyniosłoby wówczas około 53%.

Wydaje się, że wariant pierwszy jest mało realistyczny i nie można byłoby w Polsce w krótkim okresie osiągnąć tak wysokiego wskaźnika dofinansowania działalności zarządcy infrastruktury. Zresztą, żaden kraj w Europie, oprócz Szwecji nie ma takiego wskaźnika dofinansowania. Natomiast wariant drugi wydaje się bardziej realny i możliwy do wdrożenia stopniowo, w ciągu kilku lat. W ten sposób Polska mogłaby się zbliżyć np. do Niemiec pod względem poziomu dofinansowania działalności zarządcy infrastruktury. Można dodać, że te nieuniknione kolejne przyrosty kwotowe dotacji powinny być w największym stopniu kierowane na remonty linii kolejowych i likwidację ograniczeń stałych oraz przywracanie parametrów konstrukcyjnych tych linii, a w mniejszym na zwykłe „zastępowanie” kosztów bieżących, co musi być ściśle egzekwowane przez płatnika dotacji.

Krótkiego omówienia wymaga zgłaszany powszechnie przez krytyków obecnego systemu kalkulacyjnego postulat oparcia tego systemu, a tym samym i stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, na kosztach zmiennych lub krańcowych. Ten postulat ma – zdaniem autora – dwa źródła.

Źródło pierwsze, to błędne odczytywanie i interpretowanie przepisów dyrektyw unijnych określających podstawę kosztową kalkulacji stawek – użyty w dyrektywach zwrot „po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami” jest dość powszechnie „tłumaczony”, że chodzi tu o koszt zmienny lub koszt krańcowy, i wobec tego uważa się, że

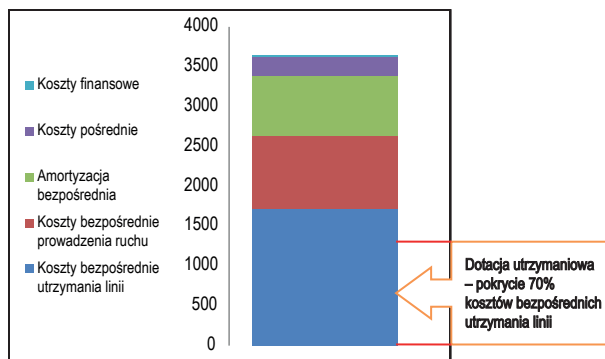
polski system oparty na kosztach bezpośrednich jest systemem zawyżającym koszty uwzględniane w kalkulacji, a tym samym zawyżającym stawki dostępu do infrastruktury.

Wydaje się, że gdyby prawodawca unijny rzeczywiście wskazywał podstawę kosztową stawek w postaci kosztu zmiennego lub krańcowego, to użyłby tego zwrotu w przepisach dyrektyw (ang. *variable cost lub marginal cost*), a skoro tego nie zrobił należy przyjąć, że polskie tłumaczenie dyrektyw jest poprawne i że chodziło o koszty bezpośrednie.

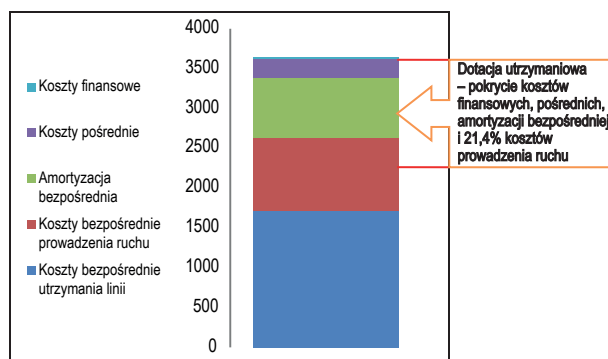
Zdaniem autora oparcie kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej na koszcie zmiennym lub krańcowym, co oznaczałoby finansowanie pozostałych kosztów zarządcy infrastruktury z budżetu państwa jest w ogóle nierealistyczne, nawet w tzw. wariancie czy założeniu docelowym. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że w działalności zarządcy infrastruktury niewiele kosztów ma charakter rzeczywiście zmienny, zależny od wielkości ruchu pociągów. Należałoby w tej sprawie przeprowadzić szczegółowe badania, które najprawdopodobniej wykazałyby, że co najwyżej 5% do 10% kosztów ogółem zarządcy infrastruktury wykazuje zależność od wielkości pracy eksploatacyjnej. Bezpośrednią zależnością od ruchu pociągów mogą wykazywać się jedynie niektóre pozycje kosztów utrzymania infrastruktury kolejowej, np. koszt zużycia nawierzchni zależny od liczby wykonanych bruttotonokilometrów na linii, koszty zużycia sieci trakcyjnej zależne od liczby pociągokilometrów i kilka innych. Pozostałe pozycje kosztów utrzymania linii, a także koszty prowadzenia ruchu mają charakter względnie stały. W tej sytuacji postulowanie by stawki dostępu do infrastruktury kolejowej zawierały w sobie tylko koszt zmienny, ewentualnie powiększony dodatkowo pewnym narzutem środowiskowym, nie opiera się na realistycznych przesłankach. Żadnego kraju Unii Europejskiej, oprócz bogatej Szwecji, nie było stać na wprowadzenie dofinansowania bieżącego infrastruktury kolejowej na poziomie 90–95% kosztów i wydaje się, że w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej taki system nie będzie powszechnie wdrożony. W tej sytuacji należy realistycznie przyjąć, że w każdym kraju Unii, oprócz wspomnianej Szwecji, która w tym względzie jest szczególnym wyjątkiem, będzie nadal utrzymywał się system kalkulacyjny stawek dostępu na podstawie kosztów bezpośrednich, przy czym w zależności od wewnętrznej polityki danego kraju i możliwości finansowych (zamożności) poziom pokrycia dotacjami kosztów ogólnych zarządców infrastruktury oraz części kosztów bezpośrednich będzie nadal zróżnicowany, od relatywnie wysokiego, np. w Wielkiej Brytanii, po relatywnie niższy, np. w Polsce.

Źródło drugie, to niezrozumienie istoty obowiązującego w Polsce systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, który – wbrew temu co się dość powszechnie twierdzi – jest systemem opartym na kosztach bezpośrednich, a nie na kosztach całkowitych infrastruktury kolejowej.

To niestuszne twierdzenie bierze się stąd, że PLK SA zgodnie z ustawą „rozlicza” dotację na remonty i utrzymanie infrastruktury w ciężar ewidencjonowanych bezpośrednich kosztów utrzymania linii kolejowych, co oznacza, że pozostają do uwzględnienia koszty kalkulacyjne do wyliczania stawek dostępu obejmujące: niepokrytą część kosztów utrzymania linii – w warunkach 2012 r., ok. 30%, koszty bezpośrednie prowadzenia ruchu, amortyzacja bezpośrednia, koszty pośrednie i koszty finansowe (rys. 6).



Rys. 6. Struktura kosztów PLK SA w 2012 r. i sposób pokrycia części kosztów z dotacji utrzymaniowej Źródło: opracowanie własne



Rys. 7. Struktura kosztów PLK SA w 2012 r. i sposób pokrycia części kosztów z dotacji utrzymaniowej z finansowego punktu widzenia Źródło: opracowanie własne

Ten sposób rozliczania dotacji daje krytykom podstawę do twierdzenia, że podstawą kosztową kalkulacji stawek są w szczególności pokazane na rysunku 6 koszty finansowe, koszty pośrednie, amortyzacja bezpośrednia, bo przecież koszty utrzymania linii sfinansowane z dotacji są już kosztami „zapomnianymi”. Tymczasem z finansowego punktu widzenia jest całkowicie bez znaczenia, które koszty i w jakiej kolejności będą pokryte dotacją utrzymaniową, ponieważ efekt finalny uwzględnienia dotacji w postaci obliczenia tzw. kosztów kalkulacyjnych zgodnie ze wzorem [1] zawsze będzie taki sam, co jest oczywiste, chociaż niektórzy tego nie dostrzegają. Można więc założyć, że z dotacji w 2012 r. w kwocie 1,2 mld zł pokryte zostały nie koszty „utrzymanie i remontów”, lecz kolejno koszty: finansowe, pośrednie, amortyzacji bezpośredniej – w sumie ok. 1 mld zł i jeszcze dodatkowo część kosztów prowadzenia ruchu kolejowego na poziomie ok. 200 mln zł (rys. 7). W ten sposób do pokrycia z przychodów PLK SA ze stawek dostępu pozostałyby koszty utrzymania linii w całości oraz ok. 80% kosztów prowadzenia ruchu, czyli właśnie koszty bezpośrednie zarządcy bez kosztów amortyzacji. Tym samym nie są prawdziwe twierdzenia jakoby przyjęty w Polsce system kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej nie opierał się na kosztach bezpośrednich. Natomiast prawdą jest, że z dotacji pokrywa się np. w 2012 r. ok. 33% kosztów całkowitych PLK SA, co jednocześnie oznacza, że 67% tych kosztów stanowi tzw. koszty kalkulacyjne do pokrycia bezpośrednio przez przewoźników kolejowych ze stawek dostępu do infrastruktury.

Z punktu widzenia całego rynku kolejowego bardzo istotnym zagadnieniem jest sposób alokacji kosztów kalkulacyjnych PLK

SA na ruch pasażerski i towarowy. Jak już wspomniano obecnie utrzymuje się nadal historycznie ukształtowana niewłaściwa proporcja między wysokimi stawkami dla pociągów towarowych a niskimi stawkami dla pociągów pasażerskich. W 2012 r. w PLK SA, przy kosztach kalkulacyjnych na poziomie ok. 2,4 mld zł, planowanej pracy eksploatacyjnej 148 mln poc.km w ruchu pasażerskim i 80 mln poc.km w ruchu towarowym, stosowano następujący sposób alokacji kosztów kalkulacyjnych na ruch pasażerski i towarowy:

- koszty bezpośrednie utrzymania linii kolejowych w części niepokrytej dotacją według masy brutto pociągów, co w przybliżeniu odpowiada alokacji według bruttotonokilometrów pracy eksploatacyjnej wykonanej przez pociągi pasażerskie i towarowe;
- koszty bezpośrednie prowadzenia ruchu kolejowego według pociągokilometrów pracy eksploatacyjnej wykonanej przez pociągi pasażerskie i towarowe;
- koszty amortyzacji bezpośredniej według bruttotonokilometrów pracy eksploatacyjnej wykonanej przez pociągi pasażerskie i towarowe,
- koszty pośrednie i finansowe według pociągokilometrów pracy eksploatacyjnej wykonanej przez pociągi pasażerskie i towarowe.

W wyniku zastosowania tych zasad alokacji planowane koszty kalkulacyjne, a tym samym planowane przychody ze stawek dostępu do infrastruktury, podzieliły się w proporcji w przybliżeniu: 42% ruch pasażerski, 58% ruch towarowy przy proporcjach pracy eksploatacyjnej w pociągokilometrach: 64,6% ruch pasażerski, 35,4% ruch towarowy. W konsekwencji przy średniej stawce dostępu do infrastruktury na poziomie 10,70 zł/poc.km ruch pasażerski został obciążony średnią stawką 6,91 zł/poc.km, a ruch towarowy 17,70 zł/poc.km (rys. 1). Jak można wnioskować na podstawie przytoczonych danych, stosowany system alokacji „przerzuca” koszty kalkulacyjne bardziej w kierunku przewozów towarowych, a mniej w kierunku przewozów pasażerskich, w efekcie czego powstają dysproporcje na rzecz niewspółmiernego do pociągokilometrów obciążania kosztami stawek dla pociągów towarowych. Jest to wynik zastosowania do niektórych pozycji kosztowych klucza alokacji w postaci bruttotonokilometrów pracy eksploatacyjnej, bo ten miernik właśnie „przerzuca” koszty na ruch towarowy i to niewspółmiernie wysoko, ponieważ przy podanych proporcjach pociągokilometrów bruttotonokilometry kształtują się jak: 21,5% ruch pasażerski i 78,5% ruch towarowy.

W świetle powyższych obserwacji otwartym jest pytanie: czy nadal utrzymywać stosowany obecnie w PLK SA system alokacji kosztów kalkulacyjnych na ruch pasażerski i towarowy, czy też go zmienić? Są to pytania o tyle istotne, że w obecnej sytuacji nie ma dobrych wyjść. Trwanie przy obecnym sposobie alokacji kosztów, niezależnie od oceny czy jest on merytorycznie poprawny czy też nie, oznacza dalsze konserwowanie istniejących dysproporcji między stawkami towarowymi a pasażerskimi i tylko zwykłe ich indeksowanie przyjętymi wskaźnikami wzrostu, co zresztą ma miejsce patrząc na kolejny projekt stawek na rozkład jazdy 2013/2014. Z kolei zmiana sposobu alokacji kosztów kalkulacyjnych – i to w którymkolwiek kierunku – wywoła reakcję naczyń połączonych, tzn. wzrost alokowanych kosztów przewozów towarowych wywoła spadek alokowanych kosztów przewozów pasażerskich, i odwrotnie.

Zdaniem autora – pomimo przewidywanych istotnych reperkusji – należałoby jednak zdecydować się na dość zasadnicze zmiany w zasadach alokacji kosztów kalkulacyjnych PLK SA idące w kierunku znacznego obniżenia stawek dostępu do infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych, z jednoczesnym istotnym podwyższeniem tych stawek dla pociągów pasażerskich.

Czynnikiem sprzyjającym wprowadzeniu zmian jest to, że zasady alokacji kosztów kalkulacyjnych PLK SA między ruch pasażerski i towarowy nie są jak dotychczas regulowane przepisami prawa (ani ustawa, ani rozporządzenie o nich nie wspomina) i wobec tego są tylko i wyłącznie elementem rachunkowości zarządczej spółki. Dopiero w dalszej przyszłości zasady te – zgodnie z cytowaną nową dyrektywą 2012/34 – będą podlegały ewentualnemu zatwierdzeniu przez organ regulacyjny (UTK). Nie zmienia to jednak faktu, że w polskich warunkach każda radykalna zmiana stawek dostępu do infrastruktury będzie w istocie wydarzeniem politycznym, szeroko kontestowanym przez interesariuszy tracących na niej. Z tego względu zmiana sposobu alokacji kosztów kalkulacyjnych PLK SA na ruch pasażerski i towarowy musiałaby mieć zdecydowane poparcie i wsparcie Ministerstwa Transportu oraz UTK.

W celu zaprezentowania możliwego wpływu zmian alokacji kosztów kalkulacyjnych PLK SA na ruch pasażerski i towarowy oraz ich skutków dla poziomu stawek autor przeprowadził we własnym zakresie obliczenia symulacyjne na podstawie danych z 2012 r. w dwóch wariantach.

I. wariant – radykalny

Założenie: dotacja utrzymaniowa rozliczana w ciężar kosztów utrzymania linii PLK SA, pozostałe koszty (kalkulacyjne) rozliczane na ruch pasażerski i towarowy tylko jednym miernikiem (kluczem) w postaci pociągokilometrów pracy eksploatacyjnej, tj. 64,6% na ruch pasażerski i 35,4% na ruch towarowy.

Skutki bezpośrednie:

- średnia stawka bez zmian, tj. 10,70 zł/poc.km;
- średnia stawka dla pociągów pasażerskich po alokacji: 10,65 zł/poc.km;
- średnia stawka dla pociągów towarowych po alokacji: 10,78 zł/poc.km;
- różnica kwotowa średniej stawki dla pociągów pasażerskich w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $10,65 - 6,91 = 3,74$ zł/poc.km;
- różnica procentowa średniej stawki dla pociągów pasażerskich w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $3,74/6,91 \cdot 100 = 54,1\%$;
- różnica kwotowa średniej stawki dla pociągów towarowych w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $10,78 - 17,70 = -6,92$ zł/poc.km;
- różnica procentowa średniej stawki dla pociągów towarowych w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $-6,9/17,70 \cdot 100 = -39,1\%$;
- zmniejszenie obciążenia sektora kolejowych przewozów towarowych o kwotę ok. 550 mln zł i jednoczesne zwiększenie obciążenia sektora kolejowych przewozów pasażerskich o tę samą kwotę,

Skutki pośrednie:

- zmniejszenie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów towarowych średnio o prawie 40% przychylnie przyjęte przez przewoźników towarowych;

- zwiększenie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów pasażerskich średnio o ponad 54 % wywoła ostre protesty przewoźników pasażerskich, pojawią się żądania rekompensat dla przewoźników;
- szacunkowe zwiększenie kosztów całkowitych przewoźników pasażerskich spowodowane zwiększeniem stawek dostępu do infrastruktury wyniosłoby od 11 % do 13%;
- zwiększenie kosztów całkowitych przewoźników pasażerskich nie mógłoby być całkowicie zrekomensowane zwiększeniem cen biletów,
- niezbędne byłoby zwiększenie dotacji dla przewoźników kolejowych.

II. wariant – umiarkowany

Założenie: dotacja utrzymaniowa rozliczana kolejno w ciężar: kosztów finansowych, kosztów pośrednich, amortyzacji bezpośredniej oraz części kosztów prowadzenia ruchu. Koszty prowadzenia ruchu w części nie pokrytej dotacją rozliczane miernikiem (kluczem) w postaci bruttotonokilometrów pracy eksploatacyjnej, tj. 21,5% na ruch pasażerski i 78,5% na ruch towarowy, natomiast koszty utrzymania linii miernikiem (kluczem) w postaci pociągokilometrów pracy eksploatacyjnej, tj. 64,6% na ruch pasażerski i 35,4% na ruch towarowy (obecnie wymienione koszty alokuje się odwrotnie).

Skutki bezpośrednie:

- średnia stawka bez zmian, tj. 10,70 zł/poc.km,
- średnia stawka dla pociągów pasażerskich po alokacji: 8,54 zł/poc.km,
- średnia stawka dla pociągów towarowych po alokacji: 14,70 zł/poc.km;
- różnica kwotowa średniej stawki dla pociągów pasażerskich w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $8,54 - 6,91 = 1,63$ zł/poc.km;
- różnica procentowa średniej stawki dla pociągów pasażerskich w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $1,63/6,91 \cdot 100 = 16,4\%$,
- różnica kwotowa średniej stawki dla pociągów towarowych w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $14,70 - 17,70 = -3,0$ zł/poc.km,
- różnica procentowa średniej stawki dla pociągów towarowych w stosunku do przyjętej w cenniku 2011/2012: $-3,0/17,70 \cdot 100 = -16,9\%$.

- zmniejszenie obciążenia sektora kolejowych przewozów towarowych o kwotę ok. 240 mln zł i jednocześnie zwiększenie obciążenia sektora kolejowych przewozów pasażerskich o tę samą kwotę,

Skutki pośrednie:

- zmniejszenie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów towarowych średnio o prawie 17% przychylnie przyjęte przez przewoźników towarowych;
- zwiększenie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów pasażerskich średnio o ponad 16% wywoła protesty przewoźników pasażerskich;
- szacunkowe zwiększenie kosztów całkowitych przewoźników pasażerskich spowodowane zwiększeniem stawek dostępu do infrastruktury wyniosłoby od 3,5% do 4%;
- zwiększenie kosztów całkowitych przewoźnicy pasażerscy mogliby częściowo zrekomensować zwiększeniem cen biletów oraz poprawą własnej efektywności.

Prezentacja wymienionych symulacji ma na celu ukazanie potencjalnych możliwości zmiany struktury stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, która obecnie nie może być uznana za właściwą. Proponowany kierunek zmian może wydawać się dyskusyjny, zwłaszcza dla środowiska kolejowych przewoźników pasażerskich, z których większość funkcjonuje już jako spółki samorządowe. Dyskusyjna może być też propozycja zmian kluczy alokacji kosztów PLK SA, bardziej polityczna niż merytoryczna. Z drugiej strony, jeżeli do zaakceptowania jest pogląd autora co do utrzymującej się dysproporcji między stawkami dla pociągów towarowych a stawkami dla pociągów pasażerskich, to czekając na zmniejszenie kosztów własnych PLK SA i zwiększenie dotacji utrzymaniowej, można byłoby albo jednorazowo albo w procesie kilkuletnim doprowadzić do istotnej niwelacji wskazywanych dysproporcji. Dodać można na koniec, że między prezentowanym wariantem radykalnym a wariantem pod nazwą „nic nie zmieniać” istnieje co najmniej kilka wariantów pośrednich, łagodzących potencjalne negatywne skutki nieuchronnego zwiększanie stawek dla pociągów pasażerskich.



prof. dr hab. Juliusz Engelhardt
Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług



Zapraszamy do ponowienia prenumeraty na 2013 r.

Cena miesięcznika w prenumeracie promocyjnej u wydawcy

Liczba zamówionych egzemplarzy	Koszt prenumeraty		
	rocznej	półrocznej	kwartalnej
1	348 zł	174 zł	87 zł
2 lub więcej – każdy po	312 zł	156 zł	78 zł

Sposób zamówienia

Prenumeratory instytucjonalni Zamówienie należy składać na adres wydawcy. Płatność po otrzymaniu faktury wraz z pierwszym zamówionym numerem. Można dokonywać również przedpłat na konto wydawcy.

Prenumeratory indywidualni Wpłaty należy dokonać na konto: Instytut Naukowo-Wydawniczy „TTS” Sp. z o.o. ul. Tuwima 28, 90-002 Łódź

Numer rachunku bankowego 18 2490 0005 0000 4520 9624 5908 (ALIOR BANK)

Podobnie jak w latach ubiegłych prenumeratory indywidualni (osoby fizyczne) mogą skorzystać z prenumeraty miesięcznika z bonifikatą 50%, jeżeli:

- prenumerują miesięcznik *Świat kolei* (okresy prenumerat obu czasopism muszą się pokrywać)
- są studentami (dotyczy wszystkich uczelni i rodzaju studiów) lub uczniami średnich szkół technicznych o kierunku kształcenia transportowym (wymagane jest przesłanie kopii legitymacji studenckiej lub uczniowskiej)