

Zasadzki systemu ulg przejazdowych pracowników PKP

Ulg przejazdowe przyznawane pracownikom PKP są świadczeniami o długiej tradycji. Utworzenie przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” datuje się na 1926 r., a już w 1929 r. było w przepisach przewidziane korzystanie przez jego pracowników z bezpłatnych lub ulgowych przejazdów i przewozów [1].

Na przestrzeni lat system uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów oraz przewozów aktualnych i byłych pracowników PKP i niektórych członków ich rodzin ulegał różnym przemianom. Przez długi czas uprawnienia były ograniczone, a jednocześnie znacznie zróżnicowane pod względem wysokości ulg, grup osób z nich korzystających, celów odbywanych przez nich przejazdów, a także rodzajów pociągów i klas wagonów.

Główne cechy systemu świadczeń przejazdowych

Zakres uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów kolejowych pracowników, emerytów i rencistów PKP oraz członków ich rodzin w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku został pokaźnie rozbudowany i niemal ujednolicony. System świadczeń przejazdowych został skonstruowany tak, że każdy kto je posiada może jeździć bezpłatnie wszystkimi rodzajami pociągów, dowolną ilość razy, na dowolne odległości i w dowolnym celu.

Pozostało jedynie zróżnicowanie uprawnień ze względu na klasę wagonu, jednak jego znaczenie jest coraz mniejsze. Uprawnienia do przejazdów w klasie dowolnej przysługują pracownikom zaseregowanym do wyższych grup wynagrodzenia zasadniczego. Obecnie jest to co najmniej grupa 9. Przysługujące w tej grupie wynagrodzenie, niższe od minimalnej aktualnej płacy, oraz występujące na PKP od 10 lat niemal permanentnie zakazy przyjmowania „nowych” pracowników spowodowały, że teraz uprawnień do przejazdów w 2. klasie w zasadzie się nie wydaje. Mają je tylko świadczeniobiorcy, którzy takie uprawnienia nabyli w przeszłości.

Sytuacja się zmienia, kiedy w PKP S.A. lub w jednostkach z niej utworzonych zostaną urealnione tabele płac i wynagrodzenie w 9. grupie zaseregowania (przewidzianych jest 21 grup) osiągnie poziom przynajmniej tzw. „średniej krajowej”.

Do bezpłatnych przejazdów koleją uprawnieni są pracownicy PKP, emeryci i renciści oraz członkowie ich rodzin, to jest współmałżonkowie i dzieci. Każda z tych grup uprawnionych jest w przepisach dokładnie zdefiniowana. Z określeń tych wynika między innymi, że świadczeniami nie są objęci członkowie rodzin pracowników zatrudnionych na czas określony ani dzieci, których wiek przekracza 24 lata i nie są one studentami albo pracują, osiągając określone dochody, względnie też pozostają w związku małżeńskim z osobą nie kształcącą się w szkole. Studenci mają uprawnienia do ukończenia 26. roku życia, a nawet dłużej, do ukończenia studiów, jeśli wypada ono w roku kończenia przez studenta 26. roku życia.

System bezpłatnych przejazdów funkcjonuje w oparciu o legitymacje kolejowe, wydawane uprawnionym oraz o aktualizujące je znaczki z rocznym terminem ważności. Ograniczony jest natomiast czas ważności legitymacji (np. dla dzieci – do ukończenia nauki).

Znaczki do legitymacji wydawane są odpłatnie. Stawki opłat za świadczenia przejazdowe ustalane są na każdy rok przez Prezesa Zarządu PKP S.A. Za wykup świadczeń dla pracowników i ich dzieci płacą pracodawcy, za emerytów, rencistów i ich dzieci – Zarząd PKP S.A., a za współmałżonków – sami zainteresowani, to jest pracownicy, emeryci i renciści PKP.

Liczba i struktura uprawnionych

Z przeprowadzonych obliczeń i szacunków [2] wynika, że liczba uprawnionych do przejazdowych świadczeń socjalnych PKP w 2000 r. sięgała jednego miliona osób. Tylko co piąty z nich był pracownikiem PKP i co piąty byłym pracownikiem – emerytem lub rencistą. Natomiast co czwarty uprawniony był dzieckiem pracownika kolejowego, zaś przeciętnie co dziesiąty był współmałżonkiem emeryta lub rencisty. Co dziewiąty uprawniony był dzieckiem emeryta lub rencisty i również co dziewiąty – współmałżonkiem pracownika.

Nie należy się spodziewać, że liczba uprawnionych będzie malała, przy zachowaniu obecnych zasad przyznawania świadczeń. Dokonywanej systematycznie obecnie i przewidywanej na przyszłość redukcji zatrudnienia towarzyszy przesuwanie dotychczasowych pracowników do grupy emerytów i rencistów. Nowo przesuwani pracownicy są stosunkowo młodzi, mają więc często dzieci w wieku szkolnym i studenckim. Zmniejszanie zatrudnienia wpłynie więc na zmianę proporcji pomiędzy pracownikami i członkami ich rodzin a emerytami i rencistami wraz z ich rodzinami, powiększając tę ostatnią grupę, nie zaś na ich ogólną liczebność.

Spółród osób posiadających legitymacje PKP niemal 70% było uprawnionych do bezpłatnych przejazdów w dowolnej klasie wagonów, przy czym w grupie pracowników i ich dzieci oraz współmałżonków udział ten kształtował się na poziomie 76%, zaś wśród emerytów, rencistów i ich dzieci

osiągał tylko 55%. Świadczy to o wzrastającej tendencji do rozszerzania uprawnień do przejazdów w klasie dowolnej.

Nie dla wszystkich potencjalnie uprawnionych świadczenia są wykupywane. W 2000 r. zostały one sprzedane tylko około 826 tys. osobom. Ze świadczeń przejazdowych rezygnują przede wszystkim emeryci i renciści oraz członkowie ich rodzin.

Proporcje grup osób uprawnionych, dla których wykupiono znaczki, są zbliżone do występujących wśród potencjalnych świadczeniobiorców. Znaczne różnice zauważa się natomiast w podziale wykupionych świadczeń według klas wagonów. W klasie dowolnej może podróżować tylko około 57% tych, którzy otrzymali lub wykupili znaczki. Pozostali mają prawo do podróżowania klasą 2.

Wielkość i struktura bezpłatnych przewozów pasażerów z uprawnieniami PKP

W 2000 r. pociągi w Polsce przewiozły bezpłatnie około 61,6 mln pasażerów posiadających do tego uprawnienia z tytułu świadczeń socjalnych PKP. Przy realizacji tych przewozów wykonanych zostało blisko 3,8 mld pas.-km. Uprawnieni jeździli na średnią odległość 61,4 km. Przewozy wykonywane na rzecz świadczeń przejazdowych pracowników PKP stanowią około 20% krajowych przewozów ogółem oraz około 17% wykonywanej pracy przewozowej.

W największym stopniu świadczenia są wykorzystywane do przejazdów pociągami osobowymi. Stanowią one 86% wszystkich przewozów na rzecz świadczeń socjalnych i 51% wykonywanej przy tym pracy przewozowej. Pociągami pociągami pospieszonymi jeździ 12% pasażerów z omawianymi uprawnieniami (41% pracy przewozowej). Pociągi kwalifikowane wykorzystywane są do 2% wszystkich przejazdów osób posiadających uprawnienia PKP, a ich udział w pracy przewozowej sięga 8%.

Przejazdy pociągami osobowymi są odbywane w przeważającej większości w klasie 2. i na stosunkowo krótkie odległości, nie przekraczające średnio 36 km. Cechy te, łącznie z dużą liczebnością tych przewozów, świadczą o tym, że są to głównie dojazdy do pracy i do szkół. Ustalono orientacyjnie, że ta kategoria przejazdów stanowi około 86% (razem z codziennymi dojazdami realizowanymi pociągami pospieszonymi – dojeżdżający w tych pociągach stanowią około 10% pasażerów, oraz pociągami kwalifikowanymi – 2% dojeżdżających) wszystkich przewozów osób z socjalnymi uprawnieniami przejazdowymi PKP [3]. Absorbują one blisko 50% pracy przewozowej, wykonywanej w obsłudze kolejowych świadczeń socjalnych.

Okolo 20% tej pracy służy wykonaniu przewozów w obsłudze podróży służbowych, przy założeniu, że w tym celu jeździ zaledwie 5% pasażerów z uprawnieniami PKP. Jeżdżą oni jednak kilka do kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu razy w roku, głównie pociągami dalekobieżnymi: pospieszonymi i kwalifikowanymi. W pociągach pospiesznych służbowo jeździ co trzeci pasażer, w pociągach hotelowych – co czwarty, natomiast w pociągach kwalifikowanych udział podróży służbowo wynosi 60–65% [3].

Przejazdy w celach prywatnych stanowią tylko około 9% przewozów osób z legitymacjami PKP. Chociaż teoretycznie uprawnieni są do nich wszyscy świadczeniobiorcy, praktycznie znajdują się osoby, które w ogóle nie korzystają z przysługujących im uprawnień, albo korzystają z nich bardzo rzadko. Przeciętnie na jednego uprawnionego przypada w tych warunkach w ciągu roku w przybliżeniu prawie 8 przejazdów w celach prywatnych, czyli niepełne 4 podróże „tam i z powrotem”.

Wyłonienie spośród przejazdowych świadczeń socjalnych PKP kategorii codziennych dojazdów oraz przejazdów służbowych wykazało, że duża część świadczeń przejazdowych PKP, wykorzystywanych przez świadczeniobiorców, pokrywa się z innymi uprawnieniami. Są to uprawnienia do zwrotu kosztów podróży służbowych przez pracodawcę oraz prawo do korzystania z tzw. ulg ustawowych w zakresie dojazdów do szkół.

Ulgami ustawowymi objęte są też inne osoby, które posiadają legitymacje PKP. Należą do nich między innymi dzieci w wieku przedszkolnym, szkolnym i studenckim, dzieci i dorośli dotknięci inwalidztwem, nauczyciele – współmałżonkowie kolejarzy.

Te grupy osób, jeśli nie są kolejarzami i nie pochodzą z rodzin kolejarz, mają prawo do ulg przejazdowych, zagwarantowanych ustawą z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego [4].

Finansowanie bezpłatnych przejazdów kolejarzy i członków ich rodzin

Rozbudowanie przejazdowych świadczeń socjalnych dla kolejarzy sprawiło, że od kilku lat aż co piąty pasażer podróżuje koleją na podstawie legitymacji PKP. System tych świadczeń stał się bardzo powszechny i niezwykle kosztowny. Jego wartość, obliczona w oparciu o normalne stawki taryfowe, wynosi około 30% obecnych wpływów z całej działalności sektora przewozów pasażerskich. Wydatki ponoszone na wytworzenie usług przewozowych, zaspokajających potrzeby systemu świadczeń socjalnych, są jeszcze wyższe.

Kosztowność systemu była niezauważalna w warunkach, kiedy przedsiębiorstwo PKP otrzymywało wysokie dotacje przedmiotowe, przeznaczone na dofinansowywanie przewozów pasażerskich. Dotacje pokrywały niedobory przewoźnika kolejowego, powstające zarówno z tytułu respektowania ulg ustawowych, przysługujących wybranym grupom obywateli Rzeczypospolitej Polski, jak też ulg kolejowych, a także – różnice między kosztami wytworzenia usług przewozowych a uzyskiwanymi za nie dochodami.

Na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku dotacje były systematycznie zmniejszane. W systemie finansowania sprzed lat dziewięćdziesiątych stanowiły one dofinansowania przewoźnika kolejowego w wysokości 100% wpływów uzyskanych ze sprzedaży biletów. W 1991 r. udział dotacji w dochodach względem tych wpływów spadł do 75%, w 1993 r. – do 50%, w 1995 r. – do 33%, a w 1999 r. tylko do 31%. Dotacje te w końcu zostały ograniczone do wysokości strat przewoźnika, ponoszonych tylko z tytułu

respektowania ulg ustawowych, z wyłączeniem wszelkich ulg branżowych, w tym udzielanych przez PKP swoim pracownikom, emerytom, rencistom i członkom ich rodzin.

Zasadzka 1

Pasażerski przewoźnik kolejowy został wprowadzony w zasadzkę. Niepostrzeżenie przejął rolę budżetu państwa w finansowaniu realizacji uprawnień do bezpłatnych przejazdów byłych i obecnych kolejarzy oraz członków ich rodzin. Otrzymuje on wprawdzie opłaty uzyskane ze sprzedaży świadczeń (znaczków aktualizujących ważność legitymacji kolejowych), lecz stanowią one zaledwie 10% strat ponoszonych na bezpłatnych przewozach, nie wspominając o kosztach tej działalności, które są znacznie wyższe. Jest to więc rekompensata zaledwie symboliczna. Na dziesięcioprocentową rekompensatę składa się 5,3% opłat wnoszonych przez zakłady pracy za wykup świadczeń dla swoich pracowników i ich dzieci, 3,5% opłat wliczanych w koszty operacyjne PKP za świadczenia dla emerytów, rencistów i ich dzieci, oraz 1,2% wpłat dokonanych przez samych świadczeniobiorców na wykup świadczeń dla współmałżonków osób uprawnionych. Innych rekompensat przewoźnik kolejowy nie otrzymuje. Faktycznie jest więc obciążony stratami sięgającymi 90% niezyskanych wpływów.

Realizacja systemu bezpłatnych świadczeń przejazdowych pozbawia przewoźnika kolejowego potencjalnych dochodów głównie na rynku przewozów regionalnych i na rynku przewozów międzyregionalnych. Wpływy niezyskane z przewozów pociągami osobowymi stanowią niemal połowę ogólnej kwoty wartości traconych dochodów. Na przewozach wykonywanych pociągami pospieszными kolej jest pozbawiana ponad $\frac{2}{5}$ potencjalnych wpływów. W segmencie przewozów wykonywanych pociągami kwalifikowanymi straty wynoszą około $\frac{1}{8}$ omawianej kwoty.

Na tym nie kończą się jednak niespodzianki związane z finansowaniem bezpłatnych przejazdów kolejarzy.

Zasadzka 2

Kolejne zaskoczenie spotkało przewoźnika kolejowego, gdy okazało się, że dotacje z budżetu państwa obejmują dofinansowania do przejazdów wszystkich obywateli Polski, którzy korzystają z ulg ustawowych, tylko nie kolejarzy. Gdyby nie mieli oni legitymacji kolejowych, zostaliby objęci dotacją do wysokości przysługujących im ulg ustawowych.

W ten sposób kolejowy przewoźnik pasażerski, równie niezauważalnie, jak w przypadku przejścia odpowiedzialności za cały deficyt sektora przewozów pasażerskich, zaczął wyręczać budżet państwa w finansowaniu ulg ustawowych, do których uprawniona jest poważna grupa kolejarzy (dzieci, ucząca się i studiująca młodzież, inwalidzi, nauczyciele itp.). Niezwracane przez budżet państwa wartości rekompensat za przewozy kolejarzy uprawnionych do ulg ustawowych stanowią orientacyjnie $\frac{1}{8}$ dochodów niezyskiwanych za całe przewozy wykonywane w ramach systemu kolejowych świadczeń socjalnych.

Ulg przejazdowe kolejarzy, wykorzystywane w granicach ulg ustawowych, powinny być finansowane z budżetu państwa na zasadach, jakie dotyczą ustawowo wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polski. W innym przypadku naruszana jest zasada równości pomiędzy obywatelami a podmiotami prawnymi.

Zasadzka 3

W analogiczny sposób na przewoźnika kolejowego przerzucany jest ciężar finansowania przejazdowych ulg ustawowych innych niż kolejarze i członkowie ich rodzin osób, którym udziela on ulg handlowych. Zdarza się to najczęściej przy sprzedaży usług przewozowych pracownikom różnych zakładów pracy na zasadach umownych. Część tych pracowników ma uprawnienia do ulg ustawowych. Jeśli przewoźnik kolejowy w umowie zgodzi się na obniżkę cen z przyczyn handlowych (marketingowych), budżet państwa wycofuje się z dopłat z tytułu ulg ustawowych dla osób objętych umową.

Zasadzka 4

Następnym zaskoczeniem, jakie sektorowi przewozów pasażerskich PKP przygotowali nieświadomie twórcy obecnego systemu ulg przejazdowych kolejarzy, jest włączenie do tego systemu przejazdów służbowych, do których pokrywania ustawowo zobowiązani są pracodawcy. Pracodawcami uprawnionych do bezpłatnych przejazdów koleją są wyodrębnione i wyodrębniające się jednostki gospodarcze koncernu PKP S.A., a także wiele innych, niekolejowych zakładów pracy, w których zatrudnieni są współmałżonkowie pracowników, emerytów i rencistów kolejowych. Szacuje się, że przewoźnik kolejowy dofinansowuje w ten sposób kolejowych i niekolejowych pracodawców kwotą o łącznej wysokości przybliżonej do $\frac{1}{5}$ wartości wszystkich przejazdowych świadczeń socjalnych kolejarzy.

Obciążanie przewoźnika kolejowego finansowymi skutkami przejazdów służbowych jest niesprawiedliwe i nie uzasadnione. To rozwiązanie jest szczególnie bulwersujące w odniesieniu do współmałżonków kolejarzy, pracujących w niekolejowych zakładach pracy. Do pokrywania kosztów tych przejazdów jest ustawowo zobowiązany pracodawca [5]. Przejazdy służbowe powinny być w całości wyłączone z przejazdowych świadczeń socjalnych.

Zasadzka 5

Oprócz przejazdów służbowych, w ramach świadczeń socjalnych występują codzienne dojazdy do pracy, które podobnie jak przejazdy służbowe powinny być finansowane przez pracodawców. Dotyczy to zarówno pracodawców kolejowych, jak i niekolejowych. Z konieczności narzuconej przewoźnikowi kolejowemu systemem ulg przejazdowych jest on przymusowym darczyńcą nie tylko w zakresie przejazdów służbowych, ale też w odniesieniu do dojazdów do pracy, jak również w stosunku do wszystkich przejazdów dokonywanych w celach prywatnych przez wszystkie osoby uprawnione do świadczeń socjalnych.

Zakończenie

Błąd systemu ulg przejazdowych, prowadzący do opisanych pułapek, tkwi w uniwersalności, wysokim poziomie uprawnień i niezwyklej łatwości korzystania ze świadczeń przejazdowych, gwarantowanych przez PKP.

Przy nakładaniu się uprawnień do ulg przejazdowych z różnych tytułów, pasażerowi przysługuje prawo wyboru jednego z nich. Wybór niemal zawsze pada na ulgi PKP. W przeważającej większości przypadków są one korzystniejsze od innych rodzajów ulg. Wyjątek stanowią różnice uprawnień ze względu na klasę wagonu. Występuje to na przykład wówczas, gdy pracownik ma prawo do przejazdu służbowego w 1. klasie, a z tytułu ulg PKP jego uprawnienia ograniczają się do przejazdów tylko w klasie 2.

Ale nawet jeśli uprawnienia „kolejowe” są identyczne z uprawnieniami z innego tytułu, pasażer zawsze wybiera te pierwsze. Przyczyną jest nadzwyczajna wygoda korzystania z tych uprawnień. Jeśli osoba podróżująca służbowo ma zapewniony pełny zwrot kosztów podróży od swojego pracodawcy, to musi wcześniej postarać się o pieniądze i zorganizować zakup biletów. Jeśli posiada legitymację kolejową, pozostaje jej tylko uzyskanie informacji o połączeniach i ewentualnie rezerwacja miejsca. Pozostałe starania legitymacja kolejowa eliminuje.

Dla uzdrowienia sytuacji i przystosowania systemu ulg przejazdowych kolejarzy do warunków rynkowych należy całkowicie odciążyć przewoźnika kolejowego od finansowych konsekwencji, wynikających z realizacji przewozów, generowanych przez ten system. Koszty realizacji ulg przejazdowych powinny być ponoszone przez podmioty zainteresowane udzielaniem ulg, to jest przez pracodawców osób uprawnionych oraz przez sukcesora dawnego przedsiębiorstwa PKP – holding PKP S.A. (w odniesieniu do emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin), a także – przez budżet państwa – w zakresie ustawowych ulg przejazdowych, wykorzystywanych przez znaczną grupę kolejarzy i niekolejarzy.

Wymaga to oczyszczenia systemu z nakładających się uprawnień, to znaczy wyeliminowania z niego przewozów, do których finansowania zobowiązane są inne podmioty. Spowoduje to stworzenie zdrowych relacji ekonomicznych i potaniecie całego systemu co najmniej o 1/3.

Zasadzka 6 – hipotetyczna

Pochopna realizacja tego zalecenia, bez wcześniejszych analiz prawnych i ekonomicznych, może jednak doprowadzić do kolejnych, niezamierzonych i zaskakujących negatywnych skutków. Najłatwiejszym do przewidzenia rezultatem takich działań może być znaczne zmniejszenie przejazdów pasażerów z uprawnieniami socjalnymi PKP, a przez to uszczerplenie spodziewanych dochodów z tego tytułu. W dalszej konsekwencji zaistnieje konieczność ograniczania oferty przewozowej, przede wszystkim na rynku przewozów regionalnych, co pociągnie za sobą dalsze pogorszenie dostępności przestrzennej i czasowej do pociągów i ogólną obniżkę jakości przewozów na tym rynku oraz zmniejszenie zasilania pasażerami pociągów dalekobieżnych.

Pracodawcy, postawieni przed alternatywą ponoszenia pełnych opłat za przejazdy swoich pracowników, mogą się wycofać częściowo lub całkowicie z ich uiszczania, zaś pracownicy i członkowie ich rodzin mogą zrezygnować z korzystania z usług kolei na rzecz innych środków lokomocji: autobusów lub samochodów osobowych, zwłaszcza wtedy, gdy pracodawcy zaproponują swoim pracownikom rekompensaty pieniężne za utratę uprawnień przejazdowych.

□

Autorka

dr Genowefa Kondraciuk-Gabryś
była pracownica Ośrodka Badawczego Ekonomiki Transportu

Literatura

- [1] Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 lipca 1929 r., Dz.U. Rzeczypospolitej Polskiej, nr 57, poz. 447.
- [2] Kondraciuk-Gabryś G., Dziuban L., Polewska-Dorozik H.: *Możliwości zachowania ulg przejazdowych dla pracowników, emerytów i rencistów oraz członków ich rodzin w świetle przemian PKP S.A.* OBET, Szczecin, maj 2001 r.
- [3] Kondraciuk-Gabryś G., Perenc J.: *Sposoby podróżowania i ocena jakości usług kolejowych w opinii klientów PKP.* Przegląd Kolejowy 5/1996.
- [4] Dz. U. z 1992 r., nr 54, poz. 254, z późniejszymi zmianami.
- [5] Art. 774, punkt 2 Kodeksu pracy (Dz. U. z 1998 r., nr 21, poz. 94, z późniejszymi zmianami).