

Tadeusz Dyr, Magdalena Dyr

# Pomoc publiczna na restrukturyzację kolejowych przedsiębiorstw towarowych

*W artykule Pomoc państwa dla przedsiębiorstw kolejowych [1] przedstawiono uwarunkowania pomocy publicznej dla sektora kolejowego, wynikające z projektu dokumentu przygotowanego przez Dyрекcję Generalną ds. Energii i Transportu [2]. W artykule tym podjęto także próbę oceny wpływu prezentowanych zasad pomocy na funkcjonowanie rynku przewozów kolejowych w Unii Europejskiej. W przywoływanym artykule zawarto zastrzeżenie, że analiza odnosi się do projektu dokumentu, stwierdzając jednocześnie, że po zakończeniu konsultacji wiele z proponowanych rozwiązań stać się może obowiązującymi. Ostateczną wersję dokumentu opublikowano w lipcu 2008 r. [3]. Wersja ta, jak przewidywano, w niewielkim stopniu różni się od prezentowanego dokumentu roboczego.*

Prezentując projekt *Wspólnotowych wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*, marginalnie potraktowano zagadnienia pomocy publicznej dla kolejowych przedsiębiorstw towarowych. W związku z zainteresowaniem tymi zagadnieniami, w artykule zaprezentowano uwarunkowania pomocy dla tej grupy przedsiębiorstw.

Zasady pomocy dla kolejowych przedsiębiorstw towarowych zawarte są w Komunikacie Komisji – *Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*. Rozdział piąty tego dokumentu, zatytułowany *Pomoc na restrukturyzację przedsiębiorstw kolejowych – restrukturyzacja działu przewozów towarowych*, stanowi uszczegółowienie ogólnych zasad pomocy państwa na restrukturyzację przedsiębiorstw.

## Zasady wsparcia restrukturyzacji kolejowych przedsiębiorstw towarowych w Unii Europejskiej

Dostrzegając atuty kolei oraz niekorzystny trend malejącego znaczenia kolejowych przewozów towarowych w rynku transportowym, Wspólnota Europejska podejmuje działania mające na celu stworzenie podstaw dla dynamicznego rozwoju sektora kolejowego. Jednym z istotnych kierunków działań jest wsparcie restrukturyzacji kolejowych przedsiębiorstw towarowych. Jej uzasadnieniem są wysokie koszty dostosowania sektora kolejowego do konkurowania na współczesnym rynku transportowym.

Przykładem, odzwierciedlającym podejście Wspólnot Europejskich do pomocy na restrukturyzację kolejowych przewozów towarowych może być wsparcie przyznane w 2005 r. przedsiębiorstwu Fret SNCF [4]. Uzasadnieniem dla pomocy były pogłębiające się trudności finansowe tego operatora kolejowego. Podejmując decyzję o zgodzie na pomoc publiczną, Komisja Europejska wzięła pod uwagę zgodność planu restrukturyzacji z unijnymi zasadami pomocy publicznej. Uwzględniono także

możliwość przyspieszenia procesu liberalizacji rynku przewozów kolejowych we Francji. W uzasadnieniu decyzji o pomocy podkreślono, że udzielone wsparcie stanowi szansę na ponowną rentowność Fret SNCF. Stwierdzono równocześnie, że restrukturyzacja sektora kolejowych przewozów towarowych jest niezbędna do budowania nowoczesnej, sprawnej i konkurencyjnej kolei towarowej w Europie.

Plan restrukturyzacji Fret SNCF przewidywał reorganizację przewozów, poprawę wydajności, zmianę strategii marketingowej przedsiębiorstwa i jego dokapitalizowanie. Podwyższenie kapitału miało umożliwić modernizację taboru kolejowego Fret SNCF i poprawę jego sytuacji finansowej. Wsparcie obejmowało 700 mln euro z SNCF na redukcję majątku oraz 800 mln euro pomocy państwa. Władze francuskie zobowiązały się do powiązania pomocy z liberalizacją rynku – wypłacenie kolejnych transz pomocy uzależniono od spełnienia warunków otwarcia rynku.

Ocena zgodności pomocy publicznej na restrukturyzację kolejowych przedsiębiorstw towarowych dokonywana jest na podstawie wytycznych dotyczących pomocy na restrukturyzację z 2004 r. [5]. Wytyczne te zasadniczo nie przewidują odstępstw dla przedsiębiorstw kolejowych. Ich uszczegółowieniem są przywoływane *Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*.

Formułując wytyczne dotyczące pomocy na restrukturyzację z 2004 r., wezwano państwa członkowskie do systematycznego ograniczania udziału pomocy publicznej oraz skierowania jej w „stronę interesu publicznego”. Pomoc ta powinna przyczyniać się do realizacji celów horyzontalnych Unii Europejskiej, zwłaszcza do wzmocnienia spójności. Podkreślono jednocześnie, że opuszczenie rynku przez przedsiębiorstwa nieefektywne powinno być traktowane jako normalne zjawisko. Państwo nie powinno natomiast wspierać przedsiębiorstw zagrożonych upadłością. Prowadzi to bowiem do zakłócenia konkurencji. Decyzje te są zawsze postrzegane jako kontrowersyjne. Ustanowiona w Traktacie (TWE) [6] ogólna zasada o zakazie pomocy publicznej [7] powinna być zatem normą, a odstępstwa od niej powinny być ograniczone.

W prawodawstwie Unii Europejskiej nie istnieje definicja przedsiębiorstwa zagrożonego. Stosowanie wytycznych o pomocy na restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw wymagało jednak sformułowania takiej definicji. Komisja przyjęła, że przedsiębiorstwo należy uważać za zagrożone, jeżeli ani przy pomocy środków własnych, ani środków, które mogłoby uzyskać od właścicieli (akcjonariuszy) lub wierzycieli, nie jest ono w stanie powstrzymać strat, które bez zewnętrznej interwencji władz publicznych prawie na pewno doprowadzą to przedsiębiorstwo do zniknięcia z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. Precyzując przedstawioną definicję, Komisja uznaje, że w szczególności zagrożone jest to przedsiębiorstwo, które utraciło ponad

powowę kapitału, w tym ponad 1/4 w okresie ostatnich dwunastu miesięcy. Zagrożone są także przedsiębiorstwa, które według przepisów prawa krajowego spełniają przesłanki do ogłoszenia upadłości. Według przywoływanych wytycznych za zagrożone można także uznać nawet te przedsiębiorstwa, w których nie występują przedstawione przesłanki, ale zauważa się oznaki, które mogą wskazywać, że może dojść do zniknięcia przedsiębiorstwa z rynku. Oznaki te to w szczególności rosnące straty, malejący obrót, zwiększanie się zapasów, nadwyżki produkcji, zmniejszający się przepływ środków finansowych, rosnące zadłużenie, rosnące kwoty odsetek i zmniejszająca się lub zerowa wartość aktywów netto. Brak jest jednocześnie kryteriów, które w sposób obiektywny mogłyby wskazywać na zagrożenie dla istnienia przedsiębiorstwa. Powoduje to dość dużą swobodę w ocenie zagrożenia. W konsekwencji może to prowadzić do przyznania nieuzasadnionej pomocy. Przyznanie takiej pomocy wydaje się możliwe, mimo zastrzeżenia, że w każdym przypadku przedsiębiorstwo zagrożone kwalifikuje się do pomocy tylko wtedy, gdy ewidentnie nie może odzyskać płynności dzięki środkom własnym lub środkom uzyskanym od właścicieli (akcjonariuszy) lub ze źródeł rynkowych. Zapis ten pozostawia bowiem nadal dużą swobodę interpretacyjną władzom krajowym, podejmującym decyzję o przyznaniu pomocy.

Do pomocy na ratowanie lub restrukturyzację nie kwalifikują się nowo utworzone przedsiębiorstwa nawet wtedy, gdy ich pierwotna sytuacja finansowa jest niepewna. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy nowe przedsiębiorstwo powstaje z likwidacji poprzedniego lub nawet tylko przejmuje jego aktywa. Przedsiębiorstwo zasadniczo uznaje się za nowo utworzone w okresie pierwszych trzech lat od rozpoczęcia działalności w danej dziedzinie. Dopiero po upływie tego okresu przedsiębiorstwo może otrzymać pomoc na ratowanie lub restrukturyzację. Nie kwalifikuje się do wsparcia także przedsiębiorstwo należące lub przejęte przez większą grupę kapitałową. Wyjątkiem jest sytuacja, w której można wykazać, że trudności przedsiębiorstwa są wewnętrzne i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że te trudności są zbyt poważne, aby mogły być przezwyciężone przez samą grupę.

Przedstawione ograniczenia pomocy dla przedsiębiorstw nowo utworzonych bądź funkcjonujących w ramach grupy kapitałowej mają szczególne znaczenie dla przedsiębiorstw kolejowych. Istotne zmiany w strukturze podmiotów kolejowych są w niektórych krajach dopiero realizowane. W związku z tym wydzielenie ich w odrębny podmiot implikuje uznanie ich za przedsiębiorstwa nowo utworzone. W niektórych krajach przedsiębiorstwa kolejowe stanowią część grupy kapitałowej (w Polsce grupy PKP SA). Istniejąca sytuacja w sektorze przewozów kolejowych Unii Europejskiej mogłaby prowadzić do dyskryminacji niektórych podmiotów. Dlatego Komisja uznaje, że należy uwzględnić szczególną sytuację sektora kolejowych przewozów towarowych. We wspólnym interesie jest w szczególności przyznanie pomocy, która pozwoli poprawić trudną sytuację, w jakiej znajduje się działalność przewozów towarowych. Dotyczy to także tych przedsiębiorstw, które nie wydzieliły dotychczas przewozów towarowych w odrębny podmiot. Prawodawstwo UE nie wymaga bowiem prawnego rozdzielenia przewozów pasażerskich i towarowych. Zatem te dwa rodzaje działalności mogą być prowadzone w ramach jednego przedsiębiorstwa. Przed podjęciem decyzji o zgodności z prawem unijnym przyznanej pomocy restrukturyzacyjnej, Komisja

będzie jednak wymagać prawnego rozdzielenia przewozów pasażerskich i towarowych poprzez przekształcenie odpowiednich części przedsiębiorstwa w spółki prawa handlowego. Takie przekształcenie ma zapobiegać „skrośnemu” finansowaniu przewozów pasażerskich z przychodów osiąganych w przewozach towarowych oraz zagwarantować, że wszystkie przepływy finansowe między tymi dwoma rodzajami przewozów będą realizowane na zasadach rynkowych. Doświadczenia wskazują, że osiągnięcie tych zamierzeń nie jest takie oczywiste. Jako pewna forma finansowania skrośnego może być bowiem uznane umorzenie przez przedsiębiorstwo przewozów towarowych zadłużenia niewypłacalnego przedsiębiorstwa przewozów pasażerskich. Sytuacje takie są doskonale znane podmiotom z grupy PKP SA.

### **Warunki pomocy na restrukturyzację kolejowych przedsiębiorstw towarowych** **Kwalifikowalność przedsiębiorstw**

Komisja Europejska sformułowała warunki, spełnienie których jest niezbędne do zatwierdzenia pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw. Jednym z nich jest kwalifikowalność przedsiębiorstwa. Pomoc może być udzielona wyłącznie zagrożonym przedsiębiorstwom, z uwzględnieniem przedstawionych wyżej zastrzeżeń. W odniesieniu do kolejowych przedsiębiorstw towarowych, Komisja stoi na stanowisku, że kryterium kwalifikowalności musi zostać zmodyfikowane. Kryterium to powinno uwzględnić sytuację, w której dział przewozów towarowych przedsiębiorstwa kolejowego stanowi trwałą i spójną wewnątrznie jednostkę gospodarczą, która będzie prawnie wyodrębniona od reszty przedsiębiorstwa w trakcie restrukturyzacji i przed przyznaniem pomocy. Wyodrębniana jednostka napotyka trudności, które dawałyby temu działowi przewozów towarowych status przedsiębiorstwa zagrożonego w rozumieniu wytycznych dotyczących pomocy na restrukturyzację, gdyby został on wcześniej wydzielony z przedsiębiorstwa kolejowego. Oznacza to w szczególności, że dział danego przedsiębiorstwa napotyka na poważne trudności, które mają wewnętrzny charakter i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach przedsiębiorstwa kolejowego.

Aby przeznaczony do restrukturyzacji dział stanowił trwałą i spójną wewnątrznie jednostkę gospodarczą, powinien skupiać wszystkie rodzaje działalności (z punktu widzenia przemysłowego, handlowego, księgowego i finansowego) przedsiębiorstwa kolejowego związane z przewozem towarów. Powinna istnieć możliwość przypisania temu działowi określonego poziomu strat, a także środków własnych lub kapitału, który odzwierciedlałyby rzeczywistość ekonomiczną, w której działa ten sektor. Oznacza to w szczególności, że powinna być obiektywna możliwość przypisania przewozom towarowym udziału w stratach kapitału ogółem oraz w ostatnich dwunastu miesiącach.

Analiza sytuacji finansowej powinna pozwolić na jednoznaczne stwierdzenie, że zachodzą przesłanki – wynikające z wytycznych, dotyczących ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw – pozwalające stwierdzić, że przedsiębiorstwo jest zagrożone. Oceniając czy dział jest zagrożony w przedstawionym znaczeniu, Komisja powinna ponadto wziąć pod uwagę zdolność do uzdrowienia pozostałej części przedsiębiorstwa kolejowego – działu przeznaczonego do restrukturyzacji.

Odrębnym problemem jest pomoc na restrukturyzację w przypadku nowo powstałych przedsiębiorstw. Z przedstawionych zasad wynika, że przedsiębiorstwa takie nie kwalifikują się do po-

mocy. Komisja stoi jednak na stanowisku, że w szczególnych przypadkach można udzielić pomocy na restrukturyzację nowo utworzonym przedsiębiorstwom kolejowym. Dotyczy to sytuacji, która pozwoli spółce zależnej, utworzonej w drodze rozdziału prawnego, działać na rynku jako rentowne przedsiębiorstwo. Przewidziane są tutaj wyłącznie sytuacje, gdy spółka zależna, która ma zostać utworzona w drodze rozdziału prawnego, skupia cały dział przewozów towarowych, zgodnie z zasadą odrębności rachunków przewidzianą w art. 9 dyrektywy nr 2001/12/WE<sup>55</sup> [8] i obejmuje wszystkie aktywa, pasywa, zobowiązania pozabilansowe oraz pracowników tego działu. Dotyczy to również niedawno utworzonych przedsiębiorstw, powstałych w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa kolejowego.

## Przywrócenie długoterminowej rentowności

Istotnym kryterium zatwierdzenia pomocy jest przywrócenie długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa kolejowych przewozów towarowych. Spełnienie tego kryterium musi być uwarunkowane wdrożeniem planu restrukturyzacji. Podlega on zatwierdzeniu przez Komisję we wszystkich przypadkach pomocy indywidualnej. Plan restrukturyzacji, którego okres trwania ma być możliwie najkrótszy, musi zakładać przywrócenie długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa w rozsądnych ramach czasowych i na podstawie realistycznych założeń co do przyszłych warunków działania. Pomoc w celu restrukturyzacji musi zatem być połączona z trwałym planem restrukturyzacji, do którego zainteresowane państwo członkowskie się zobowiązuje. Restrukturyzacja musi zakładać zaprzestanie wykonywania działalności, która nawet po restrukturyzacji przynosiłaby straty.

Plan restrukturyzacji musi zawierać analizę okoliczności, które doprowadziły do trudności przedsiębiorstwa. Ma to stanowić podstawę do oceny czy proponowane środki są właściwe. W analizie tej należy wziąć pod uwagę między innymi aktualny stan i przewidywania dotyczące popytu i podaży, z podaniem scenariuszy opartych o najkorzystniejsze, pośrednie i najmniej korzystne założenia oraz o szczególne słabości i silne strony przedsiębiorstwa. Sformułowany plan, uwzględniający przedstawione przesłanki, musi zakładać rozwój przedsiębiorstwa ku nowej strukturze, która w perspektywie przyniesie mu długoterminową rentowność i samodzielność.

Plan musi przewidzieć taką zmianę sytuacji przedsiębiorstwa, która po zakończeniu restrukturyzacji pozwoli mu pokryć wszystkie koszty wraz z amortyzacją i opłatami finansowymi. Oczekiwany zwrot zaangażowanego kapitału musi być wystarczający, aby pozwolić przedsiębiorstwu, które poddano restrukturyzacji, aby stało się konkurencyjne na rynku na podstawie własnych osiągnięć. Gdy trudności przedsiębiorstwa są wynikiem uchybień istniejących w systemie ładu korporacyjnego, należy wprowadzić odpowiednie zmiany.

Przedstawione warunki odnoszą się do wszystkich przedsiębiorstw. W przypadku kolejowych przedsiębiorstw towarowych, Komisja Europejska sprawdzi ponadto, czy restrukturyzacja jest w stanie zagwarantować przekształcenie przewozów towarowych z działalności chronionej, korzystającej z praw wyłączności, w działalność konkurencyjną prowadzoną w ramach otwartego rynku. Restrukturyzacja ta powinna w związku z tym obejmować wszystkie aspekty działalności przewozów towarowych: przemysłowe, handlowe i finansowe. Plan restrukturyzacji wymagany przez wytyczne dotyczące restrukturyzacji powinien w szczegól-

ności umożliwiać zapewnienie takiego poziomu jakości, niezawodności i obsługi, który odpowiada wymaganiom klientów.

## Unikanie nieuzasadnionych zakłóceń konkurencji

Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw ma zazwyczaj wpływ na warunki konkurencji. Dlatego Komisja Europejska proponuje wprowadzenie środków wyrównawczych, które spowodują, że efekty pozytywne pomocy przewyższą efekty negatywne. Brak takich środków spowoduje, że pomoc będzie uznawana za „sprzeczną z interesem wspólnym” i dlatego niezgodną ze wspólnym rynkiem. Środki te mogą polegać na zbyciu aktywów, ograniczeniu zdolności produkcyjnych lub udziału w rynku oraz ograniczeniu barier wejścia na rynek. W ramach oceny stosowności środków wyrównawczych Komisja uwzględni strukturę rynku i warunki konkurencji, aby zapewnić, że żaden środek nie prowadzi do szkód w strukturze rynku, poprzez na przykład pośredni wpływ na utworzenie się monopolu lub wyraźnego oligopolu. Jeżeli państwo członkowskie potrafi udowodnić, że tego typu sytuacja mogłaby zaistnieć, środki wyrównawcze powinny zostać ustalone w taki sposób, aby jej uniknąć.

Zastosowane środki wyrównawcze muszą być proporcjonalne do zakłócających skutków pomocy oraz w szczególności do wielkości i względnego znaczenia przedsiębiorstwa na rynku. Środki takie powinny zostać wprowadzone w szczególności na rynku, na którym przedsiębiorstwo będzie miało znaczącą pozycję po restrukturyzacji. Stopień wymienionych ograniczeń musi zostać ustalony na zasadzie indywidualnego podejścia.

Oceniając zapobieganie nieuzasadnionym zakłóceniom konkurencji w wyniku pomocy na restrukturyzację kolejowych przedsiębiorstw towarowych, Komisja będzie się kierować:

- różnicami w modelach ekonomicznych dla transportu kolejowego i innych rodzajów transportu;
- wspólnym celem przywracania równowagi między różnymi środkami transportu;
- sytuacją konkurencyjną na rynku w chwili restrukturyzacji (stopień integracji, potencjał wzrostu, obecność konkurentów, perspektywy rozwoju).

Analizując wpływ pomocy publicznej na konkurencję, należy zwrócić uwagę na ustanowiony w TWE zakaz pomocy, która grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom. Zgodnie z unijnym orzecznictwem, jeżeli pomoc finansowa przyznana przez państwo wzmacnia pozycję jednego przedsiębiorstwa wobec przedsiębiorstw konkurujących z nim w handlu wewnątrzspółnotowym, należy uznać, że pomoc ta wywarła wpływ na te konkurencyjne przedsiębiorstwa. Komisja Europejska stwierdza jednocześnie, że w przypadku otwarcia rynku kolejowych przewozów towarowych, pomoc dla jednego przedsiębiorstwa wzmacnia jego pozycję wobec konkurentów.

Liberalizacja rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce spowodowała, że na rynku tym występuje wiele podmiotów, które konkurują między sobą. Specjalizacja produktowa wielu przewoźników powoduje, że ich głównym konkurentem jest PKP CARGO SA. Ma to niewątpliwie wpływ na pozycję rynkową tej spółki oraz jej sytuację finansową. Z danych PKP CARGO SA [9] wynika, że pierwsze półrocze spółka zakończyła stratą w wysokości 84,8 mln zł. Strata ta – jak podkreślono w przywoływanym komunikacie – wynika przede wszystkim z niekorzystnych tendencji na rynku transportowym oraz w jego otoczeniu. W I półroczu 2008 r. o 22,5% zmniejszyło się zapotrzebowanie na trans-

port kruszywa. W konsekwencji przyniosło to zmniejszenie pracy przewozowej o 6,8%, przy znacznym wzroście jednostkowego kosztu dostępu do infrastruktury o 8,1%, cen energii trakcyjnej o 12%, oleju napędowego o 20% i innych materiałów o około 20%. Zarząd spółki, dostrzegając te niekorzystne tendencje, podjął działania, których celem jest poprawa efektywności. Istotnym elementem tego programu jest ograniczanie kosztów bez osłabiania potencjału rynkowego firmy. Spośród działań oszczędnościowych przyjętych w tym programie naprawczym wdrożony został proces realokacji lokomotyw i przekazania drużyn trakcyjnych do spółek pasażerskich. Ogranicza się równocześnie poziom zapasów i rezerw taborowych. Działania te realizowane są bez wsparcia publicznego. Może się jednak okazać, że przywrócenie trwałej rentowności PKP CARGO S.A. i wzmocnienie jej pozycji konkurencyjnej wymagało będzie pomocy państwa.

Podjęcie decyzji o ewentualnym wsparciu procesu restrukturyzacji PKP CARGO S.A. ze środków publicznych spowoduje konieczność, przy obecnej strukturze rynku kolejowych przewozów towarowych w Polsce, zastosowania środków wyrównawczych. Środki te, jak już wspomniano, mogą polegać na zbyciu aktywów, ograniczeniu zdolności produkcyjnych lub udziału w rynku oraz ograniczeniu barier wejścia na rynek.

Podjęte działania Zarządu PKP CARGO S.A., w aktualnie realizowanym programie naprawczym, są między innymi związane ze zbyciem aktywów oraz ograniczeniem zdolności produkcyjnej (np. przekazanie lokomotyw do operatorów pasażerskich i rezygnacja z usług świadczonych na rzecz tych operatorów). Działania takie mogłyby być również uznane jako środki wyrównawcze. Może się jednak okazać, że taki zakres zbycia aktywów i ograniczenia zdolności produkcyjnej będzie niewystarczający do osiągnięcia trwałej równowagi finansowej, szczególnie w sytuacji, kiedy spółka będzie aktywnie wdrażała innowacje. Należy bowiem pamiętać, że realizacja strategii innowacji jest jednym z najskuteczniejszych sposobów kreowania przewagi konkurencyjnej na rynku.

W przypadku ubiegania się o wsparcie procesu restrukturyzacji PKP CARGO S.A. z środków publicznych rozważyć należy dalszą redukcję aktywów. W szczególności dotyczy to tych aktywów, które generują dla spółki koszty i mają niewielki wpływ na uzyskiwane przychody. Przykładem takich aktywów mogą być stacje rozrządowe. Z jednej strony są one istotnym elementem procesu przewozu części ładunków transportem kolejowym. Stopień wykorzystania ich zdolności przetwórczej może jednak wskazywać, że eksploatacja tych obiektów jest nieopłacalna. Oczywiście jest, że przed podjęciem takiej decyzji należy przeprowadzić szczegółową analizę kosztów i korzyści dla różnych scenariuszy wykorzystania stacji rozrządowych.

Podjęciem decyzję o redukcji aktywów, jako środka wyrównawczym, należy uwzględnić, że może być ona realizowana przed lub po podjęciu decyzji o przyznaniu pomocy na restrukturyzację, o ile stanowi element tego samego procesu. Jednocześnie w przywoływanych wytycznych stwierdzono, że do celu oceny środków wyrównawczych sumy odpisane jako straty i zamknięcie działalności przynoszącej straty, które w dowolnym stopniu byłyby konieczne, aby przywrócić rentowność, nie będą uznawane za obniżenie zdolności produkcyjnych lub udziału w rynku.

Analizując środki wyrównawcze należy zwrócić uwagę na zmniejszenie zdolności produkcyjnej. W transporcie kolejowym występuje wysoki poziom ekonomii skali. Pojęciem tym określa

się zmniejszenie kosztów jednostkowych wraz ze zwiększeniem produkcji. Ograniczenie zdolności produkcyjnej (zdolności przewozowej) restrukturyzowanego przedsiębiorstwa kolejowego może doprowadzić do wzrostu kosztów jednostkowych. W konsekwencji pogorszy się pozycja konkurencyjna tego przedsiębiorstwa zarówno w stosunku do innych podmiotów na rynku kolejowych przewozów towarowych, jak i w stosunku do podmiotów innych gałęzi transportu. Czynnikiem ten ma szczególne znaczenie w przypadku występującej konkurencji cenowej między transportem kolejowym i samochodowym. Zastosowanie tego środka wyrównawczego może zatem stanowić zagrożenie dla rozwoju transportu kolejowego.

Istotnym środkiem wyrównawczym może być ograniczenie barier wejścia na rynek. Ten środek ma szczególne znaczenie w tych państwach członkowskich Unii Europejskiej, w których postęp w otwieraniu rynku jest niewielki. Z badań nad postępowaniem procesu liberalizacji dostępu do rynku przewozów kolejowych wynika, że również w Polsce [10] celowe byłoby ograniczenie barier dostępu do rynku. Szczególne znaczenie w tym zakresie miałyby ograniczenie barier operacyjnych, obejmujących między innymi warunki dostępu do linii oraz stawki opłat. Barierom operacyjnym przypisano wagę 50% przy ustalaniu wskaźnika dostępu do rynku (*ACCESS Index*). Ustalając wskaźnik liberalizacji rynku (*LIB Index*) uwzględniono wskaźnik przychylności prawa (*LEX Index*) oraz wspomniany wskaźnik dostępu. Wskaźnik liberalizacji rynku określono w przywoływanym raporcie ze wzoru:

$$LIB\ Index = 30\%\ LEX\ Index + 70\%\ ACCESS\ Index$$

Przypisanie tak dużego znaczenia wskaźnikowi dostępu wskazuje, że na ostateczną ocenę postępu liberalizacji rynku przewozów kolejowych ma ogromny wpływ poziom opłat za dostęp do linii. Z badań porównawczych prowadzonych przez ECMT wynika, że Polska należy do grupy państw członkowskich o najwyższym poziomie opłat dostępu. W szczególności dotyczy to opłat za przejazd pociągami towarowymi [11]. Obniżenie stawek dostępu byłoby więc istotnym czynnikiem ograniczenia kosztów kolejowych przedsiębiorstw towarowych. Mogłyby także mieć istotny wpływ na poprawę konkurencyjności transportu kolejowego wobec transportu samochodowego.

Obniżenie opłat za dostęp do linii kolejowych wymaga jednak zwiększenia zaangażowania państwa w finansowanie infrastruktury kolejowej. Obecnie ponad 90% kosztów utrzymania infrastruktury pokrywane jest przychodami z udostępniania tras dla przewoźników kolejowych. Finansowanie utrzymania i eksploatacji infrastruktury kolejowej ze środków publicznych nie stanowi pomocy publicznej. Warunkiem jest jednak zapewnienie równoważnego i niedyskryminującego dostępu dla wszystkich potencjalnych użytkowników. Ponadto wysokość ustalonych opłat powinna być zgodna z prawodawstwem wspólnotowym [12].

### Ograniczenie pomocy do minimum

Kwota i intensywność pomocy muszą być ograniczone do ściślego minimum kosztów restrukturyzacji koniecznych, aby umożliwić podjęcie restrukturyzacji w świetle istniejących zasobów finansowych przedsiębiorstwa, jego akcjonariuszy lub grupy kapitałowej. Od beneficjentów pomocy oczekuje się, że znaczący wkład w planie restrukturyzacji będzie pochodził z ich środków własnych, łącznie ze sprzedażą aktywów, które nie są niezbędne do dalszego istnienia przedsiębiorstwa lub z zewnętrznych źródeł

finansowania na warunkach rynkowych. Wkład musi być rzeczywisty, tzn. faktyczny, wykluczający wszystkie przyszłe spodziewane zyski, takie jak przepływy środków pieniężnych, i musi być możliwe najwyższy.

W przypadku dużych przedsiębiorstw wkład własny na restrukturyzację powinien wynosić minimum 50%. W wyjątkowych okolicznościach i w przypadkach szczególnych trudności, które państwo członkowskie musi wykazać, Komisja może zezwolić na niższy wkład. Szczególna sytuacja kolejowych przedsiębiorstw towarowych może stanowić, zdaniem Komisji Europejskiej, uzasadnienie do zmniejszenia wkładu własnego na restrukturyzację. Warunkiem jest możliwie najwyższy udział tego wkładu, bez narażania zdolności przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności.

Aby ograniczyć efekt zakłócający, kwota pomocy lub forma, w której pomoc jest przyznana, nie mogą stanowić dla przedsiębiorstwa nadwyżki pieniędzy, którą można by użyć do agresywnych działań zakłócających rynek, niezwiązanych z procesem restrukturyzacji. Dla ograniczenia takiej możliwości Komisja będzie analizowała poziom pasywów zrestrukturyzowanego przedsiębiorstwa, uwzględniając sytuację po każdym odroczeniu lub obniżeniu jego wiarygodności, w szczególności w kontekście jego dalszej działalności po zastosowaniu zbiorowej procedury upadłościowej przeprowadzonej przeciwko niemu zgodnie z ustawodawstwem krajowym. Żadna pomoc nie może zostać wykorzystana do finansowania nowych inwestycji, które nie są niezbędne do celu przywrócenia rentowności przedsiębiorstwa.

## Zakończenie

Przedstawione zasady i uwarunkowania pomocy publicznej na restrukturyzację kolejowych przedsiębiorstw towarowych wskazują, że zarówno przyznanie, jak i przyjęcie takiej pomocy może wywołać liczne skutki negatywne. Powstawać one mogą na rynku kolejowych przewozów towarowych oraz w przedsiębiorstwach kolejowych.

Pomoc publiczna, będąca instrumentem ingerencji państwa w realną sferę gospodarki, jest przedmiotem licznych kontrowersji teoretycznych i praktycznych. U podstaw decyzji o udzieleniu pomocy – podobnie, jak przy stosowaniu innych instrumentów regulacji ekonomicznej – leży przekonanie, że wykorzystanie wsparcia ze środków publicznych rozwiąże problemy wynikające z niedoskonałości mechanizmu rynkowego. Reakcją na zawodność rynku są działania podejmowane przez władze publiczne, mające na celu ustabilizowanie gospodarki. Działania takie – jak podkreśla J. E. Stiglitz – mogą złagodzić, a nie rozwiązać wstępujące problemy [13]. Pogląd ten potwierdzają doświadczenia udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej. Pomoc ta nie zawsze jest racjonalna (czasami jest nawet sprzeczna z prawem unijnym) co prowadzi do marnotrawstwa środków publicznych oraz zagrożenia realizacji celów UE. Dlatego Komisja Europejska podjęła w 2005 r. działania zmierzające do zwiększenia skuteczności, przejrzystości, przewidywalności i wiarygodności zasad udzielania pomocy publicznej. Mają one doprowadzić do ograniczenia wielkości pomocy i zwiększenia jej efektywności [14]. Przyjęcie tego dokumentu stanowi doskonałe potwierdzenie tezy o nadmiernej ingerencji władz publicznych w realną sferę gospodarki. Ponieważ pomoc publiczna w Unii Europejskiej jest udzielana w sposób nieefektywny i nie prowadzi do realizacji zamierzonych celów, przygotowywane są kolejne regulacje mające naprawić tę sytuację.

Motywy regulacji ekonomicznej, w tym stosowania pomocy publicznej, jest często nie tylko niedoskonałość mechanizmów rynkowych, lecz także presja grup interesu. Widzą one w stosowaniu tych instrumentów ochronę swoich interesów oraz możliwość zwiększenia poziomu swojego dobrobytu [15]. Mądrość podejmowanych działań przez państwo musi więc wynikać z konkretnych uwarunkowań, dotyczących każdej dziedziny, na którą działania będą skierowane [16]. Działania te bowiem mają wpływ nie tylko na podmioty, do których są skierowane, ale także na innych uczestników rynku. Podmioty te postępują bowiem inaczej, niż gdyby pozostawały wyłącznie pod wpływem oddziaływania mechanizmów rynkowych [17].

Szczegółowa analiza zapisów dotyczących pomocy na restrukturyzację kolejowych przedsiębiorstw towarowych wskazuje, że prezentowane podejście jest dokładnym odzwierciedleniem polityki Unii Europejskiej wobec sektora kolejowego. Zakłada ona z jednej strony liberalizację dostępu do rynku, z drugiej zaś prowadzi do wzmocnienia narodowych przedsiębiorstw kolejowych. W konsekwencji struktura rynku od przyjęcia pierwszej dyrektywy stanowiącej podstawę dla wdrożenia procesów liberalizacyjnych (dyrektywa 91/440) nie zmieniała się znacząco. Potwierdzają to przywoływane wskaźniki liberalizacji rynku, opracowywane przez firmę IBM. Wskazują one, że nawet w krajach, w których liberalizacja rynku przebiega zgodnie z planem, nie nastąpił znaczący wzrost konkurencji. Tymczasem konkurencja, jak wynika z jej istoty, jest istotnym czynnikiem determinującym rozwój rynku. Rywalizacja między firmami zmusza je do doskonalenia oferty oraz obniżania cen. W efekcie wzrasta popyt. Takie zjawisko może jednak zaistnieć, gdy na rynku będzie rzeczywista konkurencja. Tymczasem w świetle wskaźników liberalizacji oraz konkurencji prezentowanych w przywoływanych raportach firmy IBM, w wielu krajach Unii Europejskiej występuje deklarowana liberalizacja, która nie przekłada się na pojawianie się na rynku nowych przewoźników kolejowych [10, 18].

## Literatura

- [1] Dyr T.: *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw kolejowych*, Technika Transportu Szynowego 1-2/2008.
- [2] *Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*. Dokument roboczy, projekt wstępny. Dyrekcja Generalna ds. Energii i Transportu, 13 grudnia 2007 r.
- [3] *Wspólnotowe wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych*. Komunikat Komisji. DzUrz WE 2008/07.
- [4] *Commission gives the green light to Fret SNCF restructuring*. IP/05/232, Brussels, 2 March 2005.
- [5] *Komunikat Komisji wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*. DzUrz WE 2004, C 244.
- [6] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (wersja skonsolidowana). DzUrz WE 2006, C321E.
- [7] Dyr T., Raczynski J.: *Uwarunkowanie konkurencji na rynku transportowym Unii Europejskiej*. Technika Transportu Szynowego 1-2/2005.
- [8] *Dyrektywa 2001/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych*. DzUrz WE 2001, L75.
- [9] *PKP CARGO SA w I półroczu 2008 r.* Komunikat prasowy.
- [10] *Rail Regulation in Europe*. Comparison of the status quo of the regulation of rail network access in the EU-25 countries, Switzerland, and Norway. IBM Business Consulting Services, Zurich, March 2006.

- [11] Kotowska-Jelonek M.: *Ekonomiczne i prawne aspekty kształtowania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w Europie*. Technika Transportu Szynowego 3/2007.
- [12] Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa. DzUrz WE 2001, L 75.
- [13] Stiglitz J.E.: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- [14] *Study on the enforcement of state aid law at national level*. Part I: Application of EC State aid rules by national courts. Coordinated by Thomas Jestaedt, Jones Day, Jacques Derenne, Lovells Tom Ottervanger, Allen & Overy, March 2006. Opracowanie przygotowane na zlecenie Komisji Europejskiej – kontrakt nr COMP/H4/010.
- [15] Becker G.A.: *Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence*. Quarterly Journal of Economics 1983, t. 98.
- [16] Levonson W.M.: *Nie tylko wolny rynek. Odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej*. PWE, Warszawa 1992.
- [17] Wrzosek W.: *Funkcjonowanie rynku*. PWE, Warszawa 1998.
- [18] Dyr T., Welnic P.: *Pomoc publiczna dla sektora transportu w Unii Europejskiej i w Polsce*. Technika Transportu Szynowego 5-6/2007.



## XVIII Konferencja Naukowa "POJAZDY SZYNOWE 2008"

Katedra Transportu Szynowego  
Wydział Transportu, Politechniki Śląska



Katedra Transportu Szynowego Wydziału Transportu Politechniki Śląskiej  
oraz Komitet Transportu Polskiej Akademii Nauk  
uprzejmie zapraszają do wzięcia udziału w  
**XVIII KONFERENCJI NAUKOWEJ  
POJAZDY SZYNOWE 2008**  
która odbędzie się  
17-19 września 2008 r.  
w Katowicach - Ustroniu

Konferencje „Pojazdy Szynowe” zostały zainicjowane w 1973 roku. Od pierwszego spotkania minęło już 25 lat. W tym okresie środowiska naukowo-przemysłowe Krakowa, Poznania, Warszawy, Wrocławia i Katowic, którym bliskie są zagadnienia szeroko pojętego projektowania, wytwarzania i eksploatacji pojazdów szynowych zorganizowały już siedemnaście edycji naszej Konferencji. O celowości organizacji spotkań specjalistów zajmujących się zagadnieniami pojazdów szynowych świadczy duża liczba uczestników poprzednich Konferencji „Pojazdy Szynowe”, a nade wszystko - pokaźne ilości wygłoszonych na nich referatów i komunikatów z badań.

**WAŻNE TERMINY**

Zgłoszenie uczestnictwa: do 31 maja 2008 r.

Przesłanie przez organizatorów Komunikatu Nr 3: do 31 maja 2008 r.

Przesłanie referatów: do 31 maja 2008 r.

Wnieście opłat: do 31 lipca 2008 r.

**KONTO**

ING BANK ŚLĄSKI SA O/GLIWICE / NR RACHUNKU: 60 1050 1230 1000 0002 0211 3056  
z dopiskiem: Pojazdy Szynowe 2008, imię i nazwisko uczestnika

**KOSZTY UCZESTNICTWA**

Koszt uczestnictwa: 1250 zł    Koszt pobytu osoby towarzyszącej: 700 zł    Koszt uczestnictwa doktoranta: 700 zł

W kosztach uczestnictwa uwzględniono cenę materiałów konferencyjnych, zakwaterowania oraz wyżywienia.

**TEMATYKA KONFERENCJI**

Celem Konferencji jest przedstawienie wyników najnowszych badań teoretycznych i doświadczalnych w takich dziedzinach jak:

- konstrukcja, modernizacja i produkcja pojazdów szynowych,
- eksploatacja pojazdów szynowych,
- badania pojazdów szynowych,
- organizacja transportu szynowego,
- bezpieczeństwo w transporcie szynowym.

Organizatorzy planują zorganizowanie specjalnej sesji poświęconej osiągnięciom polskich naukowców pracujących za granicą w zakresie problematyki konferencji oraz sesji prezentującej najnowsze osiągnięcia firm światowych w zakresie tematyki konferencji.

pod patronatem  
JM REKTORA  
POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ  
oraz  
KOMITETU TRANSPORTU PAN

**KATOWICE - USTRÓŃ**  
17-19 września 2008 r.

**Korespondencję prosimy kierować na adres:**

Katedra Transportu Szynowego  
Wydział Transportu Politechniki Śląskiej  
POJAZDY SZYNOWE 2008  
ul. Krasińskiego 8  
40-019 Katowice  
tel. (+48 32) 603 41 48  
tel/fax. (+48 32) 603 43 64  
e-mail: [rt4@polsl.pl](mailto:rt4@polsl.pl)  
<http://www.kts.polsl.pl/psz2008>