

Wpływ procesu rozwoju infrastruktury oraz celów polityki transportowej na model kształtowania opłat za dostęp do sieci kolejowej

1. Rozwój infrastruktury transportowej w Polsce

Infrastruktura transportowa w Polsce¹ została ukształtowana w czterech etapach:

- etap I obejmujący kształtowanie dróg bitych, linii kolejowych i dróg wodnych śródlądowych, w okresie do 1918 r.,
- etap II obejmujący rozwój sieci dróg bitych i budowę pierwszych autostrad (na terenie należącym wówczas do Rzeszy Niemieckiej), rozbudowę sieci kolejowych, w tym budowę przez spółkę z kapitałem prywatnym linii Śląsk – Gdynia, a także zelektryfikowanie pierwszych odcinków linii kolejowych oraz rozbudowę dróg wodnych śródlądowych, jak również budowę portu w Gdyni i utworzenie pierwszych lotnisk dla lotnictwa cywilnego, w okresie do 1945 r.,
- etap III obejmujący rozwój sieci dróg o utwardzonej nawierzchni i budowy (nieliczonych) odcinków autostrad, rozbudowy sieci kolejowej i elektryfikacji znaczącej części tej sieci, rozbudowy portów morskich i lotniczych, w okresie do 1989 r.,
- etap IV, od 1990 r. i trwający nadal, obejmujący prace studialne i uruchomienie nowych projektów infrastrukturalnych, przy uwzględnieniu możliwości stosowania systemu PPP (Public Private Partnership) i rozszerzenia zakresu stosowania zasady pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury na transport samochodowy i kolejowy.

Podczas etapu I i II w Polsce ukształtowana została sieć kolejowa. Najgęściejsza sieć powstała wówczas na terenach należących do zaboru pruskiego i austriackiego, a następnie na terenach Rzeszy Niemieckiej. Niewielka część sieci w Polsce Południowej i Zachodniej przestała być użytkowana po 1990 r. W tych regionach Polski występuje nadal najwięcej odcinków linii, których obciążenie nie uzasadnia dalszej eksploatacji.

¹ Należy rozumieć to określenie jako „na obszarze Polski w granicach po 1945 r.”.

W „epoce sukcesu”, tj. w latach 70-tych XX w. w Polsce podjęte zostały liczne decyzje polityczne o realizacji wielu kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych. Do największych projektów należały:

- program elektryfikacji sieci kolejowej, zrealizowany prawie w pełni²,
- program budowy Centralnej Magistrali Kolejowej Śląsk – Warszawa – Trójmiasto, zrealizowany na odcinku Zawiercie – Grodzisk Maz.,
- „Program Wisła”, którego realizacja – z wyjątkiem wznoszonych do chwili obecnej inwestycji na kilku stopniach wodnych na Górnej Wiśle – nie przekroczyła etapu studialno-projektowego.

Znamienne jest, że w latach 70-tych nie przygotowano żadnego programu budowy sieci autostrad, wybudowano dwujezdniową drogę z Warszawy do Katowic, kilka dróg regionalnych na Śląsku i obwodnicę Trójmiasta oraz dwa odcinki autostrad (Konin – Września oraz Piotrków Trybunalski – Tuszyn), na wytyczonych już w latach 60-tych ciągach autostrad A1, A2 i A4.

Po 1980 r. zdawano sobie sprawę, że sytuacja gospodarcza przez wiele lat będzie zła i w budżecie państwa nie uda się znaleźć znaczących kwot na rozwój infrastruktury. Wyrażono wówczas pogląd, iż nie ma sensu planować inwestycji na większą skalę.³

Planowanie rozwoju infrastruktury transportowej po 1990 r. ma charakter nie związanych ze sobą decyzji politycznych. Żaden z rządów III RP nie zdobył się na przedstawienie kompleksowego programu dostosowania infrastruktury transportowej do zmienionej wielkości i struktury potrzeb transportowych w ruchu pasażerskim i towarowym. Podjęte zostały różne projekty, z których część jest

² Program ten był konsekwentnie kontynuowany po 1980 r.

³ A. Piskozub: *Gospodarowanie w transporcie*. Wydawnictwa Komunikacji i Łączności, Warszawa 1982, s. 101.

już w realizacji. Nieliczne projekty zostały zakończone, choćby częściowo, np.

- budowa odcinka autostrady A2 (Września – Poznań),
- budowa odcinka autostrady A4 (Gliwice/Nogowczyce – Wrocław),
- modernizacja odcinków autostrady A2 (Kolin – Września) i A4 (Kraków – Katowice),
- modernizacja odcinka linii kolejowej E20 (Rzepin – Warszawa).

W horyzoncie do 2030 r. w Polsce nie przewiduje się budowy ani jednej nowej linii kolejowej.

Na kształtowanie programu modernizacji i rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce od 1990 r. coraz większy wpływ mają decyzje organów UE, które akceptują przede wszystkim wnioski o dofinansowanie inwestycji realizowanych w paneuropejskich korytarzach transportowych. Ze strony organów UE występuje bardzo ograniczone zainteresowanie kształtowaniem ciągów komunikacyjnych w euroregionach, które położone są „peryferyjnie” w stosunku do biegu paneuropejskich korytarzy. Taką praktykę można obserwować w minionych latach, choć jest ona niezgodna z jednym z głównych celów polityki europejskiej: „inwestycje infrastrukturalne powinny się przyczyniać do rozwoju regionów zacofanych, pozbawionych szans rozwojowych”⁴.

Historycznie ukształtowany proces tworzenia infrastruktury transportowej, w tym sieci linii kolejowych wraz z budynkami dworców kolejowych i torami stacijnymi, determinuje zakres i charakter współczesnych, a także przyszłych decyzji o dostosowaniu tej infrastruktury do obecnych i prognozowanych potrzeb występujących w całym kraju oraz w poszczególnych regionach. W świadomości społecznej w Polsce dominuje przekonanie, iż decyzje o rozwoju infrastruktury transportowej zawsze zapadały na szczeblu centralnym i realizacja inwestycji była finansowana wyłącznie z funduszy centralnych. Ma to ogromne znaczenie dla kształtowania się zainteresowania samorządowych władz regionalnych problemem pomiaru potrzeb i poszukiwania źródeł sfinansowania projektów inwestycyjnych o znaczeniu regionalnym.

⁴ *Transport* (pod red. Wł. Rydzkowskiego i K. Wojewódzkiej-Król). Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 412

Jedną z form świadomości społecznej ukształtowanej w poprzednim etapie rozwoju infrastruktury jest zgłaszanie na szczeblu regionalnym roszczeń typu „państwo musi utrzymać istniejącą linię kolejową” lub „państwo powinno dać pieniądze na remont lub rozbudowę dworca kolejowego”.

2. Zróżnicowanie celów polityki transportowej prowadzonej w regionie, kraju i wspólnocie europejskiej

W ostatnich latach prowadzona jest w Polsce ożywiona dyskusja o przyczynach powstrzymywania się zagranicznych inwestorów od decyzji o lokalizacji nowych zakładów produkcyjnych w Polsce. Jako jedną z przyczyn podaje się zły stan dróg, brak autostrad, wzrost liczby ograniczeń w ruchu na sieci kolejowej. Od wielu dziesięcioleci wiadomo, że „niedostatecznie rozbudowana infrastruktura transportowa staje się hamulcem wzrostu gospodarczego”⁵, jednak mimo tej wiedzy samorządy terytorialne notorycznie przeznaczają część lub nawet całość tzw. „dotacji drogowej” na inne cele niż finansowanie remontów, modernizacji lub rozbudowy sieci dróg lokalnych, a wprowadzona w 2004 r. tzw. „dotacja kolejowa” dla samorządów wojewódzkich w większości regionów Polski została już przeznaczona na inne cele niż dofinansowanie tej gałęzi transportu.

Na szczeblu regionów polityka transportowa nie została do tej pory ukształtowana prawidłowo. Skoro nie ma zrozumienia dla znaczenia działań, w tym realizacji wieloletnich programów kształtowania regionalnej infrastruktury transportowej, to nie można obserwować osiągnięć w tym zakresie.

Być może w kolejnych latach zarówno radni jak i pracownicy urzędów administracji terytorialnej (urzędów marszałkowskich na szczeblu wojewódzkim i powiatowym oraz urzędów wojewodów) wykażą większe zainteresowanie tymi problemami, pozyskają wiedzę niezbędną do podejmowania racjonalnych decyzji, a następnie przystąpią do tworzenia takich decyzji.

⁵ Zob. I. Tarski: *Ekonomika i organizacja transportu międzynarodowego*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1973, s. 29.

Szczególne znaczenie będzie mieć proces harmonizacji planów w regionach sąsiedzkich. Istnieje ryzyko, że realizowane będą rozwiązania zdeintegrowane, przez co część potrzeb nie będzie mogła być zaspokojona, a efektywność inwestycji będzie niższa niż mogłaby być w przypadku skoordynowania planów regionalnych, w tym planów podejmowanych przez władze regionalne z jednego euroregionu ale z różnych państw.

„Polityka transportowa jest konkretyzacją wielokierunkowej działalności państwa, zmierzającej, przy pomocy upoważnionych przez państwo organów, przede wszystkim ministra odpowiedzialnego za transport, do osiągnięcia racjonalnego stopnia i właściwej jakości zaspokajania społecznych i gospodarczych potrzeb transportowych”⁶. Podczas trwającego od 1989 r. procesu transformacji systemu politycznego i gospodarczego w Polsce zarówno parlament jak i rząd zmagają się z uregulowaniem wielu podstawowych dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Można uznać, iż w minionych 15 latach nie było warunków i woli politycznej, aby wypracować i wdrożyć wieloletnie programy rozwoju infrastruktury transportowej. Nie ma do tej pory pomysłu, jak znaleźć odpowiednio dużo środków budżetowych, aby móc w pełni i bez opóźnień wykorzystać środki oferowane przez UE. Nie ma także pomysłu, którego wdrożenie umożliwiłoby skuteczne pozyskanie środków prywatnych w ramach programu PPP.

Inicjatywy Parlamentu i Komisji Unii Europejskiej zmierzają konsekwentnie do upowszechnienia zasady „road pricing”⁷ we

⁶ M. Madeyski, E. Lissowska, W. Morawski: *Transport. Rozwój i integracja*. Wydawnictwa Komunikacji i Łączności. Warszawa 1978, s. 17.

⁷ System „road pricing” zakłada obciążenie wszystkich użytkowników drogi opłatą, która jest regionalnie zróżnicowana i zależna od poziomu wykorzystania zdolności przepustowej odcinka, a także poziomu obciążenia środowiska naturalnego ruchem pojazdów (Zob. G. Aberle: *Transportwirtschaft*. R. Oldenburg Verlag, München – Wien, 2003, s. 12). W transporcie kolejowym system ten przede wszystkim zakłada „uzależnienie poziomu opłaty od stopnia oddziaływania pociągu/pojazdu szynowego na drogę kolejową” (Zob. S. Miecznikowski, D. Tłoczyński, M. Wołek: *Gospodarowanie w transporcie kolejowym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 107).

wszystkich gałęziach transportu, w tym w transporcie kolejowym. Dyrektywa 91/441/EWG zapoczątkowała proces wydzielenia organizacyjnego i ekonomicznego sektora infrastruktury z uniwersalnych przedsiębiorstw kolejowych. W Polsce, podobnie jak w wielu krajach członkowskich UE, wprowadzono regulacje ustawowe, które pozwalają na stosowanie systemu opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej. Po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej⁸ w Urzędzie Transportu Kolejowego, w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., będącą zarządcą infrastruktury prawie całej sieci kolejowej w kraju, oraz w przedsiębiorstwach przewozowych rozpoczął się nowy etap dyskusji dotyczącej prawidłowości zasad ustalania wysokości opłat i ich wpływu na funkcjonowanie transportu kolejowego.

W krajach europejskich w zróżnicowany sposób interpretowana jest zasada wydzielenia zarządcy infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za jej użytkowanie. W „modelu skandynawskim” przewoźnicy mogą korzystać z linii kolejowych wnosząc symboliczne opłaty, natomiast w „modelu środkowoeuropejskim”, który znalazł zastosowanie także w Polsce, ustalono opłaty na wysokim poziomie, w szczególności za przejazdy pociągów towarowych. Decyzje władz państwowych dotyczące zasad kształtowania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej wpływają w znacznym stopniu na swobodę podejmowania na szczeblu regionalnym decyzji dotyczących kreowania procesu integracji społecznej i gospodarczej w obrębie regionu oraz integracji międzyregionalnej.

3. Koszt eksploatacji infrastruktury kolejowej

Wiedza o kształtowaniu się kosztów eksploatacji infrastruktury kolejowej jest dużo większa niż panuje na ten temat przekonanie zarówno w środowisku kolejarzy jak i w otoczeniu kolei. Do czasu powołania Urzędu Transportu Kolejowego i wyznaczenia zadań Prezesa UTK nie było organu, który w sposób niezależny i skuteczny mógłby analizować

⁸ Rozporządzenie z 7 kwietnia 2004 r. (Dz. U. 83, poz. 768).

szczegółowo poziom i strukturę kosztów⁹. Wiedza, którą dysponowała kadra przedsiębiorstwa kolejowego PKP, następnie PKP S.A., a obecnie PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., nie była przedmiotem szczegółowej analizy nawet wewnątrz środowiska kolejarzy, gdyż nawet w 2004 r. między PKP PLK S.A. a największym płatnikiem opłat za użytkowanie infrastruktury, tj. PKP Cargo S.A., prowadzone są uproszczone rozliczenia, których podstawę stanowią tzw. koszty średnie. Obaj partnerzy są zadowoleni z takiej formy, gdyż „tak jest prościej”. O tym, iż indywidualne koszty eksploatacji poszczególnych odcinków linii są znane w PKP PLK S.A. świadczy praktyka ustalania na ich podstawie opłat, które za użytkowanie infrastruktury wnoszą prywatni przewoźnicy kolejowi.

W Europie przyjęta jest praktyka, iż koszty eksploatacji infrastruktury kolejowej utożsamiane są pojęciowo z kosztami użytkowania odcinków linii kolejowych. Wydaje się, że analiza poziomu i struktury kosztów powinna uwzględniać specyfikę usługi świadczonej przez zarządcę infrastruktury polegającą na tym, iż użytkownik (tj. przewoźnik) korzysta równocześnie z dwóch, zintegrowanych usług:

- wykorzystania drogi kolejowej (co przejawia się w formie „koła toczą się po szynach”),
- wykorzystywania trasy przejazdu (co przejawia się w formie „na kolejnych odcinkach pociąg ma zapewnione zielone światło”).

Istnieje przekonanie, że im cięższy pociąg i im większy nacisk osi na tor lub im większa prędkość jazdy pociągu, to koszt usługi dostępu rośnie. Teza o występowaniu takiej zależności jest zasadna, choć do wnikliwego przeanalizowania pozostaje, czy ma ona charakter liniowy i wprost proporcjonalny.

Bardzo słabo udokumentowane jest kształtowanie się kosztów wykorzystywania trasy przejazdu. Należy uznać, że koszt amortyzacji majątku trwałego tworzącego odcinek drogi kolejowej nie może być w pełni przypisany do kosztu wykorzystania drogi kolejowej. Jeśli odcinek jest wyposażony w jakie-

kolwiek zmechanizowany lub zautomatyzowany system sterowania ruchem, to część majątku trwałego odcinka kreuje koszt amortyzacji, który powinien być przypisany do usługi polegającej na „zapewnieniu zielonego światła”. Gros kadry zarządcy infrastruktury pracuje nad „zapewnieniem zielonego światła”, a w przyszłości koszty w tym zakresie wzrosną w wyniku wdrażania nowych procedur sterowania ruchem, zapewniających interoperatywność w całym europejskim systemie transportowym.

„Zapewnienie zielonego światła” kosztuje tyle samo, bez względu na cechy pociągu lub pojedynczego pojazdu, który przejeżdża po odcinku w ramach wyznaczonej trasy.

Jeśli przyjmujemy, że koszt wytworzenia usługi dostępu do sieci kolejowej obejmuje obie usługi: wykorzystania drogi kolejowej i wykorzystania trasy, to musimy zaakceptować fakt, iż poziom najniższy wyznacza koszt „zielonego światła” oraz relatywnie niski koszt zużycia drogi przez najmniejszy z dopuszczonych do ruchu (samobieźnych) pojazdów szynowych. Kolejne poziomy kosztu wytworzenia usługi dostępu do sieci wyznaczone są przez wzrost kosztu zużycia torów wynikający ze wzrostu masy całkowitej pociągu, nacisku osi na tor, ze wzrostu prędkości jazdy.

Analiza poziomu i struktury kosztów tylko wtedy będzie przydatna dla określenia relacji między kosztem a przychodem, czyli dla określenia efektywności świadczenia usługi dostępu do infrastruktury kolejowej, jeśli pozwoli ocenić poziom kosztu jednostkowego dla nośnika kosztów, który będzie identyczny z nośnikiem przychodów. Z punktu widzenia działania gospodarczego przedmiotem usługi jest dostęp do konkretnego odcinka linii kolejowej. Oznacza to, iż dla każdego z odcinków na sieci powinny być ustalone:

- indywidualne opłaty za dostęp, zróżnicowane pod względem cech pociągu lub pojazdu przejeżdżającego po tym odcinku przy wykorzystaniu konkretnie wyznaczonej trasy,
- indywidualnie skalkulowane koszty świadczenia usługi dostępu do danego odcinka linii, wraz ze zdefiniowanym zakresem zmienności tych kosztów w zależności od cech pociągu lub pojazdu i określonej trasy.

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jako zarządcą infrastruktury zdaje sobie sprawę z konfliktu czynników kształtujących poziom

⁹ Zgodnie z treścią art. 13, pkt. 1, ppkt. 4 Prezes UTK ma wypełniać następujące zadanie „nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych” – ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789).

kosztów i jakość świadczonych usług dostępu. Jeśli linie są podzielone na więcej odcinków, co zapewnia wzrost elastyczności sieci do obsługi większej i bardziej zróżnicowanej liczby pociągów, to konieczne jest podwyższenie kosztów utrzymania liczniejszych posterunków ruchu. Koszty „zapewnienia zielonego światła” liczone dla całej drogi przejazdu pociągu lub pojazdu rosną, jeśli droga jest podzielona na więcej odcinków¹⁰. Podział linii na odcinki nie ma natomiast wpływu na kształtowanie się kosztów „toczenia się kół po torach”, gdyż te koszty są (w zasadniczej większości przypadków) równe dla jednakowych długości przejazdu¹¹.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż ustalenie indywidualnych kosztów wytworzenia usługi dostępu do infrastruktury kolejowej jest możliwe, choć może być zadaniem skomplikowanym. Bez znajomości tych kosztów i zakresu oraz charakteru ich zmienności nie można jednak:

- racjonalnie wyznaczyć poziomu opłat za dostęp,
- oddziaływać na zarządcę infrastruktury, aby podejmował on działania prowadzące do obniżenia kosztów własnych,
- ustalać programów modernizacji i rozwoju infrastruktury, których realizacja pozwalałaby podwyższać jakość przewozów kolejowych i zwiększać efektywność transportu kolejowego.

4. Opłata za dostęp do infrastruktury

W rozważaniach poświęconych racjonalnemu ukształtowaniu systemu pobierania opłat za usługę dostępu do infrastruktury kolejowej należy brać pod uwagę wiele czynników, które mogą oddziaływać na poziom i strukturę tych opłat.

¹⁰ Zob. A. Massel, C. Lipko: *Modernizacja linii E65 Warszawa – Gdynia. Studium wykonalności*. „Rynek Kolejowy” 2004, nr 7-8, s. 63

¹¹ Z opisanego powodu opłaty najczęściej wyznaczane są za pockm, czyli w zależności od długości drogi przejazdu pociągu lub pojazdu. Koszty przypadające na 1 km drogi kolejowej nie mogą być jednak jednakowe, gdyż poszczególne odcinki linii wyposażone są w różne i o różnej liczbie budowle, np. mosty, tunele, wiadukty, podjazdy i zjazdy oraz nachylenia poprzeczne.

Koszt zakupu usługi dostępu do infrastruktury a konkurencyjność kolei na rynku transportowym.

We wszystkich krajach przewoźnicy wykonujący pasażerskie przewozy aglomeracyjne i regionalne nie mają szans na uzyskiwanie przychodów ze sprzedaży swych usług na poziomie pozwalającym na pokrycie pełnych kosztów wytwarzania tych usług. Wprowadzenie opłat lub podwyższenie i poziomu powoduje, iż odpowiednio wyższe muszą być subwencje dla tych przewoźników. Możliwe jest stosowanie dwóch skrajnych wariantów:

- zaniechania pobierania opłat za dostęp od tych przewoźników, wtedy odpowiednie subwencje muszą być adresowane do zarządcy infrastruktury,
- ustalenia opłat na poziomie pozwalającym zarządcy infrastruktury na uzyskiwanie przychodów na poziomie pozwalającym na pełne pokrycie kosztów eksploatacji sieci, wtedy odpowiednio wysokie subwencje muszą być adresowane do przewoźników.

W obu przypadkach przewoźnicy wykonujący pasażerskie przewozy regionalne muszą uzyskiwać subwencje. Wybór jednego z wyżej wymienionych wariantów kształtowania poziomu opłat za dostęp do infrastruktury nie wpływa na zdolność przewoźników kolejowych do konkutowania na rynku. Wybór ma jednak inne znaczenie:

- rozstrzyga, czy zamiast określonych kwot subwencji z budżetu państwa bezpośrednio do zarządcy infrastruktury te same kwoty subwencji przekazywane są z budżetów regionalnych za pośrednictwem przewoźników wykonujących przewozy regionalne,
- otwiera lub zamyka władzom samorządowym pole wyboru, czy środki będące w ich dyspozycji będą kierowane na subwencjonowanie transportu kolejowego, w tym działanie zarządcy infrastruktury, czy też na subwencjonowanie alternatywnych rozwiązań komunikacyjnych.

Decyzja polityczna, zgodnie z którą decydem o rozdysponowaniu środków staje się samorząd terytorialny może w pierwszych latach wywoływać ograniczanie dopływu środków finansowych do transportu kolejowego. Stwarza ona jednak sytuację, iż samorządy mogą z większym przekonaniem i zaangażowaniem wspierać przewoźników regionalnych i za ich pośrednictwem zarządców infrastruktury kolejowej, aż do zaangażowania

się w projekty inwestycyjne, np. budowę linii typu Szybka Kolej Miejska (S-Bahn) w tunelach biegnących pod centrami dużych miast¹².

Na rynku przewozów towarowych wprowadzenie opłat za dostęp do infrastruktury ma zasadnicze znaczenie dla zdolności przewoźników kolejowych do konkutowania z przewoźnikami innych gałęzi transportu. W wielu przypadkach podnoszony jest argument, iż kolej charakteryzuje relatywnie niski poziom kosztów zewnętrznych i z tego powodu przewoźnicy kolejowi powinni być preferowani przez państwo poprzez zwolnienie ich z opłat za dostęp do infrastruktury. Akceptacja tego poglądu może być traktowana jako zasadna ze względów makroekonomicznych i ekologicznych, wymaga jednak, aby budżet państwa przyjął na siebie ciężar finansowania działalności zarządcy infrastruktury.

Z punktu widzenia interesów władz i społeczności poszczególnych regionów kraju i całej Europy, można by sądzić, iż pożyteczna byłaby polityka państwa i organów UE, która z jednej strony zapewniałaby bezpłatny dostęp do infrastruktury kolejowej, a z drugiej strony nie prowadziłaby do nadmiernego obciążania różnymi opłatami przewoźników samochodowych konkurujących w wielu segmentach rynku transportowego z koleją. W takim przypadku regiony, szczególnie te położone peryferyjnie, mogłyby pozyskiwać inwestorów, dla których niskie koszty transportu międzyregionalnego stanowiłyby zachętę dla lokalizowania na peryferiach swej działalności wytwórczej.

Preferowanie polityki bezpłatnego lub taniego dostępu do infrastruktury kolejowej jest powiązane z rozwiązaniem innego problemu – z jakiego źródła mają pochodzić środki budżetowe niezbędne dla dofinansowania zarządcy infrastruktury. Odpowiednio wyższe podatki bezpośrednie i pośrednie mogą wywołać dla rozwoju regionów więcej kłopotów niż obciążenie użytkowników dróg kolejowych opłatami pokrywającymi w pełni

koszty wytworzenia usługi dostępu do infrastruktury.

W Polsce od 1990 r. rząd nie ma żadnego marginesu swobody przy podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu zarządcy infrastruktury kolejowej. Przy utrzymującym się deficycie budżetowym z konieczności stosowany jest wariant, który przewiduje uzyskanie możliwie wysokich przychodów własnych przez zarządcę przy stosowaniu wobec przewoźników CARGO relatywnie (w porównaniu międzynarodowym) wysokich opłat za dostęp do infrastruktury.

Wysokość opłaty za dostęp do infrastruktury w modelu pokrycia kosztów normatywnych

Zarządca infrastruktury funkcjonujący jako spółka kapitałowa posiada „wewnętrzną skłonność do wykorzystywania pozycji dominującej na rynku”. Przejawia się to w ograniczonej skłonności do racjonalizowania kosztów własnych oraz do ujawniania poziomu i struktury kosztów własnych. Obserwując działania tego typu podmiotów zawsze można wyrażać wątpliwość, czy zarząd spółki dokłada pełnych starań aby obniżyć koszty. Doświadczenia dotyczące funkcjonowania całego sektora spółek z udziałem Skarbu Państwa od 1990 r. wskazują ponadto, że rady nadzorcze są zbyt słabe merytorycznie i mają niedostateczne wsparcie ze strony ministrów i wiceministrów, aby skutecznie wymuszać na zarządach spółek stosowanie drastycznej polityki obniżania kosztów. Na zachowania rad nadzorczych wpływ ma obecność w ich składzie przedstawiciele załogi, którzy bardziej dbają o utrzymanie miejsc pracy i poziomu wynagrodzeń załogi niż o wzrost efektywności działania spółki.

Prezes UTK badając poziom kosztów ponoszonych przez zarządcę infrastruktury może doprowadzić do ustalenie poziomu kosztów, które mogą zostać uznane jako koszty normatywne. Bez sięgania do mechanizmu rynkowego, wobec zarządcy infrastruktury może być prowadzona polityka obniżania poziomu kosztów normatywnych w horyzoncie wieloletnim, przy uwzględnieniu skutków realizacji inwestycji (wpływających na wzrost poziomu kosztów amortyzacji i obniżania się kosztów eksploatacji bieżącej) oraz skutków zmniejszania sieci w wyniku zawieszania eksploatacji odcinków o najmniejszym obciążeniu.

¹² We Frankfurcie nad Menem Regionalny Związek Taryfowy funkcjonuje już 25 lat. Samorząd komunalny od razu zaangażował się w rozwój sieci regionalnych połączeń kolejowych, co spowodowało znaczny wzrost przewozów pasażerskich i przyczyniło się do rozwiązania wielu problemów komunikacyjnych aglomeracji.

Podstawę dla ustalenia poziomu kosztu normatywnego wytworzenia usługi dostępu do konkretnego odcinka linii kolejowej stanowiłaby analiza kosztów rzeczywistych i zakresu oraz charakteru zmienności tych kosztów od zmiany wielkości i struktury ruchu kolejowego.

Dysponując wiedzą o indywidualnych kosztach rzeczywistych można wyznaczyć indywidualny dla poszczególnych odcinków jednostkowy koszt normatywny, dla którego nośnikiem kosztów byłby pociągokilometr¹³.

Przyjmując założenie, że suma przychodów z opłat pobranych przez zarządcę infrastruktury za usługi dostępu dla przewoźników pasażerskich i towarowych nie może być niższa od faktycznego poziomu kosztów łącznych działania zarządcy przewoźnika, konieczne jest wyznaczenie takiego poziomu opłat, przy którym prognozowana wielkość ruchu pociągów pozwoli na uzyskanie odpowiedniej kwoty przychodów. Przy takim założeniu wielkość opłat dla poszczególnych odcinków ustalano by w ujęciu ex post (retrospektywnym) w następujący sposób:

etap I: ustalenie opłaty bazowej

$$O_{n0} = \frac{\sum K_{rn}}{\sum P_{pocn} / l_n}$$

gdzie:

O_{n0} – poziom bazowej opłaty za dostęp do n-tego odcinka na sieci [w złotych],

$\sum K_{rn}$ – suma kosztów rodzajowych (bezpośrednich i pośrednich) związanych z eksploatacją n-tego odcinka na sieci w minionym okresie sprawozdawczym [w złotych],

$\sum P_{pocn}$ – suma pracy pociągowej na n-tym odcinku na sieci w minionym okresie sprawozdawczym [w pociągokilometrach],

l_n – długość n-tego odcinka [w km]

etap II: ustalenie opłaty za dostęp dla wskazanego rodzaju pociągu lub pojazdu

$$O_{nx} = \gamma_x * O_{n0}$$

gdzie:

O_{nx} – poziom rzeczywistej opłaty za dostęp do n-tego odcinka na sieci dla pociągu lub pojazdu o rodzaju „x”,

γ_x – współczynnik odchylenia poziomu kosztu realizacji usługi dostępu do n-tego odcinka na sieci dla pociągu lub pojazdu rodzaju „x” od średniego kosztu realizacji usługi dostępu do n-tego odcinka na sieci dla wszystkich kursujących pociągów i pojazdów; współczynnik γ_x przybiera wartości mniejsze niż 1,0 dla pojazdów i pociągów, których przejazd wywołuje mniejsze od średniej zużycie drogi kolejowej, albo wartości większe niż 1,0 dla pociągów, których przejazd wywołuje większe od średniej zużycie drogi kolejowej.

W Polsce występuje obecnie niepełne wykorzystanie zdolności przepustowej sieci. Szacuje się, że średni poziom wykorzystania tej zdolności wynosi ok. 50%. Na poszczególnych odcinkach na sieci poziom wykorzystania zdolności przepustowej jest zróżnicowany, jednak odcinków wykorzystywanych na granicy istniejącej zdolności przepustowej jest niewiele.

Przy ustalaniu wysokości poziomu opłat za dostęp do sieci możliwe jest wprowadzenie do opisywanego modelu etapu III, przewidującego uzyskanie przez zarządcę infrastruktury przychodów łącznych z tytułu pobierania opłat na poziomie równym kosztom łącznym przy wykorzystaniu w skali całej sieci np. 70% zdolności przepustowej.

W takim przypadku wyliczone według podanych powyżej formuł wielkości musiałyby być zmodyfikowane o współczynnik odchylenia faktycznego poziomu wykorzystania zdolności przepustowej n-tego odcinka na sieci od założonego współczynnika wykorzystania zdolności na poziomie 70%. Dla odcinków z faktycznym wykorzystaniem zdolności poniżej 70% opłata stosowana do różnic między przewoźnikiem a zarządcą infrastruktury byłaby odpowiednio obniżona. Dla odcinków z faktycznym wykorzystaniem zdolności powyżej 70% można by zaniechać podwyższenia stawki, gdyż już przy poziomie 70% zarządca uzyskuje zrównoważenie wielkości przychodów z opłat z faktycznymi kosztami eksploatacji danego odcinka.

W modelu kształtowania opłat za dostęp do sieci kolejowej odrębne rozwiązanie powinno być przewidziane dla przypadków, w których przewoźnik zamawia trasę uwzględ-

¹³ Alternatywnie możliwe jest zastosowanie nośnika „bruttotonokilometr”. Zalety i wady stosowania każdego z tych nośników mogą być przedmiotem oddzielnych rozważań, które wykraczają poza ramy tego opracowania.

nioną w rozkładzie jazdy i nie realizuje przejazdu według tej trasy. W sytuacjach, gdy w bezpośrednim sąsiedztwie czasowym takiej trasy możliwe wytyczenie innej trasy w ramach istniejącej zdolności przepustowej odcinka linii, nie ma powodu aby zarządca infrastruktury pobierał opłatę przewoźnikowi za zamówioną trasę. Jeśli jednak zdolność przepustowa jest ograniczona, rezerwowanie tras i pozostawianie ich bez wykorzystania może stać się narzędziem używanym przez przewoźnika do blokowania działalności przewozowej innego przewoźnika. W takim przypadku zarządca infrastruktury działający pod kontrolą Prezesa UTK powinien naliczać opłatę za zarezerwowaną trasę. Wysokość takiej opłaty powinna mieć znaczenie regulacyjne i nie musi w ogóle korespondować z kosztami zarządcy infrastruktury, które poniosłby on w przypadku wykorzystania zarezerwowanej trasy.

Literatura

1. P.F. Drucker: Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992
2. Drucker P.F.: Managing in the Next Society. Butterworth Heinemann, Oxford-Amsterdam-Boston-London-New York-San Diego-San Francisco-Singapore-Sydney-Tokyo 2002
3. Drucker P.F.: Myśli przewodnie Druckera. MT Biznes, Warszawa 2002
4. Kotler Ph., Armstrong G.: Marketing. An Introduction. Prentice-hall International Editions, Englewood Cliffs, NJ, 1987
5. Schumpeter J.: Teoria rozwoju gospodarczego. Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1960
6. Ustawa z dnia z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. Nr 86, poz. 789)

*Referat opublikowany w:
Transport jako czynnik integracji regionów,
IV Międzynarodowa Konferencja Naukowa
TRANSLOG 2004,
Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego,
Szczecin 2004, s. 235-240.*

Streszczenie

Na rozwój regionów wpływ ma stan infrastruktury transportowej oraz metody zarządzania tą infrastrukturą. W Unii Europejskiej upowszechniany jest model pobierania opłat od użytkowników infrastruktury, w tym od przewoźników kolejowych za dostęp do sieci. Istnieją modele finansowania zarządcy infrastruktury kolejowej z zaangażowaniem środków finansowych pochodzących z budżetów regionalnych. Znajomość modelu kształtowania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej wymaga rozpoznania poziomu i struktury kosztów wykonania usługi dostępu do sieci, a także charakteru zmienności tych kosztów w zależności od rodzaju pociągów lub pojazdów przejeżdżających po poszczególnych odcinkach linii kolejowych. W referacie przedstawiono koncepcję stosowania metody wyznaczania kosztów normatywnych dla zarządcy infrastruktury oraz model kształtowania opłat. Ich znajomość może pomóc władzom regionalnym w wyznaczeniu regionalnej polityki transportowej, której realizacja musi się odbywać przy bardzo ograniczonych możliwościach korzystania ze środków finansowych z budżetu centralnego i budżetów lokalnych na dofinansowanie działalności zarządcy infrastruktury i przewoźników kolejowych.

Summary

Among the factors that have an impact on regions' development there are: level of the development of the infrastructure and methods of managing it. In the European Union a method of charging fees for using infrastructure ("road pricing") is becoming more popular, including the railway. There are also methods of financing the infra-manager that use the regional budgets funds. A knowledge of moulding fees for an access to the railway infrastructure requires a reconnaissance of the costs level and their structure. A character of the costs' flexibility depending on the type of trains and other vehicles that goes on the individual sections of the rails is also important. The report presents a conception of using the method of calculating normative costs for the infra-manger as well as the model of moulding fees. Knowledge of the factors may facilitate to determine the regional transportation policy by regional authorities. Its execution has to be carried out with considerably limited access to the central and regional funds.