

Mirosław Antonowicz¹
Akademia Leona Koźmińskiego

Opłaty za dostęp do infrastruktury w segmencie przewozów towarowych – refleksje o przyszłości

Polityka stanowienia cen usług za korzystanie z infrastruktury transportu kolejowego stanowi istotny instrument polityki oddziaływania państwa na funkcjonowanie rynku transportu kolejowego. W obszarze regulacji opłat za dostęp do infrastruktury zmierzając się winno do prawidłowego odzwierciedlenia w stawkach opłat za dostęp uzasadnionych kosztów infrastruktury, ponoszonych w związku z poszczególnymi rodzajami usług i przejazdami poszczególnych rodzajów pociągów na poszczególnych kategoriach linii kolejowych. Co do zasady, koszty ponoszone przez przewoźników muszą być oparte na kosztach bezpośrednich ponoszonych przez zarządcę, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. W propozycji nowej dyrektywy konsolidującej I pakiet kolejowy utrzymano zasadę, iż koszty ponoszone przez zarządcę pokrywane są z opłat za dostęp oraz z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa. Postawiona w propozycji bariera pokrywania z opłat (zob. zał. 8 proponowanej dyrektywy) od przewoźników w wysokości do 35% łącznych kosztów ponoszonych przez zarządcę oznacza zdecydowane zwiększenie zaangażowania budżetu państwa². Konstrukcja opłat za minimalny pakiet dostępu oparta jest o koszty bezpośrednie i znajduje swój wyraz w zapisie „po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami” z tym, że jeżeli koszty bezpośrednie przekroczą średnio dla całej sieci 35% średnich kosztów utrzymania sieci, zarządzania nią i remontów obliczanych na podstawie wykonanych pociągokilometrów (poc/km), zarządca infrastruktury przedstawia organowi regulacyjnemu uzasadnienie występowania takiej sytuacji. Powinno to być czynione w ramach długookresowych planów sfinalizowanych umową o finansowaniu infrastruktury w przedziale co najmniej okresu 3 do 5 lat. Po to, aby dać gwarancję stabilizacji finansowania zarządcy infrastruktury oraz aby cenniki opłat nie obowiązywały tylko na rok, ale dłużej, na przykład także przez okres obowiązywania umowy łączącej państwo z zarządcą narodowej infrastruktury. Ewentualne zmiany dotyczyłyby zmian w poziomie inflacji. Biznes kolejowy potrzebuje stabilizacji długookresowej dla swojego rozwoju i odpowiedzialnego planowania.

Obecnie system kalkulacji opłat za dostęp oparty jest o zapisy ustawowe (ustawa o transporcie kolejowym rozdział 6) i rozporządzenia z 2009 roku w sprawie warunków dostę-

pu i korzystania z infrastruktury³. Zakłada w skrócie potrzebę zbilansowania przychodów i kosztów zarządcy infrastruktury przy uwzględnieniu dotacji budżetowej na utrzymanie i remonty. Jest to tak zwany model kosztów całkowitych pomniejszany o dotacje z budżetu państwa. Uprawnienie regulatora dotyczy zatwierdzania lub odmowy zatwierdzenia przedłożonego projektu opłat, jeśli jest opracowany niezgodnie z zasadami określonymi w prawie. De facto dotyczy to uprawnienia do badania zasad i zgodności przedłożonego projektu z tymi zasadami, a nie poziomu ceny za udostępnianie, aczkolwiek regulator może zasięgnąć opinii biegłych rewidentów lub ekspertów w przypadku powzięcia wątpliwości w zakresie zasadności przyjętego przez zarządcę wzrostu stawek jednostkowych (§ 17 ust 2 rozporządzenia). Należy, być może, z tego skorzystać dokonując audytów projektów w kontekście prawidłowości kalkulacji i klasyfikacji kosztów – w zakresie ewentualnego ich wpływu na poziom stawek jednostkowych. Załącznik X dyrektywy konsolidującej I pakiet wskazuje na monitorowanie opłat za dostęp do infrastruktury poprzez analizę całego szeregu dokumentów ekonomiczno – finansowych przekazywanych regulatorowi. Natomiast nie wspomina w ogóle o metodzie regulacji, ani o czasookresie analizy, bo przecież nie chodzi zapewne o regulację co-roczną tempa wzrostu kosztów.

O modelu i poziomie opłat

Problem opłat dotyczy tak naprawdę 2 zagadnień, to jest opłat za dostęp do urządzeń infrastruktury usługowej, utrzymywanej i zarządzanej przez operatorów takiej infrastruktury i opłat za dostęp do infrastruktury liniowej, czyli udostępnionej trasy dla przejazdu pociągu, czyli stawki za 1 poc/km. Jeśli chodzi o opłaty za korzystanie z urządzeń usługowych, występuje w Europie brak przejrzystości w ich stanowieniu. W opinii Komisji Europejskiej, sądy niektórych państw członkowskich wyinterpretowały, iż operatorzy urządzeń usługowych muszą tworzyć wykazy cen, ale niekonieczne muszą powiązać oferowane usługi z konkretnymi cenami⁴. Bardziej czytelne w metodologii, aczkolwiek różnorodnie w praktyce, są wykorzystywane modele opłat za dostęp do infrastruktury liniowej. Jak podaje Jana Pieriegud⁵, wśród modeli pokrycia kosztów udostępniania linii kolejowych spotykamy w Europie modele kosztów krańcowych, modele koszt-

¹ Dr M. Antonowicz jest adiunktem w Katedrze Marketingu Kolegium Zarządzania i Finansów na Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie (przyp. red.).

² Zob. Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Bruksela 2011.

³ Rozporządzenie MI z 27 lutego 2009 w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej Dz. U. nr 35.

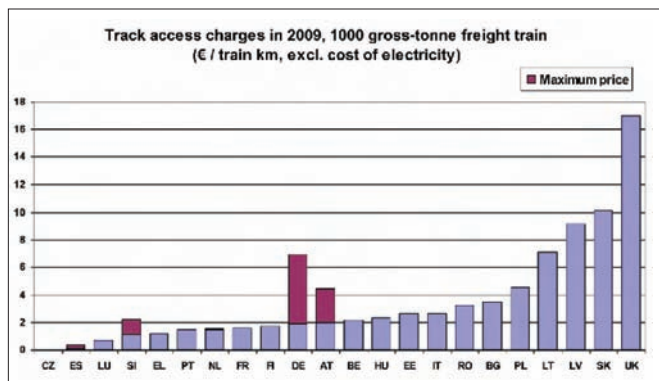
⁴ Zob. Dokument Roboczy Rady Unii Europejskiej Bruksela 2011.

⁵ J. Pieriegud, *Wpływ wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej na wielkość przewozów towarowych*, [w:] materiały konferencyjne „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce – dynamiczny rozwój, stagnacja, czy nieuchronny koniec?”, Izba Gospodarcza Transportu Lądowego, Warszawa 2.06.2011.



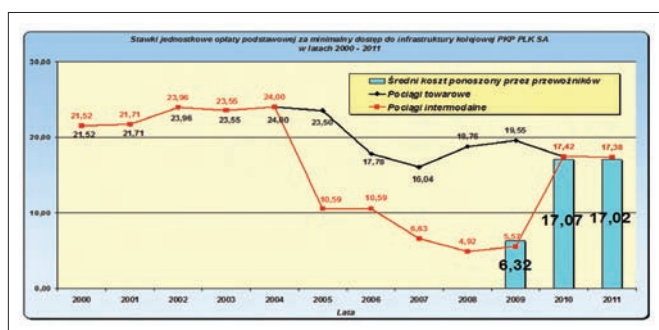
Rys. 1. Tendencje w zakresie polityki stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w UE.

Źródło: J. Engelhardt, Wpływ polityki liberalizacji w europejskim transporcie kolejowym na konkurencyjność kolei, prezentacja na konferencji „Liberalizacja przewozów pasażerskich – koniec PKP czy nowa era pomyślności kolei żelaznych” (20.11.2009) [w:] materiały konferencyjne, Warszawa 2010.



Rys. 2. Poziom stawek opłat za dostęp do infrastruktury liniowej w Europie (poc/km / euro).

Źródło: G. Troche, Track Access Charges, prezentacja na konferencji „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce”, IGTL, Warszawa, 2.06.2011.



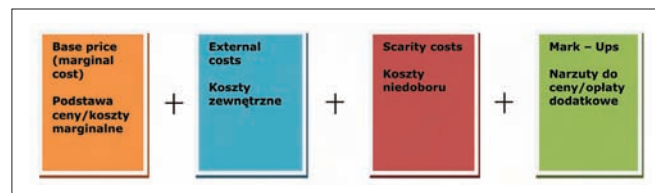
Rys. 3. Stawki jednostkowe opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej PKP PK SA w latach 2000-2011.

Źródło: P. Bedyński, „Rynek kolejowych przewozów intermodalnych w liczbach”, [w:] Materiały konferencyjne „Intermodal 2011 – Szanse i bariery rozwoju transportu intermodalnego w Polsce”, Warszawa 2011.

tów całkowitych z modyfikacjami i kosztów całkowitych. Generalnie, dotychczasowe tendencje europejskie w zakresie polityki stawek, obrazuje rysunek 1.

Należy przy tym zauważyć, że opłaty za dostęp do infrastruktury liniowej kształtują się niejednolicie, na przykład w segmencie towarowym w Polsce należą do jednych z wyższych w Europie. Poziom stawek w Europie przedstawia rysunek 2. Średnie stawki dostępu do infrastruktury w euro za poc/km dla przykładu wahają się od 1,12 dla Słowenii przez na przykład 2,39 w Austrii, 2,46 w Niemczech, 2,70 na Węgrzech, 3,21 w Polsce, 3,27 w Rumunii, 3,50 w Bułgarii, 4,30 Czechach, aż po 10,30 w Słowacji. Średnia w Polsce w 2011 roku to 17,38 zł. za jeden pociągokilometr w ruchu towarowym⁶. Tendencje w poziomie stawki jednostkowej w Polsce obrazuje rysunek 3.

W Europie, w zakresie opłat za dostęp do infrastruktury liniowej spotykamy zarówno modele zbliżone do polskiego (na przykład Niemcy z dużymi modyfikacjami w aspekcie produkcyjnym), jak i modele oparte na kosztach krańcowych czy spo-



Rys. 4. Komponenty modelu opłat za dostęp do infrastruktury liniowej. Źródło: opracowanie na podstawie: G. Troche, Track Access Charges, prezentacja na konferencji „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce”, IGTL, Warszawa, 2.06.2011.

łecznych kosztach krańcowych (na przykład Szwecja czy Wielka Brytania). Koszty krańcowe to koszty wyprodukowania dodatkowej jednostki produktu/usługi. Społeczne koszty krańcowe to koszty związane z dodatkowym przejazdem pociągu na określonym odcinku infrastruktury transportu kolejowego, co oznacza na przykład, iż krótkoterminowe społeczne koszty marginalne = koszty marginalne infrastruktury (utrzymania i odnowy) + marginalne koszty zewnętrzne⁷. Komponenty modelu opłat za dostęp z uwzględnieniem kosztów krańcowych przedstawia rysunek 4.

Regulacja cen za korzystanie z infrastruktury kolejowej

Regulacja kolejowego rynku transportu musi oddziaływać wyprzedzająco, czyli przeciwdziałać zjawiskom niekorzystnym dla konkurencji lub konsumenta. Z teorii regulacji i kontroli państwa nad naturalnymi monopolami sieciowymi wynika zasada kontroli tempa wzrostu cen. Badanie przez regulatora jedynie zgodności z prawem i zasadami nie wyczerpuje znamion prawidłowej regulacji. Należy za pomocą formuł pro konkurencyjnych, chroniących także klienta, a wymuszających racjonalizację kosztów po stronie przed-

⁶ Zob. Materiały Środkowoeuropejskiego Forum Operatorów Kolejowych, Warszawa 2011, referat: D. Ryczka, PKP CARGO SA, cyt. za Rail Liberalisation Index IBM Global Business Services, Bruksela 2011.

⁷ Zob. opracowania: G. Troche: Directorate – General for Energy and Transport. Materiały konferencyjne: „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce” IGTL; Warszawa 2011; J. Pieriegud: Wpływ wysokości opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej na wielkość przewozów towarowych, prezentacja na konferencji „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce – dynamiczny rozwój, stagnacja, czy nieuchronny koniec?”, Izba Gospodarcza Transportu Lądowego, Warszawa 2.06.2011.

siębiorky sieciowego (zarządcy infrastruktury), zmierzać do odejścia od dotychczasowej praktyki na rzecz regulacji poziomu i tempa wzrostu cen za dostęp do infrastruktury (metoda PRICE CUP – pułapów cenowych). Przedsiębiorstwem sieciowym jest także „Dworzec Polski”, stąd też prawidłowe ukształtowanie opłaty, co do poziomu, ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla przedsiębiorstwa kolejowego, ale i klienta korzystającego z usług przewozu. Audyty winny odbywać się w określonych przedziałach czasu (na przykład w Wielkiej Brytanii co 5 lat) oraz kończyć się wyznaczaniem nowych zadań do wykonania i nowych celów (na przykład w zakresie racjonalizacji i obniżki kosztów po stronie zarządcy). Wzrost opłat między przeglądami jest możliwy (jeżeli nie odbywają się corocznie, a wedle mojej opinii nie ma potrzeby corocznych audytów i przeglądów) jedynie o wskaźnik inflacji. Zasada samofinansowania zarządcy infrastruktury wymaga takiego działania regulacyjnego, aby relacje przychodowo – kosztowe w następstwie regulacji nie powodowały strat u zarządcy infrastruktury.

Istotnym zjawiskiem do rozwiązania pozostaje kwestia opłat za dostęp do obiektów infrastruktury obsługowej będącej we władaniu innych operatorów oraz metody wpływania na poziom cen dostępu i przeciwdziałanie ich drastycznemu zawyżaniu, lub zaniżaniu. Jak czytamy w wyjaśnieniu problematyki dostępu do urządzeń kluczowych dla art. 13 skonsolidowanej dyrektywy, operatorzy infrastruktury usługowej nie są zobowiązani do ponoszenia strat z przyznania dostępu do urządzeń swym konkurentom. Za właściwe wykonane usługi mają możliwość domagania się uzasadnionych korzyści. Formuła kosztów pełnych daje zatem możliwość regulatorowi kontroli cen i ich właściwej regulacji. Może to być choćby formuła $\Delta P = S - X$, gdzie ΔP to przyrost poziomu cen w %, S – tempo inflacji mierzone indeksem cen towarów i usług konsumpcyjnych, X – zastosowany stopień spowolnienia przyrostu poziomu cen⁸. Wprowadzenie bowiem mechanizmu pułapów cenowych dałoby przewidywalność dla przedsiębiorców, którzy mogliby dokonywać szacunków wpływów z opłat (zarządcy) i szacunku kosztów z tytułu opłat za dostęp do infrastruktury (przewoźnicy). Perspektywy zarysowane przez Głównego Zarządcę infrastruktury wskazują na wzrost średniej stawki jednostkowej opłaty za minimalny dostęp do infrastruktury z 10,56 zł. za 1 poc/km w 2011 roku do 13,13 zł. za 1 poc/km w 2021 roku (przy wskaźniku inflacji założonym od 2013 roku na poziomie 2,3%). Regulacja wówczas oznaczałaby na przykład wyznaczenie celu (pułapu wzrostu ceny poniżej wskaźnika inflacji, to znaczy na przykład wzrost ceny za dostęp winien wynieść tylko 1,3%). W modelu kosztów krańcowych sytuacja może być jeszcze bardziej korzystna.

Podsumowanie

Opłaty za dostęp do infrastruktury są instrumentem polityki państwa kształtującym rynek kolejowego transportu towarowego. Rozumiejąc unijne idee: „Zanieczyszczający płaci”, „Użytkownik płaci” i wprowadzając je w życie musimy zdawać

sobie sprawę z roli gospodarczej sprawnej i droższej, w aspekcie logistycznym, infrastruktury, za pośrednictwem której wykonywane są usługi przewozu ładunków. Niskie opłaty za dostęp do infrastruktury transportu kolejowego to większe zaangażowanie budżetu państwa w utrzymanie i rozwój tejże infrastruktury. Dotychczasowy model kalkulacji opłat za dostęp do infrastruktury wymaga zmian w kierunku metody popytowej stanowienia ceny, po której udostępniana będzie infrastruktura. Metody, która będzie uzależniać opłaty za dostęp do infrastruktury od miernika wykonanej na niej pracy eksploatacyjnej. Struktura opłat winna ulec uproszczeniu. Przy czym należy wskazać na rosnące znaczenie opłat środowiskowych w modelu kalkulacji opłat oraz stosowania w transporcie kolejowym innowacyjnych rozwiązań w systemach sterowania ruchem pociągów. Jest rzeczą niewątpliwą potrzeba stabilizacji stawek w dłuższym okresie. Natomiast kształtowanie modelu stawek nie jest rzeczą regulatora, bowiem o modelu stanowienia ceny nie decydują w gospodarce rynkowej z zasady instytucje, takie jak regulatorzy, ale rynek. Regulator natomiast może i powinien wpływać na ich poziom w kontekście popytu na usługi transportowe. Słowem, stać na straży ochrony klienta indywidualnego i instytucjonalnego przed nieuzasadnionym wzrostem cen za dostęp.

W proponowanych zmianach przez stosowne organa musi chodzić o zapewnienie skuteczności działań regulatora w sferze wpływu na minimalizację kosztów zarządcy infrastruktury, przy zapewnieniu prawidłowości kalkulacji ceny za dostęp w kontekście kwalifikacji i przyporządkowania właściwych kosztów. Wprowadzenie zasad rachunkowości regulacyjnej w sferę funkcjonowania zarządców infrastruktury jest warunkiem koniecznym skuteczności oddziaływania regulatora, a także dokonywania przez niego w cyklu kilkuletnim sprawdzania prawidłowości działania w sferze opłat oraz wyznaczania celów do realizacji. Regulator bowiem swoimi działaniami winien wspierać rozwój rynku i konkurencji, doprowadzając do wzrostu atrakcyjności oferty sektora kolejowego dla rynku i zwiększenia popytu na usługi transportu kolejowego.

LITERATURA

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego. Bruksela 2011 (Projekt).
2. Dokument Roboczy Rady Unii Europejskiej Bruksela 2011.
3. Engelhardt J, System kalkulacji opłat za udostępnianie publicznej infrastruktury kolejowej w Polsce, materiały konferencyjne „TRANSLOG”, PTE Szczecin, 2007 s. 373.
4. Materiały Środkowoeuropejskiego Forum Operatorów Kolejowych. Warszawa 2011, referat: D. Ryczka z PKP CARGO S.A. cyt. za Rail Liberalisation Index IBM Global Business Services, Bruksela 2011.
5. Pieriegud J, materiały konferencyjne „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce” IGTL Warszawa 2011.
6. Rozporządzenie Ministerstwa Infrastruktury z 27 lutego 2009 w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej Dz. U. nr 35.
7. Troche G., Directorate – General for Energy and Transport. Materiały konferencyjne: „Przyszłość kolejowego transportu towarowego w Polsce” IGTL, Warszawa 2011.

⁸ Zob. J. Engelhardt: System kalkulacji opłat za udostępnianie publicznej infrastruktury kolejowej w Polsce, Materiały konferencyjne „TRANSLOG”, PTE Szczecin, 2007 s. 373.