

Anna Mężyk

UWARUNKOWANIA I EFEKTY REFORM KOLEI



UNIwersytet
RADOMSKI

Anna Mężyk

**UWARUNKOWANIA
I EFEKTY
REFORM KOLEI**



Recenzenci:

dr hab. Marianna **KOTOWSKA-JELONEK** – prof. Politechniki Świętokrzyskiej
dr hab. Stanisław **MIECZNIKOWSKI** – prof. Uniwersytetu Gdańskiego

Redaktor naukowy:

dr hab. Stanisława **ZAMKOWSKA**, prof. URad.

Skład i łamanie komputerowe: Jolanta Wydra

Projekt okładki: Katarzyna Mężyk

Copyright© by Anna Mężyk

Copyright© by Uniwersytet Radomski, Wydawnictwo (2024)

26-000 Radom, ul. Malczewskiego 29

www.uniwersytetradom.pl, e-mail:wydawnictwo@urad.edu.pl

ISSN 1642-5278

ISBN 978-83-68172-09-6

Wszelkie prawa zastrzeżone. Nieautoryzowane rozpowszechnianie całości bądź fragmentów niniejszej publikacji w jakiegokolwiek postaci jest zabronione. Wykonywanie kopii metodami: kserograficzną, fotograficzną, a także kopiowanie na nośnikach: filmowym, magnetycznym lub innym powoduje naruszenie praw autorskich do niniejszej publikacji.

Autorzy dołożyli wszelkich starań, by zawarte w tej książce informacje były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich lub patentowych. Autorzy nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Wyd. II

SPIS TREŚCI

WSTĘP	11

Część I

UWARUNKOWANIA I PODSTAWY TEORETYCZNE REFORM KOLEI

1. PRZESŁANKI I UWARUNKOWANIA REFORM KOLEI NA ŚWIECIE I W EUROPIE	21
1.1. Zmiany popytu na usługi transportu kolejowego w XX wieku	21
1.2. Sytuacja przedsiębiorstw kolejowych jako monopolu państwowych	27
1.3. Efektywność ekonomiczna i efektywność regulacji a cele ekonomiczne reform kolei	33
1.4. Społeczne, ekologiczne i polityczne cele reform kolei	40
1.5. Oczekiwane skutki reform kolei i przekroje ich oceny	47
1.6. Prywatyzacja i konkurencja jako instrumenty ułatwiające realizację zakładanych celów reform kolei	52
2. ZASADY FUNKCJONOWANIA MONOPOLU I JEGO REGULACJI JAKO PODSTAWY TEORETYCZNE PRZEKSZTAŁCEŃ KOLEI	57
2.1. Zarys rozwoju koncepcji teoretycznych monopolu naturalnego	57
2.2. Warunki powstawania monopolu na rynku transportowym	63
2.3. Decyzje produkcyjne i cenowe producenta monopolistycznego	67
2.4. Warunki istnienia i specyfika monopolu naturalnego	71
2.5. Koszty społeczne jako podstawa regulacji monopolu	75
2.6. Monopol naturalny w transporcie kolejowym	77
2.7. Koncepcje i sposoby regulacji monopolu	84
2.8. Metody regulacji monopolu wywodzące się z praktyki gospodarki amerykańskiej	92
3. REFORMY STRUKTURALNE I ZASADY REGULACJI TRANSPORTU KOLEJOWEGO	100
3.1. Założenia restrukturyzacji przedmiotowej i podmiotowej przedsiębiorstwa kolejowego	100
3.2. Modele i warianty struktur organizacyjno-własnościowych transportu kolejowego	109

3.3. Uwarunkowania wyboru zakresu i metod regulacji transportu kolejowego	119
3.4. Regulacja kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej	125
3.5. Kontrakty koncesyjne jako forma regulacji rynku kolejowego	131
3.6. Regulacja jakości w koncesjonowanej działalności kolejowej	141
3.7. Organizacja transportu kolejowego z wykorzystaniem dostępu konkurencyjnego i koncesjonowania na przykładzie kolei Stanów Zjednoczonych i Ameryki Łacińskiej	146
4. RAMY PRAWNE FUNKCJONOWANIA KONKURENCYJNEGO RYNKU KOLEJOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ	155
4.1. Cele reform kolei w Unii Europejskiej	155
4.2. Kierunki i zakres przekształceń transportu kolejowego w Unii Europejskiej	162
4.3. Liberalizacja rynku i zasady równej konkurencji w świetle dyrektywy o rozwoju kolei Wspólnoty	170
4.4. Równość kwalifikacji jako warunek podejmowania działalności w przewozach kolejowych	178
4.5. Zasady alokacji tras i system opłat za dostęp jako mechanizmy regulacji monopolu zarządcy infrastruktury kolejowej	179
4.6. Regulacje prokonkurencyjne w obszarze kolejowych usług publicznych	189
4.7. Usuwanie techniczno-eksploatacyjnych barier konkurencyjności na rynku kolejowym	195
4.8. Regulacje jakości kolejowych przewozów pasażerskich	201
4.9. Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego	204

Część II

ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE ORAZ EFEKTY PRZEKSZTAŁCEŃ KOLEI W WYBRANYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE	211
1. PRZEBIEG I EFEKTY REFORMY KOLEI W SZWECJI	215
1.1. Zmiany poprzedzające reformę	215
1.2. Cele reformy kolei szwedzkich	216
1.3. Przekształcenia przedsiębiorstwa kolejowego SJ	219
1.4. Przekształcenia jednostki zarządzającej infrastrukturą Banverket	224
1.5. Liberalizacja rynku kolejowego	226

1.6. Instytucje regulujące rynek kolejowy	231
1.7. Efekty reform kolei szwedzkich	232
2. PRZEKSZTAŁCENIA STRUKTURALNE KOLEI W WIELKIEJ BRYTANII	240
2.1. Zmiany poprzedzające reformę kolei	240
2.2. Cele reformy kolei brytyjskich	243
2.3. Zdezintegrowana struktura kolei brytyjskich	244
2.4. Zarządzanie infrastrukturą kolejową	249
2.5. Konkurencja o rynek w przewozach pasażerskich	252
2.6. Przedsiębiorstwa leasingujące tabor ROSCO	255
2.7. Liberalizacja rynku i konkurencja	255
2.8. Instytucje regulujące sektor kolejowy	258
2.9. Efekty reformy kolei brytyjskich	261
2.10. Rozwój kolei wysokich prędkości	274
3. PRZEKSZTAŁCENIA I FUNKCJONOWANIE KONCERNU KOLEI NIEMIECKICH	277
3.1. Przesłanki reformy kolei niemieckich	277
3.2. Cele i zakres reformy kolei niemieckich	279
3.3. Przekształcenia zintegrowanego przedsiębiorstwa DB AG	284
3.4. Zarządzanie infrastrukturą kolejową i system jej finansowania	291
3.5. Rozwiązania w zakresie regionalizacji przewozów pasażerskich	296
3.6. Liberalizacja i konkurencja na rynku kolejowym w Niemczech	298
3.7. Instytucje regulujące rynek kolejowy w Niemczech	303
3.8. Efekty reformy kolei niemieckich	305
4. SPECYFIKA ROZWIĄZAŃ INSTYTUCJONALNYCH SEKTORA KOLEJOWEGO WE FRANCJI	317
4.1. Tło społeczno-polityczne reformy kolei francuskich	317
4.2. Sytuacja kolei SNCF przed reformą	319
4.3. Powołanie zarządcy infrastruktury kolejowej RFF	321
4.4. Regionalizacja przewozów pasażerskich	325
4.5. Zmiany organizacji wewnętrznej SNCF	328
4.6. Liberalizacja rynku kolejowego we Francji	330
4.7. Instytucje regulujące rynek kolejowy we Francji	333
4.8. Ocena sytuacji rynkowej i finansowej kolei francuskich	334
5. EWOLUCYJNE KSZTAŁTOWANIE STRUKTUR INSTYTUCJONALNYCH KOLEI W POLSCE	343
5.1. Uwarunkowania i cele reformy kolei w Polsce	343

5.2. Przekształcenia struktury organizacyjnej PKP	348
5.3. Zarządzanie infrastrukturą kolejową i system jej finansowania	356
5.4. Organizacja i finansowanie przewozów w ramach obowiązku służby publicznej	365
5.5. Liberalizacja i konkurencja na rynku kolejowym	374
5.6. Instytucje regulacyjne	385
5.7. Efekty reformy kolei polskich	387
6. EFEKTY FUNKCJONOWANIA KOLEI W NOWYCH STRUKTURACH INSTYTUCJONALNYCH	400
ZAKOŃCZENIE	411
BIBLIOGRAFIA	415
Raporty i publikacje statystyczne	426
Akty prawne	429
SPIS TABEL	433
SPIS RYSUNKÓW	437
STRESZCZENIE	439

CONTENTS

PREFACE	11

Part one

THE PRECONDITIONS AND THEORETICAL BASIS OF RAILWAY REFORMS

1. PREMISES AND PRECONDITIONS OF RAILWAY REFORMS IN THE WORLD AND EUROPE	21
1.1. Changes in demand on railway services in XX century	21
1.2. The situation of the railway enterprises as state monopolies	27
1.3. Economic efficiency and regulation efficiency versus economic goals of railway reforms	33
1.4. Social, environmental and political goals of railway reforms	40
1.5. The anticipated effects of railway reforms and the basis of their evaluation	47
1.6. Privatization and competition as instruments facilitating the realization of the reform goals	52
2. THE PRINCIPLES OF MONOPOLY FUNCTIONING AND REGULATION AS THE THEORETICAL BASIS FOR RAILWAY TRANSFORMATION .	57
2.1. The development of theory of natural monopoly	57
2.2. The origin of monopoly in the transport market	63
2.3. Production and price decisions of the monopolistic producer	67
2.4. Formation and specificity of natural monopoly	71
2.5. Social costs as the basis for monopoly regulation	75
2.6. Natural monopoly in railway sector	77
2.7. Concepts and methods of monopoly regulation	84
2.8. The methods of monopoly regulation in the practice of the US economy .	92
3. THE STRUCTURAL REFORMS AND PRICIPLES OF RAILWAY REGULATION	100
3.1. Guidelines for restructuring railway enterprises	100
3.2. Models and options of organizational and ownership structures in railways	109

3.3. Preconditions for choice of scope and methods of railway regulation	119
3.4. Regulation of the infrastructure access charges	125
3.5. Concession contracts as the form of railway market regulation	131
3.6. Regulation of quality in the contracted railway activity	141
3.7. Rail sector organization with mandate access and concessions as modeled by the railway in the USA and Latin America	146
 4. LEGAL FRAMEWORK FOR THE COMPETITIVE RAILWAY MARKET IN THE EUROPEAN UNION	 155
4.1. Objectives of the railway reforms in the European Union	155
4.2. Directions and the scope of transformations of the rail sector in the European Union	162
4.3. The liberalization of the market and principles of fair competition in light of the directive on the development of the Community's railways	170
4.4. The equality of qualifications as the condition for railway services provision	178
4.5. Infrastructure allocation and the system of access charges as an instrument of the infrastructure manager regulation	179
4.6. Regulations of the public passenger transport services by rail	189
4.7. Removing of technical and operational competition barriers	195
4.8. Quality regulation of the rail passenger services	201
4.9. Barriers of the European railway market liberalization	204

Part two

INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS AND EFFECTS OF THE RAILWAY TRANSFORMATION IN THE CHOSEN EU STATES

INTRODUCTION	211
 1. THE COURSE AND EFFECTS OF THE RAILWAY REFORM IN SWEDEN	 215
1.1. Changes preceding the reform	215
1.2. Aims of the reform of Swedish railway	216
1.3. Transformation of the railway undertaking SJ	219
1.4. Transformation of the infrastructure management unit Banverket	224
1.5. Liberalization of the railway market	226
1.6. Railway market regulation	231
1.7. Effects of reforms of Swedish railways	232

2. STRUCTURAL CHANGES OF RAILWAYS IN GREAT BRITAIN	240
2.1. Changes preceding the reform	240
2.2. Aims of the reform of British railway	243
2.3. Disintegrated structure of the British railways	244
2.4. Management of the infrastructure	249
2.5. For-the-market competition in the passenger services	252
2.6. Rolling Stock Companies ROSCO	255
2.7. Market liberalization and competition	255
2.8. Railway sector regulators	258
2.9. Effects of reforms of British railway	261
2.10. Development of the High Speed Rail in Great Britain	274
3. TRANSFORMATION AND FUNCTIONING OF THE RAILWAY CONCERN IN GERMANY	277
3.1 Premises of the reform of German railways	277
3.2. Goals and scope of the German railways reform	279
3.3. Transformation of the integrated enterprise DB AG	284
3.4. Infrastructure management and financing	291
3.5. Regionalization of the passenger services by rail	296
3.6. Liberalization and competition in the railway market in Germany	298
3.7. Railway market regulators in Germany	303
3.8. Effects of the railway reform in Germany	305
4. SPECIFIC CHARACTER OF THE INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS IN THE RAILWAY SECTOR IN FRANCE	317
4.1. Sociopolitical background of the reform of French railways	317
4.2. Situation of SNCF before the reform	319
4.3. The infrastructure manager RFF	321
4.4. Regionalization of passenger services by rail	325
4.5. Changes of the internal organization of SNCF internals	328
4.6. Liberalization of the railway market in France	330
4.7. Railway regulation in France	333
4.8. Assessment of the market and financial situation of the French railways	334
5. EVOLUTION OF INSTITUTIONAL STRUCTURES OF RAILWAY IN POLAND	343
5.1. Preconditions and goals of the railway reform in Poland	343
5.2. Transformation of the organizational structure of the Polish State Railways	348

5.3. Infrastructure management and financing	356
5.4. The organization and financing of the railway passenger services	365
5.5. Liberalization and competition in the railway market in Poland	374
5.6. Railway regulating institutions	385
5.7. Effects of reforms of Polish railway	387
6. EFFECTS OF RAILWAY FUNCTIONING IN NEW INSTITUTIONAL STRUCTURES	400
CONCLUSION	411
BIBLIOGRAPHY	415
REPORTS AND STATISTICAL PUBLICATIONS	426
LEGAL DOCUMENTS	429
LIST OF TABLES	433
LIST OF PICTURES	437
SUMMARY	439

WSTĘP

Zmiany zasad organizacji i funkcjonowania transportu kolejowego należą do najbardziej widocznych zmian na rynku transportowym, jakie miały miejsce w ostatnich dekadach. Potrzeba tych zmian ujawniła się w podobnym czasie w wielu krajach świata, a ich główną przyczyną była trudna sytuacja kolei, spowodowana spadkiem popytu na jej usługi przewozowe, a co za tym idzie, problemami finansowymi przedsiębiorstw transportu kolejowego i trudnościami budżetowymi ich właścicieli. Reformy kolei miały miejsce oprócz Europy, także w Ameryce Północnej i Południowej, w Nowej Zelandii i Japonii oraz w Afryce. Często motorem zmian był Bank Światowy, stawiający przeprowadzenie zmian funkcjonowania kolei jako warunek udzielenia pomocy finansowej ubiegającym się krajom.

Próby rozwiązania problemów kolei w ramach tradycyjnych struktur i zasad działania, podejmowane w różnych państwach w okresie po drugiej wojnie światowej do lat osiemdziesiątych XX wieku, nie przynosiły zadowalających i trwałych rezultatów, a rozmiar deficytu i trudności finansowania działalności doprowadziły przedsiębiorstwa kolejowe w wielu krajach na skraj bankructwa. Zapaść finansowa otworzyła drogę do radykalnych działań, co postawiło teoretyków i praktyków wobec konieczności zaprojektowania procesu przekształceń, zmierzającego do gruntownego przemodelowania sektora kolejowego. Przekształcenia te, obejmujące często swoim zakresem nie tylko głębokie reformy samych przedsiębiorstw kolejowych, mające charakter reengineeringu, ale także zmiany struktur rynkowych, objęte są wspólnym mianem procesów restrukturyzacji kolei.

Myślą przewodnią restrukturyzacji było stworzenie warunków dla osiągnięcia przez przedsiębiorstwa kolejowe trwałej efektywności ekonomicznej, co miało odciążyć finanse publiczne i zapewnić kolejom stabilną pozycję na rynku przewozowym. Założenia i główne kierunki restrukturyzacji kolei zostały sformułowane na podstawie dorobku teorii funkcjonowania i regulacji monopolu naturalnego, zgodnie z którym jednym ze sposobów oddziaływania na zachowania monopolu we współczesnych gospodarkach jest przekształcenie rynku monopolistycznego w rynek kontestowalny. Oznacza to przede wszystkim stworzenie sprzyjających warunków wejścia na rynek i wyjścia z rynku dla nowych podmiotów gospodarczych. Tradycyjna struktura, w jakiej funkcjonowały koleje, charakteryzowała się w większości państw monopolistyczną pozycją jednego, dużego przedsiębiorstwa państwowego.

Demonopolizacja jako główny kierunek działania prowadzi do utraty przez te przedsiębiorstwa ich szczególnej, chronionej pozycji, a na rynku pojawiają się nowe, prywatne podmioty. Zmianie ulega struktura organizacyjno-własnościowa rynku kolejowego. Zadaniem państwa jest ustalenie zasad funkcjonowania nowego rynku i podjęcie wielu funkcji, wcześniej zwyczajowo wykonywanych przez jedyne działające w transporcie kolejowym państwowe przedsiębiorstwo, na przykład w zakresie bezpieczeństwa ruchu i taboru.

Obszar drugi restrukturyzacji, przebiegający równolegle z pierwszym, równie ważny z punktu widzenia celów reform, to dostosowanie dotychczasowego, monopolistycznego przedsiębiorstwa do nowych zasad działania w konkurencyjnym otoczeniu.

Obecnie, po upływie ponad dwóch dekad nie można powiedzieć, że restrukturyzacja kolei jako proces ogólnoswiatowy została zakończona. Niejednokrotnie w krótkim czasie po przeprowadzeniu zmian strukturalnych na kolei okazywało się, że były one chybione i państwa wycofywały się z podjętych decyzji lub wprowadzały kolejne zmiany, poprawiające niedawno wdrożone rozwiązania. Nie są również ostatecznie zakończone procesy reformowania kolei w Unii Europejskiej; o ile dopracowane zostały wspólne ramy prawne, o tyle ich wdrożenie w poszczególnych państwach członkowskich Wspólnoty następuje w zróżnicowanym tempie i zakresie.

Przekształcenia kolei w Unii Europejskiej swoją istotą wpisują się w ogólnoswiatowy proces restrukturyzacji tej gałęzi transportu, jednak mają szczególny charakter ze względu na ramy polityczne, w jakich przebiegają. Uzasadnieniem do podjęcia tych działań na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku był zarówno przewidywany wzrost potrzeb przewozowych w integrującej się Europie, jak i nowa świadomość zagrożeń ekologicznych, wyrażająca się w przyjętym wówczas paradygmacie zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście zalety transportu kolejowego, takie jak duża przepustowość, wydajność i bezpieczeństwo, a także stosunkowo niewielki negatywny wpływ na środowisko nabrały szczególnego znaczenia. Tak więc głównym celem działań w odniesieniu do kolei w Unii Europejskiej jest zwiększenie udziału kolei w obsłudze przewozowej gospodarki i społeczeństwa, ze szczególnym naciskiem na przewozy międzynarodowe. Stabilizacja ekonomiczna przedsiębiorstw kolejowych jest postrzegana jako środek prowadzący do celu, a konkurencja wewnątrzgałęziowa, z ewentualną prywatyzacją przedsiębiorstw przewozowych ma być narzędziem wspomagającym jego osiągnięcie. Stąd wybranym modelem struktury organizacyjnej dla funkcjonowania odnowionych kolei Unii Europejskiej jest struktura separacyjna, tworząca w założeniu najlepsze ramy dla rozwoju konkurencji, charakteryzująca się oddzieleniem działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą od wykonawstwa przewozów.

Przekształcenia kolei zmieniają zatem fundamenty organizacji transportu kolejowego, ukształtowane historycznie i kultywowane od ponad stu lat. Skala zadania jest ogromna, procesy restrukturyzacji dotyczą bowiem często największych przedsiębiorstw w kraju, dysponujących ogromnym majątkiem i zatrudniających

wielotysięczne zespoły ludzkie. Wymagają rozwiązania wielu problemów, zarówno natury ekonomicznej, jak i psychospołecznej, a także ustanowienia nowych instytucji i procedur. W rezultacie wieloaspektowość i wielopłaszczyznowość działań sprawia, że reformy kolei to procesy z natury rzeczy bardzo złożone i kompleksowe, dotyczące żywotnych interesów ludzkich, co przekłada się na konieczny długi czas ich realizacji, obejmujący także czas ich przygotowania. W połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku eksperci Banku Światowego szacowali, że wdrażanie zmian na kolei może zająć od 5 do 12 lat, jednak praktyka pokazuje, że w wielu przypadkach okres ten trwa znacznie dłużej.

Główną przyczyną długiego czasu potrzebnego na przekształcenia kolei jest brak uniwersalnych wzorców dla restrukturyzacji tak dużego przedsiębiorstwa, brak sprawdzonych rozwiązań dla nowych systemów funkcjonowania kolei, a także różnorodność uwarunkowań, w których działają koleje różnych krajów. Nie ma dwóch takich samych systemów kolejowych. Dlatego, mimo wspólnych celów stawianych przed procesami restrukturyzacji kolei w UE, w każdym przypadku inne mogą być drogi do ich osiągnięcia, a zarazem inne efekty. Wobec różnorodności uwarunkowań dla prowadzonych reform kolejowych w ich wyniku pojawiły się w UE bardzo zróżnicowane systemy kolejowe, o różnych strukturach organizacyjno-funkcjonalnych i własnościowych.

Pomimo braku stabilizacji nowych systemów, upływ czasu skłania jednak do podjęcia próby pewnej oceny przeprowadzonych zmian. Podstawowe pytania, jakie się wyłaniają, to pytania o rezultaty przeprowadzonych reform. Czy udało się osiągnąć założone efekty? Jeżeli nie, to dlaczego? Czy nowa struktura kolei UE spełnia oczekiwania - wspiera konkurencję i efektywność? Czy opłacało się podejmować tak radykalne i kosztowne zmiany? Ze względu na jeszcze trwające przekształcenia nie jest możliwa pełna ocena, a z powodu zmiany struktur organizacyjnych i upływu czasu nie jest także możliwe jednoznaczne oszacowanie wyników. Pomimo to próba odpowiedzi na powyższe pytania jest frapującym zagadnieniem teoretycznym i praktycznym. Reforma instytucjonalna kolei ma dobrze ugruntowane podstawy teoretyczne w neoklasycznej teorii ekonomii, jednak jej realizacja ma charakter eksperymentu. Tym ważniejsza jest ocena efektów tych działań, na ile ten eksperyment się powiódł. Wskazanie na ewentualne błędy w prowadzonych przekształceniach może zapobiec wydawaniu kolejnych, niejednokrotnie ogromnych kwot z pieniędzy publicznych.

Uzasadnieniem dla podjęcia badań i ujęcia ich w formie publikacji jest także brak na rynku polskim kompleksowego opracowania dotyczącego procesów restrukturyzacji kolei w ujęciu całościowym, tj. pokazującego je zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Niniejsza monografia wychodzi naprzeciw konieczności uzupełnienia tej luki. Wytyczne kierunki reform kolei są bowiem rezultatem świadomie kształtowanych koncepcji teoretycznych, powstałych na gruncie nauk ekonomicznych, wśród których można wskazać dorobek ekonomii neoklasycznej, ekonomii dobrobytu, a także nowej ekonomii instytucjonalnej. Wdrożenie tych koncepcji odbywa się poprzez wolę gremiów politycznych i ma

charakter eksperymentalnego, sterowanego odgórnie projektu ekonomicznego, którego termin zakończenia i ostateczny wynik jest trudny do przewidzenia.

Uwzględniając przedstawione przesłanki, **zasadniczym celem pracy** jest próba oceny efektywności kolei jako skutku reform i uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy nowa struktura instytucjonalna kolei wspiera osiąganie postawionych celów. Do przeprowadzenia tej oceny niezbędna była weryfikacja założeń teoretycznych dla przekształceń sektora kolejowego oraz identyfikacja czynników wpływających na różnorodność i efektywność rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w transporcie kolejowym. Ważnym celem poznawczym było przybliżenie rozwiązań w zakresie struktur organizacyjnych, własnościowych i funkcjonalnych kolei uznawanych za modelowe dla państw Unii Europejskiej, a także przyjętych w Polsce.

Realizacja przyjętego celu wymagała przeprowadzenia analizy procesu przekształceń kolei, ze szczególną uwagą zwróconą na przekształcenia kolei w Unii Europejskiej. Przede wszystkim konieczne było przeprowadzenie analizy:

- uzasadnienia teoretycznego dla przyjętych modeli strukturalnych rynku kolejowego, restrukturyzacji przedsiębiorstw kolejowych oraz podstaw teoretycznych i praktycznych metod regulacji monopolii,
- zakładanych celów reform kolejowych oraz ich wpływu na wybór wariantu struktury organizacyjnej kolei,
- podstaw prawnych przekształceń kolei w Unii Europejskiej,
- przebiegu reform i wynikowych struktur instytucjonalnych kolei w wybranych państwach UE.

Istotnym obszarem podlegającym badaniu były skutki przekształceń w państwach stanowiących przedmiot analizy prowadzonej pod kątem oceny efektywności reform. Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie i udowodnienie następującej **tezy**: *Konieczność wzrostu efektywności kolei spowodowała odejście od tradycyjnego modelu zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego i powstanie nowych struktur organizacyjnych, których główną, wspólną cechą jest funkcjonowanie konkurencji wewnątrzgałęziowej. Jednak należy stwierdzić, że struktura instytucjonalna sektora kolejowego nie jest czynnikiem przesądzającym o jego efektywności, a głównymi przyczynami niezadowolających efektów reform kolei są: wewnętrzna sprzeczność celów stawianych reformom, brak konsekwencji w realizacji wybranego modelu struktury organizacyjnej sektora, eksperymentalny charakter i długi czas trwania reform sprawiający, że mają one cechy procesu ewolucyjnego.*

Problematyce wynikającej z celu pracy i sformułowanej tezy został podporządkowany układ monografii, ujmujący prezentowane treści w dwóch częściach. **Część pierwsza**, obejmująca cztery grupy tematyczne, poświęcona została prezentacji przesłanek przyświecających decyzjom o podjęciu reform oraz podstaw teoretycznych, skutkujących wyborem określonych struktur organizacyjnych i metod regulacji kolei.

Punktem wyjścia są rozważania zawarte w **rozdziale pierwszym**, naświetlające ogólne tło i przyczyny podejmowania reform kolei. W rozdziale tym scharakteryzowano *zmiany otoczenia rynkowego* transportu kolejowego, jakie miały miejsce na przestrzeni całego dwudziestego wieku, ze szczególnym nasileniem po drugiej wojnie światowej. Miały one związek z upowszechnieniem nowych, konkurencyjnych wobec kolei gałęzi transportu - lotnictwa cywilnego i transportu samochodowego, co spowodowało głęboki i trwały spadek popytu na usługi kolei. Trudności finansowe przedsiębiorstw kolejowych w nowych warunkach, na które nakładały się ponadto ograniczenia wynikające z obowiązków służby publicznej doprowadziły do kryzysu kolei i stanowiły wspólny punkt wyjścia dla podejmowanych w różnych krajach decyzji o gruntownych zmianach zasad funkcjonowania transportu kolejowego. O ile jednak wspólny jest punkt wyjścia, o tyle różne są *cele reform*, stawiane przez rządy jako właściciele przedsiębiorstw kolejowych. Cele te, niejednokrotnie nie poddające się jednoznacznej werbalizacji lub wykluczające wzajemnie, stanowią kolejne zagadnienie przedstawione w rozdziale pierwszym monografii. Definicja celów jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu, stanowi bowiem podstawę do wyboru ścieżki przekształceń i do oceny ich skuteczności. Na kanwie analizy celów dokonano wyboru podstawowych przekrojów i mierników efektów przekształceń kolei. Rozdział zakończono krótkim rozważaniem na temat roli *prywatyzacji i konkurencji* w realizacji celów reform i wyborze kierunków restrukturyzacji kolei.

Założenia teoretyczne dla nowego modelu instytucjonalnego kolei, wpływające z dorobku teorii ekonomii neoklasycznej, gdzie zdecydowanie większą niż dotychczas rolę miała odgrywać konkurencja, zaprezentowano w **rozdziale drugim** pracy. Wśród prezentowanych zagadnień znalazły się warunki powstawania *monopolu* oraz decyzje produkcyjne i cenowe producenta monopolistycznego, ze szczególnym uwzględnieniem warunków istnienia i funkcjonowania *monopolu naturalnego* jako podstawowych kwestii determinujących specyfikę rynku w transporcie kolejowym. Szczególnie ważne dla określenia zakresu występowania monopolu jest pojęcie *subaddytywności funkcji kosztów*, które w świetle dorobku współczesnych nauk ekonomicznych jest jedynym wystarczającym kryterium jego identyfikacji. Na rynku zdominowanym przez monopolie zasadne jest, co wynika z ekonomii dobrobytu, stosowanie różnorodnych metod i narzędzi interwencji publicznej. Prowadzi to do rozważenia teoretycznych koncepcji regulacji monopolu, zmierzających do osiągnięcia rozwiązań „idealnych” oraz prezentacji najpopularniejszych *metod regulacji monopolu*, które w praktyce są rozwiązaniami zbliżonymi do idealnych, typu „second best”. Jedną z metod, o znaczącym wpływie na przekształcenia organizacyjne sektora transportu kolejowego, jest kreacja *rynku kontestowalnego*, umożliwiająca wykorzystanie mechanizmu konkurencji do korygowania zachowań monopolu.

Ze względu na to, że funkcjonowanie konkurencji ze strony innych gałęzi transportu nie przyniosło wystarczająco silnych bodźców do wzrostu efektywności transportu kolejowego, zwrócono uwagę na możliwość kreacji *konkurencji*

wewnątrzgałęziowej (**rozdział trzeci**). Jest to nieuchronnie związane z restrukturyzacją dotychczasowych zintegrowanych przedsiębiorstw kolejowych i pojawieniem się nowych struktur organizacyjnych sektora kolejowego, z różnym udziałem prywatnych podmiotów gospodarczych. Zakres konkurencji i prywatyzacji determinuje powstawanie różnych wariantów struktur organizacyjno-własnościowych, omówionych w tej części pracy. Zmiana struktur stawia również nowe, rozległe zadania przed administracją państwową, czy szerzej - publiczną, jako że przekształcenia transportu kolejowego spowodowały włączenie szczebli regionalnych i samorządowych władzy do zarządzania transportem kolejowym. Nowe zadania związane są przede wszystkim z opracowaniem i wdrożeniem *skutecznego i efektywnego systemu regulacji* rynku kolejowego, którego zadaniem w świetle współczesnych teorii regulacji jest tworzenie i ochrona konkurencji oraz zapewnienie realizacji zadań publicznych. Szczególną uwagę poświęcono zatem obszarom wymagającym regulacji w nowej strukturze sektora kolejowego, którymi są głównie ustalanie wysokości opłat za dostęp do infrastruktury, zasady koncesjonowania pasażerskich usług przewozowych i kwestie jakości.

Kolejny rozdział monografii poświęcony został prezentacji podstaw prawnych przekształceń kolei w Unii Europejskiej. Reformy kolei w UE mają swoją specyfikę, wynikającą z przyjęcia radykalnego modelu struktury organizacyjnej transportu kolejowego, w którym ma miejsce rozdzielenie funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową od wykonawstwa przewozów. Podstawy wdrożenia tego modelu, ujęte w formie *aktów prawnych, dyrektyw i rozporządzeń oraz dokumentów programowych*, tzw. Białych Ksiąg, pojawiały się systematycznie co kilka lat, w okresie od 1991 do 2007 roku, i stanowią jednolite ramy prawne do obowiązkowego zastosowania we wszystkich państwach członkowskich UE. Dokumenty te zostały szerzej przedstawione w **rozdziale czwartym**, z podkreśleniem kolejnych kroków, które prowadziły stopniowo do coraz bardziej precyzyjnego ustalenia zasad funkcjonowania konkurencyjnego *rynku kolejowego, jednolitego i otwartego* w ramach Wspólnoty. Z dokumentów tych wynikają również zasady określające rolę, jaka przypada państwu w zakresie *regulacji* kolei, *wspierania wykonawstwa służby publicznej* oraz *rozwoju* transportu kolejowego, w tym harmonizacji technicznej narodowych systemów kolejowych.

Druga część pracy, obejmująca wprowadzenie i sześć rozdziałów, poświęcona została **studiom przypadków**. W pięciu rozdziałach przedstawiono *przebieg przekształceń i aktualne struktury instytucjonalne transportu kolejowego* oraz *efekty reform* w wybranych państwach Unii Europejskiej: Szwecji, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji oraz w Polsce. Wprowadzenie do drugiej części monografii prezentuje metodykę analizy i oceny rozwiązań instytucjonalnych kolei, a rozdział ostatni, szósty, zawiera jej wyniki i podsumowanie. W każdym z analizowanych państw przyjęto inne rozwiązania w zakresie struktury organizacyjnej kolei, jednak dopuszczalne w ramach prawnych wytyczonych dyrektywami UE. Cechą łączącą cztery pierwsze państwa jest to, że reformy kolei zostały tam podjęte już na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, co sprawia, iż zasób zgromadzonych

doświadczeń w zakresie wybranych form działania sektora kolejowego jest największy. Przekształcenia kolei w tych państwach tworzą zatem pewne modele, na których w mniejszym lub większym stopniu wzorują się inne państwa Unii Europejskiej. Ponadto omawiane koleje należą do największych w Europie, a więc skutki reform prowadzonych w odniesieniu do nich wpływają na sposób funkcjonowania całego systemu kolejowego Wspólnoty.

W końcowej części monografii zaprezentowano przebieg i efekty przekształceń kolei w Polsce (rozdział piąty części drugiej). Proces przekształceń transportu kolejowego w Polsce ma charakter wybitnie ewolucyjny. Nie można wskazać jednolitego aktu prawnego, który określałby zakładane cele reform i precyzował kierunki przekształceń. Czynnikiem sprawczym restrukturyzacji były raczej kolejne dyrektywy UE lub zauważalne braki funkcjonowania systemu transportu kolejowego. W rezultacie na przebieg, struktury i zasady funkcjonowania kolei w Polsce wywarł wpływ cały szereg aktów prawnych, przyjmowanych od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku do chwili obecnej, a proces zmian nie jest jeszcze zakończony. W rozdziale tym przedstawiono aktualną strukturę sektora kolejowego w Polsce oraz efekty dotychczasowych przekształceń.

Ocena efektów przekształceń opiera się o mierniki wybrane w pierwszym rozdziale monografii i sprowadza się do analizy:

- zmian wielkości przewozów pasażerskich i towarowych wykonywanych przez transport kolejowy oraz udziału kolei w obsłudze rynku przewozowego,
- jakości oferowanych usług przewozowych,
- kondycji finansowej przedsiębiorstw przewozowych, powstałych po restrukturyzacji zasiedziałego, zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego,
- wysokości obciążeń budżetów publicznych, związanych z bieżącym funkcjonowaniem systemu transportu kolejowego (w zależności od dostępności danych).

Dla udowodnienia przedstawionej tezy oraz osiągnięcia założonych celów pracy wykorzystano różne metody badań ekonomicznych, w tym w szczególności:

1. Metodę krytycznej analizy literatury, pozwalającą na ocenę stanu wiedzy w zakresie założeń teoretycznych procesów restrukturyzacji kolei oraz umożliwiającą rozpoznanie procesów i mechanizmów ekonomicznych determinujących ich przebieg;
2. Metodę analizy dokumentacyjnej, obejmującą analizę informacji faktualnych (zgromadzonych i publikowanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, danych statystycznych, aktów prawnych krajowych i UE), umożliwiającą pozyskanie danych dla przeprowadzenia studium przypadku (case study) kolei wybranych państw UE i Polski;
3. Metodę analizy instytucjonalnej, obejmującą analizę zbioru organizacji i powiązań między nimi, pozwalającą na ocenę skutków restrukturyzacji kolei w zakresie zmian organizacyjnych i własnościowych;

4. Metody analizy finansowej i ekonomicznej, pozwalające na ocenę skutków restrukturyzacji kolei w zakresie pozycji rynkowej przedsiębiorstw kolejowych;
5. Metody analizy i syntezy, pozwalające na kompleksowe i wieloaspektowe ujmowanie problematyki badawczej, umożliwiające identyfikację uwarunkowań przebiegu procesów restrukturyzacji kolei.

Niniejsza monografia powstała w oparciu o badania literaturowe i faktograficzne prowadzone przez Autorkę. Problematyka przekształceń kolei budzi żywe zainteresowanie wielu naukowców i ekspertów, współpracujących ze światowymi organizacjami gospodarczymi. Zgromadzone w ramach prac tych organizacji doświadczenia związane z reformowaniem kolei w wielu państwach na świecie stanowią bardzo bogate źródło wiedzy i refleksji naukowej. Szczególnie cenne dla merytorycznej zawartości niniejszej monografii były opracowania i raporty publikowane przez Bank Światowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Europejską Konferencję Ministrów Transportu.

Przeprowadzone studia literaturowe oraz badania faktograficzne pozwoliły na rozwinięcie i udokumentowanie sformułowanej tezy oraz realizację przyjętych celów pracy. Rezultatem badań jest weryfikacja założeń modelu teoretycznego przyjętego dla reformy kolei w Unii Europejskiej oraz wskazanie przyczyn braku zadowalających efektów reform.

Część I

**UWARUNKOWANIA I PODSTAWY
TEORETYCZNE REFORM KOLEI**

1. PRZESŁANKI I UWARUNKOWANIA REFORM KOLEI NA ŚWIECIE I W EUROPIE

Od powstania w pierwszej połowie XIX wieku do czasów współczesnych rola kolei w społeczeństwie i gospodarce ulegała wielu zmianom. Był „złoty wiek” rozwoju kolei i był okres, kiedy jej dominacja została podważona przez nowe, szeroko dostępne i atrakcyjne techniki transportowe. Czasy współczesne charakteryzuje ponowne zwrócenie uwagi na transport kolejowy, jako wysoko wydajny, energooszczędny i szczególnie przyjazny środowisku środek transportu. Jednak efektywne funkcjonowanie w konfrontacji z konkurencyjnymi gałęziami transportu wymaga głębokich zmian oraz dostosowania kolei do nowych warunków rynkowych i nowych oczekiwań klientów. Rozdział pierwszy poświęcony jest prezentacji uwarunkowań prowadzących do tych zmian.

1.1. Zmiany popytu na usługi transportu kolejowego w XX wieku

W okresie swojego powstania w pierwszej połowie XIX wieku transport kolejowy był ogromnie innowacyjnym, pierwszym systemem szybkiego i masowego transportu lądowego. Dzięki wykorzystaniu energii mechanicznej i poruszaniu się po specjalnie zbudowanej drodze możliwe stało się przemieszczanie dużych mas ładunków i ludzi na znaczne odległości, szybko rosnące wraz z rozbudową sieci infrastruktury kolejowej. Od momentu powstania pierwszej linii kolejowej w 1830 roku do początku nowego wieku, tj. roku 1900 na całym świecie zbudowano około 700 tys. km linii kolejowych. Szybkość, masowość, niezawodność i taniość to te cechy kolei, które znakomicie odpowiadały na potrzeby rozwijających się wówczas gospodarek kapitalistycznych oraz procesów urbanizacji. Jednocześnie kolej sama była beneficjentem postępu technicznego i rozwoju przemysłu, służyła nie tylko gospodarce, ale niosła ze sobą także ogromne zmiany cywilizacyjne. Ta rola kolei zaczęła słabnąć, kiedy wynaleziono nowy środek transportu lądowego, samochód, którego nowatorską cechą, zasadniczo różniącą go od kolei i decydującą dla przyszłego rozwoju, była elastyczność.

Niezależność od sztywnej trasy i rozkładu jazdy oraz przystępność cenowa otworzyły społeczeństwu nowe możliwości gospodarczej penetracji przestrzeni i podważyły rolę transportu kolejowego w obsłudze przewozów na bliskie i średnie odległości. Pojawienie się kolejnego środka transportu, samolotu, pozwoliło na szybkie pokonywanie dalszych odległości. Warunki funkcjonowania transportu kolejowego zmieniły się diametralnie, a wyznacznikiem tych zmian był spadek roli kolei w obsłudze przewozów ładunków i ludzi.

Stopniowe zmniejszanie się roli transportu kolejowego w uprzemysłowionych krajach Europy Zachodniej i w Ameryce Północnej zaczęło być widoczne już w pierwszej połowie XX wieku wraz z powstaniem i rozwojem transportu samochodowego. Początkowo zjawisko to dotyczyło głównie przewozów pasażerskich i skutkowało zamykaniem linii kolejowych, służących obsłudze tych przewozów.

Lata pięćdziesiąte to okres odbudowy gospodarek po drugiej wojnie światowej, a jednocześnie ekspansji transportu samochodowego i lotniczego. Do dynamicznego rozwoju nowych gałęzi transportu przyczynił się zarówno szybki postęp techniczny, jak i ogólny wzrost gospodarczy oraz wzrost zamożności społeczeństw, sprzyjający upowszechnieniu nowych technik. Można wskazać na następujące czynniki po stronie transportu, które w szczególnie sposób przyczyniły się do zmiany jego oblicza po drugiej wojnie światowej:

- rozwój środków transportu i technologii w zakresie samochodowych przewozów ładunków,
- przystępność cenowa samochodu jako prywatnego środka komunikacji,
- dynamiczna rozbudowa sieci dróg, zwiększająca przestrzenną dostępność kraju dla transportu samochodowego,
- wzrost bezpieczeństwa i zwiększenie dostępności ekonomicznej transportu lotniczego.

W rezultacie na rynku przewozowym pojawiła się oferta usług o zasadniczo nowej jakości, której głównymi zaletami były elastyczność i dyspozycyjność transportu samochodowego oraz wysokie prędkości możliwe w transporcie lotniczym. Cechy te były odpowiedzią na coraz bardziej wyrafinowane oczekiwania klientów, nie tylko pasażerów, ale także załadunków. Nowe potrzeby w zakresie przewozów ładunków wiązały się z przejściem produkcji na wyższy poziom technologiczny i zmianami strukturalnymi w gospodarce, wśród których jako najważniejsze wymienić należy:

- odchodzenie od przemysłu ciężkiego i spadek zapotrzebowania na kopalne surowce przemysłowe,
- rozwój nowych, mniejszych i lżejszych produktów (w oparciu o tworzywa sztuczne),
- daleko posunięta specjalizacja produkcji,
- zapotrzebowanie na usługi logistyczne,
- większa swoboda handlu międzynarodowego (liberalizacja gospodarek, tworzenie stref wolnego handlu),
- globalizacja.

Stymulowane zmianami strukturalnymi gospodarki zapotrzebowanie na usługi transportowe o wysokiej jakości i dostępności spowodowało z biegiem czasu znaczne osłabienie popytu na nie posiadające tych cech przewozy kolejowe. Dostawy towarów samochodami mogą odbywać się bez konieczności przeładunku, „od drzwi do drzwi”, co jest szczególnie korzystne w przypadku dóbr wrażliwych na czas przewozu, takich jak świeża żywność, kwiaty czy żywe zwierzęta. Transport kolejowy jest korzystny dla przewozów masowych, natomiast transport samo-

chodowy, ze względu na możliwość przewozu niedużych partii ładunków, jest przydatny w obsłudze drobnej działalności handlowej i gospodarczej. Transport samochodowy umożliwia ponadto obsługę przedsiębiorstw nie posiadających bocznic kolejowej. Duże znaczenie dla rozwoju towarowego transportu samochodowego miała łatwość uruchomienia przedsiębiorstw przewozowych¹.

Zwiększająca się popularność i przystępność samochodu osobowego wpłynęła na zasadnicze zmiany popytu i podważenie roli kolei także w przewozach pasażerskich. Posiadanie własnego środka transportu umożliwiło rozproszenie miejsc zamieszkania i pracy oraz zmiany czasu pracy, a w konsekwencji spowodowało zmniejszenie potoków dowozowych do pracy, będących podstawą dla masowego transportu szynowego. Wraz ze wzrostem dobrobytu społecznego wzrosła także rola czasu wolnego od pracy i samochodu jako narzędzia realizacji indywidualnych planów w tym zakresie. Samochód okazał się ponadto idealnym instrumentem zaspokojenia różnych innych osobistych potrzeb, także psychologicznych, nie zawsze uświadamianych².

Ważnym czynnikiem, sprzyjającym rozwojowi nowych gałęzi transportu, zwłaszcza transportu samochodowego, była ochrona regulacyjna na rynku i znaczne wsparcie finansowe ze strony władz publicznych. W USA samochodowe firmy przewozowe korzystały z ochrony i preferencji dla nowo rozwijających się gałęzi przemysłu (w przeciwieństwie do przedsiębiorstw kolejowych miały np. prawo do samodzielnego stanowienia taryf). Finansowo wspierano przede wszystkim budowę rozległej sieci dróg samochodowych, zarówno lokalnych, jak i międzyregionalnych, ekspresowych i autostradowych, udostępnianych wszystkim użytkownikom nieodpłatnie. W Stanach Zjednoczonych w okresie po drugiej wojnie światowej wydatki budżetu federalnego na budowę autostrad wyniosły ponad 250 mld dolarów, na lotnictwo około 100 mld dolarów, a na transport kolejowy tylko około 26 mld, z czego 25 mld dolarów to wydatki związane z funkcjonowaniem publicznego przewoźnika pasażerskiego, firmy Amtrak³. W Europie w okresie 1970-2005 długość autostrad zwiększyła się 3,5-krotnie, podczas gdy długość sieci kolejowej zmniejszyła się o 14%⁴. Tylko nieliczne państwa budowały autostrady od początku jako płatne; pierwsza na świecie taka autostrada powstała we Włoszech w 1924 roku⁵.

W rezultacie tych sprzyjających warunków przewozy samochodowe dynamicznie się rozwijały, czego dowodem są liczby: wielkość przewozów ładunków

¹ S. Koziarski: *Transport w Europie*, Wydawnictwo Instytutu Śląskiego, Opole, 2005, s. 17.

² A. Mężyk: *Kształtowanie postaw komunikacyjnych - szansą na opanowanie lawiny motoryzacyjnej?*, „Transport Miejski”, nr 11/1997.

³ L.S. Thompson: *Changing railway structure and ownership: is anything working?*, „Transport Reviews”, vol. 23, nr 3/2003, s. 327.

⁴ *A closer look at the railways*, CER Annual Report 2009-2010, s. 23.

⁵ A. West: *Mautautobahnen in Italien. Privatisierung und Regulierung*, „Internationales Verkehrswesen“, nr 6/2006.

realizowanych w 15 krajach UE wzrosła dwukrotnie, od 489 mld tkm w 1970 roku do 976 w 1990 i 1124 tkm w roku 1995. Udział transportu samochodowego w przewozach ładunków (w odniesieniu do pracy przewozowej czterech gałęzi transportu, bez lotniczego i morskiego) wzrósł od 52,1% w 1970 roku do 69,3% w 1990 oraz 72,9% w 1995 roku. Przewozy wykonane indywidualnymi samochodami osobowymi wzrosły w tym samym okresie z poziomu 1 552 mld paskm do 3 139 mld paskm (1990 r.) i 3 463 mld paskm w 1995 roku, a udział w rynku tej formy komunikacji zwiększył się z 73,8% do 79,5%. Łącznie z komunikacją zbiorową busami i autobusami, udział transportu samochodowego w rynku (praca przewozowa) wyniósł w 1995 roku 88,2%⁶. Rozwój transportu samochodowego, a w szczególności motoryzacji indywidualnej oraz infrastruktury drogowej w istotny sposób przyczynił się do dynamizacji wzrostu gospodarczego i spełnił podobną rolę w rozwoju gospodarczym państw uprzemysłowionych, jak tworzenie systemów transportu kolejowego w XIX wieku.

Jednocześnie, wraz z przesuwaniem popytu w stronę nowych gałęzi transportu, zaniedbywano potrzeby inwestycyjne transportu kolejowego. Transport kolejowy, a właściwie szynowy doceniany był głównie w zakresie obsługi dowozowej rosnących aglomeracji miejskich. Wyrazem tego była budowa systemów metro i kolei miejskiej w dużych miastach europejskich w okresie boomu motoryzacyjnego, w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku, m.in. w Monachium, Norymberdze, Wiedniu, Brukseli i Antwerpii. Natomiast udział transportu kolejowego w przewozach ogółem zmalał; w przewozach towarowych piętnastu państw Unii Europejskiej, według liczby tonokilometrów, zmniejszył się w okresie 1970-1995 o połowę, z około 30% do 14,4%, a w przewozach pasażerskich - z poziomu 10,4% do 6,3%⁷.

Spadek przewozów pociągnął za sobą znaczące pogorszenie wyników finansowych kolei, a w konsekwencji poprawa sytuacji rynkowej i ekonomicznej przedsiębiorstw kolejowych stała się od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku jednym z ważniejszych problemów polityki gospodarczej rozwiniętych państw.

Zagrożenie ze strony konkurencyjnych środków transportu jest wyzwaniem, które dotyka wszystkie koleje, zarówno prywatne, jak i należące do państwa. Nowoczesne technologie, wprowadzane z dobrymi efektami w transporcie samochodowym, wodnym i lotniczym oraz rosnące oczekiwania zarówno ze strony załadowców, jak i pasażerów zazwyczaj przyspieszają kryzys transportu kolejowego. Bogata oferta rynkowa i rozwiązania techniczne w środkach transportu innych gałęzi, wymuszone koniecznością ochrony środowiska zmniejszają przewagę konkurencyjną kolei. Zjawiska te mają charakter uniwersalny i wpływają niesprzyjająco na sytuację kolei w wielu krajach równocześnie.

⁶ EU. *Transport in Figures. Statistical Pocketbook 2004*, tab. 3.2.3, s. 181 i tab. 3.3.2, s. 194. Komisja Europejska, http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/index_en.htm.

⁷ Tamże, tab. 3.2.3, s. 181.

Spadek znaczenia transportu kolejowego obserwuje się współcześnie we wszystkich państwach świata, gdzie rozwój gospodarczy stworzył warunki do rozwoju transportu samochodowego i lotniczego. W krajach gospodarki centralnie planowanej w Europie Środkowo-Wschodniej proces ten został przesunięty do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy rozpoczęła się ich transformacja do systemu rynkowego. Jednak im bardziej były odsunięte te procesy w czasie, tym głębszy wywarły skutek, jeżeli chodzi o wielkość i tempo negatywnego oddziaływania na miejsce transportu kolejowego. Tabele 1.1 i 1.2 zawierają dane ilustrujące opisane powyżej procesy.

Tabela 1.1

Wielkości i udziały przewozów kolejowych w obsłudze potrzeb przewozowych w państwach Unii Europejskiej według pracy przewozowej

Rok	Przewozy kolejowe		Udział kolei w rynku (bez transportu morskiego i lotniczego)	
	Przewozy towarowe [mld tkm]	Przewozy pasażerskie [mld paskm]	Przewozy towarowe [%]	Przewozy pasażerskie [%]
w UE - 15				
1970	282	219	30,1	10,4
1980	290	248	24,1	8,4
1990	255	269	18,1	6,7
1995	222	276	14,4	6,3
2000	250	304	14,0	6,4
2005	263	327	13,4	6,8
2008	292	360	14,8	7,3
w UE - 10*				
1970	274	105,2	77,3	50,1
1980	364	119,4	67,8	**
1990	270	131,8	58,9	29,1
1995	163	74,4	45,9	13,2
2000	147	61,4	38,2	9,7
2005	151	49,6	29,0	7,1
2008	150	49,3	24,5	6,1

* Państwa, które wstąpiły do UE w 2004 i 2007 r.; oprócz Cypru i Malty, które nie posiadają kolei.

** Brak danych.

Źródło: EU. *Energy & Transport...2010*, op.cit. 2010, L.S. Thompson: *A Vision for Railways for 2050*, OECD/ITF 2010, s. 27

Zmniejszenie udziału transportu kolejowego w rynku dotyczy zarówno tzw. „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i jej najnowszych człon-

ków, jednak w tej drugiej grupie ma miejsce również redukcja bezwzględnej wartości pracy przewozowej. Szczególnie drastyczny jest ubytek przewozów i udziałów w rynku w okresie po roku 1990, który dla większości państw tej grupy wiązał się z początkiem transformacji systemowej.

Tabela 1.2

Wielkość przewozów kolejowych oraz ich udział w przewozach ogółem w wybranych państwach i regionach świata

	Przewozy towarowe							
	Praca przewozowa [mld tkm]				Udział w przewozach ogółem w %			
	1970	1990	2000	2007	1970	1990	2000	2007
Japonia	63,0	27,2	22,1	23,3	31,7	9,0	6,6	6,2
Rosja	1 672,0	2 522,9	1 390,2	2 090,3	76,2	59,0	58,6	59,3
Indie*	72,3	235,8	312,4	521,4	71,7	63,0	40,0	35,0
Chiny	349,6	1 062,2	1 390,2	2 379,7	76,6	40,5	31,3	24,8
USA	1 126,0	1 554,1	2 257,6	2 556,6	43,6	38,2	42,7	44,8
UE - 15	233,3	249,7	246,0	281,1	31,5	19,7	15,4	14,8
UE - 10	274,3	280,2	147,6	155,8	77,3	63,0	40,5	29,3
	Przewozy pasażerskie							
	Praca przewozowa [mld paskm]				Udział w przewozach ogółem w %			
	1970	1990	2000	2007	1970	1990	2000	2007
Japonia	288,8	387,5	384,3	405,5	50,4	31,2	28,8	31,2
Rosja	191,1	274,4	167,1	174,1	65,6	51,1	50,4	76,9
Indie*	118,1	295,6	457,0	770,0	36,0	28,0	18,0	14,0
Chiny	71,8	261,3	453,3	721,6	69,7	46,4	37,0	34,8
USA	9,9	9,7	8,8	9,3	0,4	0,3	0,2	0,2
UE - 15	196,0	251,9	306,2	343,7	10,4	7,0	6,9	7,3
UE - 10	105,2	131,4	57,0	50,1	50,1	29,1	12,3	8,5

* Dane dotyczące Indii uważane są przez Bank Światowy za mało wiarygodne.

Źródło: L.S. Thompson: *A Vision for...*, op.cit., s.27

Zwraca uwagę spadek udziału kolei w przewozach towarowych właściwie we wszystkich wymienionych państwach i regionach, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych. Podobnie sytuacja kształtuje się w odniesieniu do przewozów pasażerskich, tutaj wyjątkiem jest Rosja. Analizując powyższe dane należy pamiętać o ogromnym zróżnicowaniu przedstawionych systemów kolejowych, jeżeli chodzi o zakres wykonywanych usług. W USA koleje nastawione są przede wszystkim na obsługę ładunków, podczas gdy przewozy pasażerskie odgrywają minimalną rolę. Odwrotna sytuacja jest w Japonii i w Indiach, gdzie dominują przewozy pasażerskie, natomiast przewozy realizowane przez koleje Unii Europejskiej mają charakter mieszany.

Jednocześnie, wraz ze wzrostem wolumenu przewozów samochodowych i lotniczych dał się zauważyć wzrost kongestii na drogach i zaostrzenie problemów środowiskowych, zwłaszcza na obszarach miejskich. Zjawiska te są odczuwane szczególnie dotkliwie w uprzemysłowionej Europie, ze względu na konflikt po-

między niewielkimi rozmiarami i wysoką gęstością zaludnienia tej części kontynentu a stale rosnącym natężeniem ruchu.

1.2. Sytuacja przedsiębiorstw kolejowych jako monopoli państwowych

Funkcjonujące w sposób tradycyjny koleje nie były w stanie sprostać nowym wymaganiom rynku, a często nie podejmowały żadnych w tym kierunku wysiłków. Składało się na to kilka zasadniczych przyczyn, wśród których należy wskazać przede wszystkim historyczne uwarunkowania, sięgające okresu powstawania systemów transportu kolejowego w I połowie XIX wieku. To one zdeterminowały zarówno znaczenie kolei, jak i pozycję przedsiębiorstw transportu kolejowego w systemach gospodarczo-społecznych poszczególnych państw, sposób zarządzania nimi, a także geograficzną strukturę i zróżnicowanie sieci kolejowej w skali międzynarodowej. Pierwsze dwa wymienione aspekty są powiązane z wielką misją gospodarczo-społeczną pełnioną przez kolej jeszcze do pierwszej wojny światowej. Wynikało to bezpośrednio z faktu, iż koleje były wówczas jedynym powszechnie dostępnym, stosunkowo szybkim i masowym środkiem transportu lądowego. Rosnące znaczenie transportu kolejowego upoważniało władze państwowe do sprawowania coraz szerszej kontroli nad procesami kolejowymi poprzez wydawane regulacje i koncesje, do przejęcia własności przedsiębiorstw włącznie. Ponadto ze względu na walory militarne kolei zachowanie jej narodowego charakteru uważano za zadanie strategiczne. Począwszy od roku 1876 (Prusy) do 1946 (Wielka Brytania) poszczególne państwa stopniowo nacjonalizowały koleje, wykupując prywatne przedsiębiorstwa i łącząc sieci kolejowe w jeden system⁸. Wyjątkiem były koleje Stanów Zjednoczonych i Kanady, które w większości pozostały w rękach prywatnych również po drugiej wojnie światowej.

Typową formą organizacyjną kolei było przedsiębiorstwo zintegrowane, zajmujące się zarówno zarządzaniem infrastrukturą, jak i wykonawstwem przewozów. Ze względu na sieciowy charakter infrastruktury kolejowej, będącej monopolem naturalnym, przedsiębiorstwa kolejowe w całości również były traktowane jako monopole. Z tego tytułu podlegały one ścisłej regulacji działalności; przede wszystkim narzucano kolejom regulacje taryfowe, próbując utrzymać pożądany społecznie koszt transportu oraz przeciwdziałać monopolistycznym praktykom cenowym i pobieraniu renty monopolistycznej.

Gospodarcza i społeczna rola kolei stała się podstawą do traktowania przewozów kolejowych jako działalności o charakterze użyteczności publicznej. Miało to głęboki wpływ na sposób funkcjonowania i finansowania przedsiębiorstw kolejowych. Zgodnie z powszechnie akceptowaną w tym zakresie francuską doktryną prawa administracyjnego, działalność nosząca cechy użyteczności publicznej jest szczególnym rodzajem aktywności władz publicznych. Powinna być ona prowa-

⁸ Rozwój systemu transportu kolejowego został przedstawiony m.in. w: A. Wielopolski: *Zarys gospodarczych dziejów transportu*, WKiŁ, Warszawa 1975.

dzona nie w celach zarobkowych lecz głównie, w celu zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych i musi być prowadzona nawet wówczas, gdy jest nierentowna i nie przynosi spodziewanych dochodów⁹. Dlatego władze publiczne mają prawo kontrolować tego typu działalność i sposób jej prowadzenia, a często muszą ją również dotować.

W przypadku transportu kolejowego chronionym obszarem działalności były przede wszystkim przewozy pasażerskie, na które utrzymywano sztucznie niskie taryfy. Często praktyką państwowego właściciela przedsiębiorstwa kolejowego był brak rekompensaty z tego tytułu i deficytowość przewozów pasażerskich, co zmuszało przedsiębiorstwa do ich skrośnego subsydiowania z dochodów uzyskiwanych za przewozy ładunków. Zachowując obiektywizm należy jednak zaznaczyć, że nie wszystkie państwowe, zintegrowane przedsiębiorstwa kolejowe były nieefektywne, np. koleje w Rosji czy innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie dominował przemysł wydobywczy i ciężki, mimo konieczności subsydiowania przewozów pasażerskich były w stanie generować pozytywne wyniki finansowe.

Kontynuowanie takich praktyk w późniejszym okresie spadku popytu, wraz z immanentną nieefektywnością monopolu, przyczyniło się do pogłębienia trudności finansowych przedsiębiorstw kolejowych. Uzyskiwane dochody nie pokrywały koniecznych potrzeb w zakresie utrzymania sieci i taboru, nie mówiąc o inwestycjach, a koleje borykały się z ciągłym problemem niedostatecznego i nieprzewidywalnego finansowania; podejmowane z rzadka próby umownego uregulowania kwestii finansowania w zamian za określone usługi nie były dotrzymywane.

Dalsze konsekwencje postrzegania kolei przez pryzmat zadań o szczególnym znaczeniu dla gospodarki i dla państwa można odnaleźć w mechanizmach wewnętrznych funkcjonowania przedsiębiorstw kolejowych. Precyzyjne wykonanie ogromnych zadań przewozowych było głównym celem działalności przedsiębiorstw; koncentrowano się na technicznych aspektach produkcji i sprawnej realizacji codziennych procesów w skali całego kraju. Skupianie się na zadaniach produkcyjnych stanowiło uzasadnienie dla organizacji i układu funkcjonalnego przedsiębiorstwa na podobieństwo struktur militarnych (struktura scentralizowana, hierarchiczna). Miało to swoje konsekwencje także w odniesieniu do sposobu zarządzania przedsiębiorstwem kolejowym, określanego jako styl inżyniersko-biurokratyczny¹⁰. Styl ten został utrwalony przez długoletnią tradycję pozostawiania przedsiębiorstw kolejowych na szczególnej pozycji w systemie transportowym kraju; w większości przypadków należą one bowiem do najstarszych przedsiębiorstw, mających często ponad 100 lat.

Rozległość kompetencji państwa w stosunku do przedsiębiorstw wykonujących usługi o charakterze użyteczności publicznej stała się przesłanką nie tylko do ich

⁹ M. Kulesza, M. Bitner: *Zasada legalizmu a zdolność kontraktowa JST*, „Samorząd Terytorialny” 2009, www.samorząd.pap.pl, pobrano dn. 27.07.2010.

¹⁰ Z. Krasucki: *Historyczne przyczyny powszechnego kryzysu kolei a kierunki jej przeobrażeń*. „Przegląd Komunikacyjny”, nr 5/1998; S. Koziarski: *Transport...*, op.cit.

nacjonalizacji, ale także do funkcjonalnego włączenia w obręb administracji publicznej¹¹. Konsekwencją tego stanu rzeczy był szczególny, uprzywilejowany status pracowników kolei jako urzędników państwowych. Ponadto, państwowe koleje często traktowane były jako rezerwuar nadwyżkowej siły roboczej, co prowadziło do przerostu zatrudnienia. Obejmując swym zasięgiem cały kraj, publiczne koleje stawały się największymi na jego terenie przedsiębiorstwami pod względem liczby zatrudnionych. Próby wprowadzenia zmian zwiększających efektywność przedsiębiorstw często napotykały na opór związków zawodowych, chroniących dotychczasowy status. Protesty w obrębie tak dużej grupy zawodowej groziły destabilizacją gospodarki i ogromnymi niepokojami społecznymi, co dla wielu polityków nie było możliwe do zaakceptowania i prowadziło do zaniechania reform. Czynnikiem ludzki był - i jest nadal - uważany za element krytyczny, opóźniający dostosowanie kolei do nowych warunków działania na rynku.

Analizując przyczyny kryzysu kolei w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku trzeba na koniec wspomnieć o uwarunkowaniach techniczno-ekonomicznych. Majątek kolei charakteryzuje się długim czasem użytkowania, jest kapitałochłonny, niewielka jest też możliwość wykorzystania go do innych celów. Na skutek zmniejszającego się popytu powstała dysproporcja pomiędzy nadmiernie rozbudowaną siecią kolejową i taboru a stopniem ich wykorzystania. Ponadto koleje wymagają precyzyjnych projektów konstrukcji i utrzymania, są zależne od stosunkowo skomplikowanej technologii, a bezpieczeństwo i sprawność działania stawiają surowe wymagania wobec dyscypliny pracy i kontroli¹². Wszystkie te czynniki sprawiają, że koszty utrzymania majątku trwałego znacząco obciążają uzyskane przychody.

W kontekście europejskim trzeba jeszcze wspomnieć o ogromnym zróżnicowaniu technicznym pomiędzy systemami kolejowymi poszczególnych państw. Początkowo towarzystwa budujące koleje same decydowały o parametrach technicznych linii i taboru. Później, częściowo na skutek dominacji angielskich producentów taboru kolejowego na kontynencie europejskim w zasadzie przyjęła się tzw. „normalna” szerokość torów. Jednak przyszła kolejna fala zróżnicowania, wraz z elektryfikacją systemów kolejowych w XX wieku. Zróżnicowanie techniczne systemów kolejowych jest jedną z najpoważniejszych przeszkód w realizacji kolejowych przewozów międzynarodowych w Europie.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe rozważania, wśród przyczyn braku reakcji kolei na zmienione potrzeby rynku należy wymienić:

- publiczną własność przedsiębiorstw kolejowych, ukierunkowującą je na spełnianie w pierwszym rzędzie celów politycznych, nie rynkowych, (np.

¹¹ M. Szydło: *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005, s. 135.

¹² E. Załoga, T. Kwarciański: *Strategie rynkowe w transporcie*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 119-120.

- obowiązki służby publicznej w zakresie przewozów, nakładane na przedsiębiorstwa przez państwowych właścicieli bez odpowiedniej rekompensaty),
- ograniczenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw kolejowych, narzucone poprzez ścisłe regulacje administracyjne (np. ograniczenia swobody taryfowej, warunków kontraktowych, swobody decyzyjnej dotyczącej zakresu oferowanych usług i inwestycji),
 - skostnienie i bierność, wynikające z usankcjonowanej historycznie, chronionej pozycji na rynku,
 - uwarunkowania techniczne: nadmierny w stosunku do potrzeb majątek, skomplikowana i kosztowna technologia,
 - opór związków zawodowych pracowników kolei przed wprowadzeniem zmian dotyczących ich dotychczasowego statusu i zwiększających produktywność,
 - polityczne uwarunkowania, tj. traktowanie kolei jako schyłkowej gałęzi transportu, co skutkowało brakiem środków na inwestycje odtworzeniowe i modernizacyjne, dodatkowo osłabiając pozycję konkurencyjną kolei.

Tym samym, mimo zmienionych uwarunkowań, działalność przedsiębiorstw kolejowych koncentrowała się nadal na aspekcie produkcyjnym - połączeniu wszystkich technicznych czynników produkcji w celu wyprodukowania usługi, tak jak to miało miejsce w początkach funkcjonowania kolei, niezależnie od efektywności. Zaniedbanie pozostałych etapów, łącznie z potrzebami klienta oraz ignorowanie współczesnej wiedzy o marketingu było równoznaczne z brakiem umiejętności i chęci do podjęcia równorzędnej walki konkurencyjnej z substytucyjnymi gałęziami transportu. W konsekwencji w latach osiemdziesiątych XX wieku doszło do kumulacji wielu niekorzystnych zjawisk wokół kolei, prowadzących do stopniowej marginalizacji tej gałęzi transportu. Wśród najbardziej charakterystycznych można wymienić:

- niską jakość usług kolejowych (długi czas przewozu, niski komfort, brak nowoczesnych usług, niski poziom obsługi klienta),
- brak ekonomicznej efektywności działalności przewozowej,
- niezdolność adaptacji do zmienionych wymagań rynku, brak reakcji na bodźce rynkowe,
- zmniejszenie udziału kolei w obsłudze rynku przewozowego,
- brak inwestycji rozwojowych,
- chroniczną deficytowość przedsiębiorstw kolejowych (spowodowaną m.in. pogłębiającą się dysproporcją między wykonaną pracą eksploatacyjną a pracą przewozową, posiadanymi zasobami a malejącym stopniem ich wykorzystania),
- wzrost obciążeń budżetów publicznych w związku z koniecznością subsydiowania deficytowych przedsiębiorstw kolejowych.

W innym ujęciu, zaprezentowanym przez L. Di Pietrantonio i J. Pelkmans, współczesne przyczyny osłabienia roli kolei można podzielić na dwie grupy: zewnętrzne i wewnętrzne. Są one przedstawione w tabeli 1.3. Zwraca uwagę fakt, że

znaczna część czynników endogenicznych związana jest z niezadowalającą sprawnością kolejowych przewozów międzynarodowych.

Tabela 1.3

Przyczyny endogeniczne i egzogeniczne spadku roli kolei

Czynniki egzogeniczne	1. Transformacja innych gałęzi gospodarki: - przejście do produkcji just-in-time, wymagającej małych zapasów magazynowych, - zmiana struktury ładunków, od produktów o niskiej wartości i dużej masie do produktów wysokowartościowych o niskiej masie. 2. Polityka i inwestycje faworyzujące transport samochodowy i zaniedbujące kolejowy
Czynniki endogeniczne	- niski poziom troski o właściwą obsługę klientów, - zawodność i niska punktualność przewozu, - ograniczona elastyczność przeładunków, - brak płynnej oferty usług międzynarodowych, opóźnienia na granicach, - brak kabotażu międzygranicznego, - brak integratorów usług dla optymalizowanych łańcuchów logistycznych, - priorytety dla pociągów pasażerskich (niejasne zasady alokacji przepustowości), - brak jednego punktu obsługi klienta, np. dla alokacji tras, śledzenia ładunków, - brak konkurencji, - nieprzejrzysta struktura kosztów w korytarzach międzynarodowych.

Źródło: Di Pietrantonio, L. and Pelkmans, J.: *The Economics of EU Railway Reform*, Bruges European Economic Policy Briefings No. 8, College of Europe, Bruges, <http://www.coleurop.be/content/studyprogrammes/eco/publications/BEEPs/BEEP8.pdf>, 12.02.2008

Wraz z objawami pogłębiającego się kryzysu kolei poszczególne państwa podejmowały różne działania zmierzające do poprawy jej sytuacji rynkowej i ekonomicznej. Na przykład w Niemczech (Republika Federalna) w okresie od pierwszych lat powojennych do początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku 16 razy oddłużano przedsiębiorstwo Deutsche Bundesbahn, a ostatecznie i tak kwota zadłużenia w końcu lat osiemdziesiątych wynosiła około 40 mld marek niemieckich. Podobna sytuacja miała miejsce w Wielkiej Brytanii, gdzie w analogicznym okresie kilkakrotnie przeprowadzano reorganizację państwowego przedsiębiorstwa British Railway, z nadzieją na uzdrowienie jego sytuacji. Tak się nie stało, po części dlatego, że z powodu protestów pracowników przedsiębiorstwa nigdy w pełni

nie zrealizowano założonych planów¹³. Brak efektów „zwykajnych” reform, tj. klasycznych działań racjonalizujących procesy produkcyjne z biegiem czasu doprowadził do znacznego pogorszenia sytuacji przedsiębiorstw kolejowych, o czym świadczyły następujące wydarzenia:

- bankructwo 8 prywatnych przedsiębiorstw kolejowych w Stanach Zjednoczonych w 1970 roku, co groziło zniknięciem kolei w znacznej części kraju¹⁴,
- kumulacja zadłużenia państwowych kolei japońskich Japanese National Railway na gigantyczną kwotę, wynoszącą w 1987 roku około 337 mld dolarów USA¹⁵,
- kryzys techniczny i finansowy wielu kolei Ameryki Łacińskiej i Afryki pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku,
- kryzys kolei w Europie Zachodniej, widoczny w znacznym spadku zarówno wielkości, jak i jakości przewozów oraz wzroście zadłużenia przedsiębiorstw¹⁶,
- oznaki kryzysu kolei i uznanie konieczności reform również w tych państwach, w których koleje miały dotychczas pozycję dominującą: w Rosji, Chinach, Indiach (lata 90. XX w.).

Kryzys kolei jako gałęzi transportu, straty finansowe przedsiębiorstw kolejowych i rosnące obciążenia budżetów publicznych uświadomiły państwom - przeważnie właścicielom kolei - konieczność podjęcia bardziej radykalnych przedsięwzięć. Poszukując skutecznych rozwiązań w okresie ostatnich dwóch - trzech dekad w wielu państwach przeprowadzono działania zmieniające diametralnie zasady funkcjonowania kolei, obejmujące zarówno zmiany struktur organizacyjnych i powiązań funkcjonalnych, jak i często zmiany właścicielskie. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku ponad 40 kolei w 16 państwach zostało sprywatyzowanych lub poddanych koncesjonowaniu¹⁷.

Poniżej zestawiono okresy rozpoczęcia i zasadniczej realizacji procesów restrukturyzacji kolei w różnych państwach:

- 1970 - 1980: deregulacja kolei w Stanach Zjednoczonych,
- 1979 - 1996: zmiany struktury organizacyjnej i prywatyzacja kolei w Kanadzie,
- 1987: restrukturyzacja i prywatyzacja kolei w Japonii,
- 1988 - 2000: przekształcenia kolei w Szwecji,

¹³ A. Mężyk: *Ewolucja struktur i systemu regulacji kolei brytyjskich*, „Technika Transportu Szynowego”, nr 1-2/2007.

¹⁴ H. Posner III: *Rail Freight in the USA: Lessons for Continental Europe*. CER Essay Series, 2008.

¹⁵ R. Kopicki, L.S. Thompson: *Best Methods of Railway Restructuring and Privatization*, CFS Discussion Paper Series Number 111, The World Bank, Washington D.C., 1995.

¹⁶ *A Strategy for Revitalizing the Community's Railways*, White Paper, Komisja Europejska, COM(96) 421.

¹⁷ I.N. Kessides: *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*, A World Bank Policy Research Report, World Bank, Washington 2004, s. 198.

- 1992 - 1998: reformy kolei w Argentynie, Chile, Brazylii, Boliwii, Meksyku, Peru i Gwatemali,
- lata dziewięćdziesiąte: reformy i prywatyzacja około 11 systemów kolejowych w Afryce¹⁸,
- 1991 i lata następne, do 2010: kolejne akty prawne i reformy kolei w Unii Europejskiej.

Procesy restrukturyzacji kolei spowodowały generalnie odejście od tradycyjnej formy tego sektora, reprezentowanego przez monopolistyczne przedsiębiorstwo państwowe. W to miejsce powstały nowe struktury organizacyjne i własnościowe podmiotów oraz powiązania instytucjonalne pomiędzy nimi, ukierunkowane na zwiększenie ich swobody i odpowiedzialności gospodarczej.

1.3. Efektywność ekonomiczna i efektywność regulacji a cele ekonomiczne reform kolei

Przeprowadzenie zasadniczych zamian w sektorze transportu kolejowego funkcjonującym od ponad stu lat na zasadach utrwalonych tradycją wymaga starannego przygotowania teoretycznego. Tym bardziej, że jest to przedsięwzięcie unikalne i w dużej mierze nieprzewidywalne: nie ma sprawdzonych wzorców, a uwarunkowania funkcjonowania kolei w każdym państwie są inne; czas realizacji przekształceń jest długi, zatem trudno także przewidzieć, jakie okoliczności i czynniki mogą ujawnić się w trakcie tego procesu. Podstawowe decyzje, jakie muszą jednak zostać podjęte przed etapem dalszych rozstrzygnięć co do zakresu, kierunków i metod przekształceń, dotyczą dwóch kwestii: roli kolei w przyszłości w systemie transportowym i gospodarczym danym kraju oraz celów restrukturyzacji.

Określenie roli, jaką kolej ma pełnić w gospodarce danego kraju jest decyzją fundamentalną. Sektor kolejowy jest zazwyczaj jednym z ważniejszych sektorów gospodarki, nie tylko ze względu na ogromny majątek i zatrudnienie, ale także jako alternatywny system transportu lądowego, o dużym znaczeniu dla zapewnienia sprawności transportowej kraju, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Jednak wielkość tego systemu powinna odzwierciedlać rolę, jaką kolej pełni współcześnie, w zmienionych uwarunkowaniach. Od tej decyzji zależy długość utrzymywanej sieci kolejowej i co za tym idzie, konieczny zakres inwestycji infrastrukturalnych, a w konsekwencji - możliwość świadczenia usług przewozowych o wysokiej jakości. Chodzi tu przede wszystkim o przedsięwzięcia w zakresie utrzymania i modernizacji istniejących sieci kolei konwencjonalnych, chociaż coraz bardziej istotne dla przetrwania i rozwoju transportu kolejowego staje się wprowadzanie nowych technologii, np. wyposażenie linii kolejowych w systemy automatycznego sterowania czy budowa linii wysokich prędkości.

Nowe usługi oferowane w oparciu o wymienione technologie i umiejętność płynnego, elastycznego współdziałania w obsłudze przewozów przesądzają o zdol-

¹⁸ L.S. Thompson: *Changing railway...*, op.cit., s. 337.

ności kolei do podjęcia równej walki konkurencyjnej z innymi gałęziami transportu. Jak wskazują R. Kopicki i S. Thompson, władze podejmując decyzję o restrukturyzacji kolei powinny odpowiedzieć sobie na pytanie, czy historyczna misja kolei nadal ma znaczenie w warunkach danego kraju i czy warto podejmować kosztowne działania, aby ją podtrzymać¹⁹. Tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że funkcjonowanie kolei przynosi wartość dodaną gospodarce i jest niezbędne dla działalności innych sektorów, ma sens przeprowadzenie jej głębokich przekształceń. Rozwiązaniem alternatywnym może być nawet likwidacja zasobów kolei. Klarowność co do znaczenia kolei w systemie gospodarczym i transportowym kraju wiąże się nie tylko z polityczną gotowością do przeprowadzenia reform, ale przede wszystkim ma zasadniczy wpływ na wybór i jednoznaczność celów oraz przebieg reform.

Wybór celów jest drugą ze wskazanych podstawowych decyzji w odniesieniu do reform kolei. Według J. Zieleniewskiego, cel odnosi się do wyobrażonego w przyszłości stanu rzeczy, pożądanego przez podmiot działający, który motywuje ten podmiot do działania, a także określa kierunek oraz strukturę działania zmierzającego do spowodowania lub utrzymania tego stanu rzeczy²⁰. Postawienie wyraźnego celu podejmowanym działaniom jest konieczne także ze względu na możliwość jednoznacznej, poprawnej oceny stopnia jego realizacji za pomocą stosownych mierników. Podmiotem działającym w procesie restrukturyzacji kolei jest państwo, co wypływa bądź z jego obowiązków właścicielskich względem przedsiębiorstw kolejowych, bądź z odpowiedzialności za funkcjonowanie systemu transportowego w kraju.

Cele stawiane reformom kolei mają oczywisty związek z diagnozą dotyczącą przyczyn kryzysu kolei. Przedstawione w poprzednim podrozdziale przejawy tego kryzysu, głównie spadek wolumenu przewozów i deficytowość działalności operacyjnej, wskazywały na zasadnicze źródło tej sytuacji, jaką był brak szeroko pojętej produktywności i efektywności. Analiza problematyki w ujęciu teoretycznym pozwala zauważyć dwie potencjalne przyczyny nieefektywności kolei, tj.:

- nieefektywność monopolu jako formy organizacyjnej rynku,
- nieefektywność regulacji monopolu przedsiębiorstw kolejowych poprzez państwową formę własności lub ścisłą regulację cen.

Zagadnienia te, jako podstawy koncepcji teoretycznych przyjętych dla przekształceń strukturalnych transportu kolejowego zostały szerzej omówione w drugim rozdziale pracy. W tym miejscu, w celu naświetlenia wagi zagadnienia i jego wpływu na sformułowanie celów reform kolei, uzasadnione jest przedstawienie w zarysie pojęć efektywności i regulacji stosowanych w ekonomii.

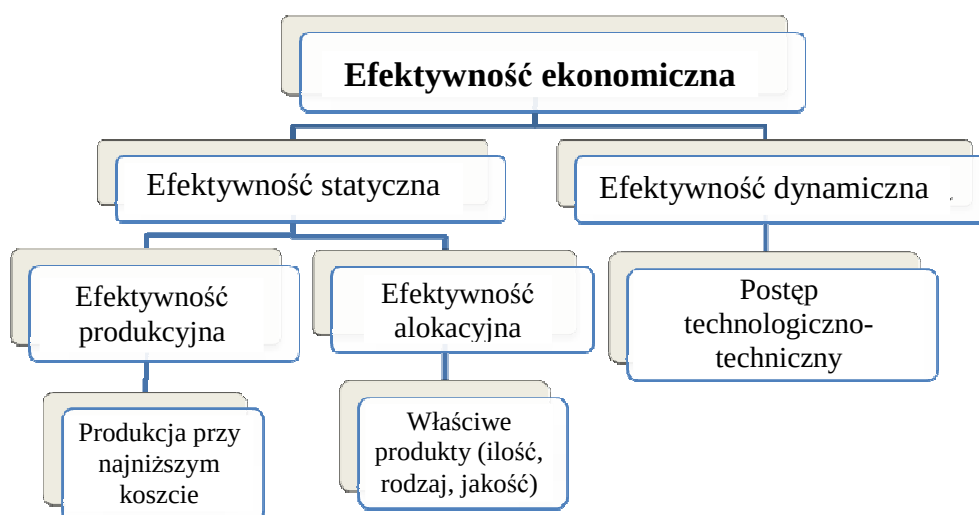
Efektywność jest jednym z kluczowych terminów ekonomii, pod którym rozumie się wszelkie ulepszenia w zakresie produktywności zasobów lub podniesienie ich wartości dla konsumentów, realizowane poprzez lepsze użycie zasobów w konkretnym zastosowaniu lub lepszą alokację zasobów wśród różnych zastoso-

¹⁹ R. Kopicki, L.S. Thompson: *Best Methods...*, op.cit. s. 39.

²⁰ J. Zieleniewski: *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976, s. 206.

wań. Przejawem wyższej efektywności będzie zatem przyrost dobrobytu społecznego poprzez lepszy dobór czynników koniecznych dla wykonania konkretnej produkcji (zmniejszenie nakładów) lub udoskonalenie zakresu i skali wyprodukowanych dóbr (zwiększenie wyników).

Różne aspekty rozważań w nurcie nauk ekonomicznych pozwalają dalej na rozróżnienie pomiędzy efektywnością statyczną i efektywnością dynamiczną (p. rys.1.1). Efektywność statyczna jest utożsamiana z efektywnością produkcyjną (lub inaczej techniczną), oznaczającą, że produkty są wytwarzane po najniższym możliwym koszcie. Efektywność alokacyjna ma miejsce wtedy, kiedy produkowany jest właściwy, pożądaný społecznie zakres (różnorodność) i ilość dóbr. Efektywna alokacja zasobów ma miejsce wówczas, gdy ceny produktów odzwierciedlają koszty krańcowe ich produkcji. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku (efektywności produkcyjnej i alokacyjnej) zakłada się, że przesunięcia zasobów dokonują się przy danym poziomie rozwoju technologicznego. Natomiast zmiany czynników i technologii produkcji pod wpływem postępu technicznego określane są terminem efektywności dynamicznej²¹.



Rys.1.1. Rodzaje efektywności ekonomicznej

Źródło: opracowanie własne

Drugim, wymienionym wcześniej obszarem przyczyn kryzysu kolei, jest nieefektywność regulacji tego sektora. Ogólnie, poprzez regulację można rozumieć zastosowanie instrumentów prawnych do osiągnięcia celów ekonomicznych i spo-

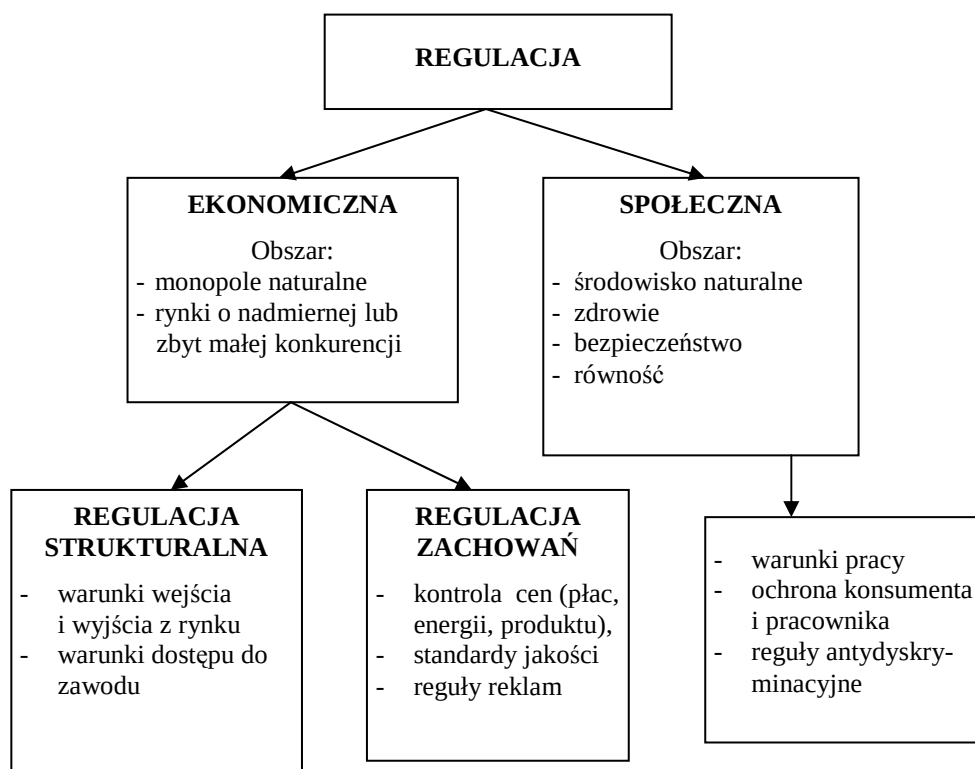
²¹ W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington: *Economics of regulation and antitrust*. Fourth Edition, Massachusetts Institute of Technology, 2004, s. 66-67.

łącznych²². Instrumenty prawne obejmują normy fakultatywne i obligatoryjne (nakazy, zakazy i uprawnienia), które wymuszają dostosowanie instytucji lub osób fizycznych do określonych zachowań pod presją zastosowania określonych sankcji.

Viscusi, Vernon i Harrington wyróżniają dwa rodzaje regulacji (p. rys.1.2):

- regulację ekonomiczną,
- regulację społeczną.

Regulacja ekonomiczna obejmuje regulację strukturalną i regulację zachowań. Regulacja struktury rynku dotyczy warunków dostępu do zawodu i do rynku, natomiast regulacja zachowań odnosi się do działań przedsiębiorstw na rynku; przykładem może być kontrola cen czy ustalanie minimalnych standardów jakości. Regulacja ekonomiczna jest zazwyczaj wykorzystywana w stosunku do monopolu naturalnego lub rynków o ograniczonej lub nadmiernej konkurencji.



Rys.1.2. Formy i obszary regulacji

Źródło: opracowanie własne na podst. W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington: *Economics of regulation...*, op.cit.

²² J. Hertog: *General Theories of Regulation*, [w:] Bouckaert B., De Geest G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, s. 498-532, University of Ghent, s. 223.

Najnowszą formą regulacji jest regulacja społeczna, stosowana w obszarze ochrony środowiska naturalnego, zdrowia i bezpieczeństwa. Przykładowe kwestie podlegające regulacji społecznej to warunki pracy, ochrona konsumenta lub zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, narodowość itp.²³.

W kontekście przytoczonej definicji o nieefektywności regulacji przesądza przede wszystkim brak oczekiwanych rezultatów, nieosiągnięcie zamierzonych celów regulacji. Jednak realizacja tych celów nadmiernym kosztem, przewyższającym uzyskane korzyści, również może być oceniana jako nieefektywna. W konsekwencji efektywna regulacja to taka regulacja, która osiąga wzrost dobrobytu społecznego przy minimalnych kosztach²⁴. Należy zauważyć, że skuteczność regulacji w istotnym zakresie decyduje o sprawności działania sektorów poddanych regulacji i ma zatem wpływ na ich efektywność, zarówno produkcyjną, alokacyjną, jak i dynamiczną.

Na podstawie zaprezentowanych wcześniej uwarunkowań trudnej sytuacji kolei i w kontekście nieefektywności jako głównej przyczyny tych trudności można określić główny cel reform kolei, wspólny dla wszystkich takich procesów. Jest to **przywrócenie kolejom zdolności do efektywnego funkcjonowania na rynku przewozowym bez nieuzasadnionego i nadmiernego drenowania budżetów publicznych**. Idea ta szczególnie mocno jest wyrażona w Białej Księdze Komisji Europejskiej z 1996 roku, w której stwierdzono, że wobec ograniczeń finansowania publicznego i wyzwań konkurencji tylko dramatyczny wzrost produktywności może zapewnić kolejom przetrwanie na rynku i perspektywiczny rozwój²⁵. Wzrost efektywności kolei ma zatem przynieść korzyści właścicielom przedsiębiorstw, konsumentom usług oraz podatnikom. Takie sformułowanie celu odzwierciedla zarówno punkt widzenia państwa, dla którego ważny jest interes społeczny, jak i przedsiębiorstwa, bowiem według P.F. Druckera, „przedsiębiorstwo najlepiej realizuje interes społeczny wtedy, gdy osiąga wysoką sprawność ekonomiczną”²⁶.

Ujmując zatem efektywne funkcjonowanie jako uzyskiwanie rezultatów działalności przewyższających poniesione nakłady, główny cel reform kolei może być sprecyzowany w różny sposób, w zależności od rodzaju zamierzonych efektów, co można odczytać z dokumentów wprowadzających reformy kolei w różnych państwach. W myśl zasady dekompozycji celów efekty te można identyfikować

²³ W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington: *Economics of regulation and antitrust*. Fourth Edition, Massachusetts Institute of Technology, 2004, s. 8-9.

²⁴ Ze względu na coraz szerszy zakres regulacji społecznej, np. w zakresie bezpieczeństwa czy ochrony środowiska, kwestia kosztów regulacji i ich udziału w wydatkach publicznych nabiera coraz większego znaczenia. Standardem w praktyce wielu współczesnych państw staje się przeprowadzanie analiz kosztów i korzyści zamierzonych działań regulacyjnych. W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington: *Economics...*, op.cit. s. 36-37.

²⁵ *A Strategy for Revitalizing...*, op.cit. s. 31.

²⁶ P.F. Drucker, *The New Society. The Anatomy of Industrial Order*, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Third Edition, New York 2003, s. 36.

z celami pośrednimi, częściowymi, które przyczyniają się do realizacji celu głównego i są jemu podporządkowane. Uzasadnione jest również postrzeganie ich jako konkretnych zadań i środków realizacji celu nadrzędnego²⁷.

Rozpatrując zatem procesy reform kolei w różnych państwach, można zidentyfikować podstawowe cele przekształceń, którymi w większości są **cele ekonomiczne**. Wynika to głównie stąd, że impulsem mobilizującym władze publiczne do podjęcia radykalnych kroków zmieniających sposób funkcjonowania kolei jest zazwyczaj gwałtowne pogorszenie się sytuacji finansowej przedsiębiorstw kolejowych lub nagłe załamanie rynku usług. Najważniejszym spośród celów ekonomicznych z punktu widzenia właścicieli przedsiębiorstwa jest maksymalizacja bogactwa i przetrwanie przedsiębiorstwa na rynku²⁸. Cele ekonomiczne przedsiębiorstwa są realizowane poprzez inne cele częściowe, wśród których należy wymienić²⁹:

- rentowność, rozumianą jako stopa zysku z zainwestowanego kapitału,
- pozycję na rynku, definiowaną jako stopień opanowania rynku w porównaniu do firm konkurencyjnych,
- produktywność, wyrażoną jako stosunek wytworzonych dóbr i usług do nakładów pracy, materiałów i funduszy,
- stan zasobów, przejawiający się w zapewnieniu i utrzymaniu urządzeń, budynków, zapasów i funduszy,
- sprawność działania, mierzoną terminowością i odpowiednim jakościowo reagowaniem na potrzeby odbiorców i klientów,
- innowacyjność, odnoszącą się do opracowywania i dostarczania nowych wyrobów czy usług,
- dostarczanie świadczeń na rzecz społeczeństwa, wynikające z odpowiedzialności społecznej, wpływu na jakość środowiska naturalnego i jakość życia społeczeństwa.

Większość wymienionych celów identyfikowana jest przede wszystkim z *efektywnością produkcyjną* przedsiębiorstwa; natomiast innowacyjność należy do zakresu efektywności dynamicznej. W tym ujęciu maksymalizacja zysku może być tylko jednym z wielu celów i niekoniecznie głównym, może pojawić się tylko w krótkim czasie. Jeżeli właścicielem przedsiębiorstwa kolejowego jest państwo, to najważniejsza może być minimalizacja obciążenia budżetów publicznych, związanego z obsługą przewozów.

²⁷ J. Duraj: *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2000, s. 52.

²⁸ K. Stępień: *Nadrzędne cele działalności jednostek gospodarczych*, Zeszyty Naukowe nr 674 Akademii Ekonomicznej w Krakowie, s. 70.

²⁹ A. Letkiewicz: *Restrukturyzacja systemów adaptacyjnych i optymalizacyjnych w przedsiębiorstwie*, [w:] *Nieefektywność rynku. Teoria i praktyka*, T. Kamińska, T. Kątownski (red.), Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 96; R. A. Webber: *Zasady zarządzania organizacjami*, PWE, Warszawa 1996, s. 259.

Warunki realizacji celów ekonomicznych odnoszą się z jednej strony do sprawności funkcjonowania przedsiębiorstwa, określonej m.in. przez produktywność zasobów i jakość zarządzania (co determinuje koszty produkcji usług), a z drugiej do możliwości generowania przychodów. Generowanie przychodów jest jedną z głównych przesłanek osiągnięcia podstawowych celów ekonomicznych w każdej działalności gospodarczej. Wielkość przychodów w transporcie zależy od utrzymania pożądanego poziomu przewozów, na co jednak same przedsiębiorstwa mają ograniczony wpływ, gdyż popyt na usługi przewozowe jest określony poza przedsiębiorstwem, przez potrzeby innych działów gospodarki, ludności i państwa. Niekorzystne spadki koniunktury gospodarczej wpływają bezpośrednio na sytuację finansową przedsiębiorstw kolejowych, co można było zaobserwować podczas kryzysu światowego w latach 2008-2009. W tym kontekście *wzrost lub utrzymanie wielkości przewozów oraz stabilizacja udziałów kolei w rynku przewozowym* może być postrzegana jako jeden z celów reform kolei, a zarazem wskaźnik sprawności przedsiębiorstw kolejowych i miernik skuteczności restrukturyzacji.

Jako kolejny, ważny cel w grupie celów ekonomicznych należy wymienić zapewnienie **korzystnych warunków dla rozwoju sektora kolejowego**, co jest objęte zakresem efektywności dynamicznej. Chodzi przede wszystkim o środki finansowe na inwestycje, umożliwiające *modernizację infrastruktury i taboru* oraz wprowadzające *innowacje techniczne*. Z uwagi na cechy specyficzne infrastruktury, decyzje o zakresie inwestycji i modernizacji infrastruktury podejmuje centrum gospodarcze kraju, jednak ich realizacja jest pożądana także przez prywatnych przedsiębiorców kolejowych, dla których jest to warunkiem rozwoju usług i ekspansji na rynku. Władze publiczne z kolei są zainteresowane utrzymaniem w dobrym stanie i unowocześnianiem majątku publicznego o znacznej wartości. Ponadto istotną kwestią dla rządu, ze względu na kształtowanie systemu transportowego i efektywne zagospodarowanie dóbr publicznych, może być *optymalizacja wykorzystania infrastruktury kolejowej*, z uwzględnieniem koordynacji z innymi gałęziami transportu.

Wymiar teoretyczny problematyki jak najlepszego wykorzystania sieci kolejowej odnosi się do tego aspektu efektywności ekonomicznej, jakim jest *efektywność alokacyjna*, co wprowadza zagadnienie kształtowania cen monopolistycznych (opłat za dostęp do infrastruktury) w zgodzie z kosztami krańcowymi. Zrównanie społecznych kosztów krańcowych ze społecznymi korzyściami krańcowymi powinno, w ujęciu teoretycznym, doprowadzić do produkcji społecznie pożądanых dóbr czy usług, w aspekcie różnorodności, ilości i jakości. Jednak określanie systemu opłat w oparciu o koszty krańcowe wywołuje problem pokrycia kosztów stałych producenta. Kwestia wyboru właściwego systemu opłat należy do najbardziej skomplikowanych zagadnień problematyki regulacji transportu kolejowego i wiąże się z wyborem ekonomicznie efektywnego sposobu regulacji naturalnego monopolu sieciowego, tj. ingerencją w poziom ceny albo stopy zwrotu³⁰.

³⁰ Szerzej zagadnienia te są poruszone w rozdziale 3.

W świetle wyników badań przeprowadzonych przez H. Leibensteina, spośród trzech rodzajów efektywności: produkcyjnej, alokacyjnej i dynamicznej, w procesie wzrostu gospodarczego efektywność alokacyjna ma najmniejsze znaczenie. W swoim artykule „Allocative efficiency versus X-efficiency” Leibenstein wykazał, posiłkując się także badaniami innych autorów, że eliminacja monopolu w gospodarce, a przez to poprawa alokacji zasobów, przyczyniłaby się do poprawy wyników gospodarczych tylko w zakresie około 0,1% całości wzrostu³¹.

Na poparcie tej tezy Ch. Foster wskazał na fakt, że poprawa efektywności produkcyjnej pozwala również na realizację wielu ważnych społecznie postulatów, w tym poprawę satysfakcji klientów, co oznacza zwiększenie korzyści społecznych (dobrobytu)³².

Realizacja zarówno celów ekonomicznych, jak i rozwojowych wiąże się bezpośrednio ze wspomnianą wcześniej fundamentalną decyzją dotyczącą roli kolei w gospodarce. Możliwość ich osiągnięcia może zależeć od redukcji wielkości utrzymywanej sieci infrastruktury.

1.4. Społeczne, ekologiczne i polityczne cele reform kolei

Oprócz najbardziej oczywistych dla reform kolei celów, jakimi są cele ekonomiczne, bardzo duże znaczenie z punktu widzenia państwa i społeczeństwa mają **cele społeczne**. Wśród nich należy wymienić na pierwszym miejscu zapewnienie wszystkim zainteresowanym obywatelom i przedsiębiorcom **podstawowych usług użyteczności publicznej**, oferowanych przez transport kolejowy. Usługi te posiadają charakterystyczne cechy, wymuszające warunki ich świadczenia, m.in.³³:

- zaspokajają potrzeby elementarne, niezbędne do uczestniczenia przez podmiot artykułujący te potrzeby w życiu społecznym i zawodowym,
- potrzeby mają charakter masowy i jednorodny, przy czym nie mogą być zaspokajane w sposób indywidualny (własnymi sposobami i środkami tych, którzy je zgłaszają) – do tego potrzebne są bowiem wspólne urządzenia,
- zapotrzebowanie na usługi przewozowe występuje nierównomiernie zarówno w czasie, jak i w przestrzeni; w konsekwencji przedsiębiorstwa muszą dostosować lokalizację urządzeń oraz układ czasowy dostarczanych usług do czasowej i przestrzennej struktury popytu i muszą uwzględniać konieczność utrzymywania rezerw zdolności produkcyjnych,
- muszą być świadczone w sposób ciągły (trwały, nieprzerwany), a wszyscy odbiorcy powinni mieć do nich równy i powszechny dostęp,

³¹ H. Leibenstein: *Allocative Efficiency vs. "X-Efficiency"*, *The American Economic Review*, Vol. 56, No. 3. (Jun., 1966), pp. 392-415.

³² Ch. Foster: *The Economics of Rail Privatisation*, Center for the Study of Regulated Industries, Discussion Paper 7, Boston 1994, s. 21.

³³ M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 59.

- opłaty za usługi muszą być dostosowane do możliwości płatniczych odbiorców, którymi często są słabsze ekonomicznie grupy ludności - ucząca się młodzież, osoby starsze, ludność z migracji zagranicznych o ograniczonej zasobności, co wymusza na władzach publicznych konieczność dotowania tego typu działalności³⁴.

Podmiot świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej musi zatem zapewnić ich *dostępność geograficzną (przestrzenną), przystępność cenową oraz odpowiednią jakość*. Dostarczanie ludności usług użyteczności publicznej wytwarzanych w sektorach infrastrukturalnych od początku niemal było uznawane za tradycyjne zadanie władz publicznych, państwa oraz samorządu terytorialnego. Koncepcje doktrynalne odnoszące się do roli i funkcji państwa, rozwijane w różnym czasie (francuska „szkoła usług publicznych”, koncepcja „Daseinsvorsorge”, koncepcja państwa socjalnego i społecznej gospodarki rynkowej) podkreślały obligatoryjny charakter tego zadania. Jednym z wygodniejszych sposobów jego realizacji było tworzenie przedsiębiorstw publicznych, umożliwiające kształtowanie pożądanego zakresu usług publicznych oraz sprawowanie kontroli nad ich dostarczaniem. Władze publiczne określały m.in. obszar terytorialny, w obrębie którego dane przedsiębiorstwo miało zaspokajać potrzeby ludności, standardy jakościowe świadczonych usług, warunki korzystania ze świadczeń przez ich odbiorców, stosowane ceny itp.³⁵.

Oznacza to w konsekwencji, że w przypadku działalności polegającej na świadczeniu usług użyteczności publicznej przez przedsiębiorstwa publiczne kwestia zysku jest drugorzędna. Natomiast inaczej to wygląda w przypadku przedsiębiorstw prywatnych, gdzie rola zysku jest pierwszoplanowa; zatem warunkiem świadczenia przez nie usług publicznych jest zapewnienie ze strony władz publicznych odpowiedniej rekompensaty poniesionych strat, np. poprzez dotacje lub prawa wyłączności na świadczenie usług. Podejmując wysiłek restrukturyzacji kolei państwa muszą tym samym uwzględnić konieczność zagwarantowania wykonawstwa usług użyteczności publicznej oraz możliwość wpływania na sposób ich świadczenia w trzech wymienionych aspektach: dostępności, przystępności i jakości.

Innym z grupy celów społecznych, ważnych szczególnie w procesie restrukturyzacji tak dużych przedsiębiorstw jak przedsiębiorstwa sektora kolejowego, jest **utrzymanie miejsc pracy**, przekwalifikowanie lub inne zaopatrzenie zwalnianych pracowników. Ze względu na ogólnokrajową skalę działania przedsiębiorstw kolejowych, problem ten dotyka dużej liczby osób. Przykładowo, liczba pracowników kolei w niektórych państwach u progu restrukturyzacji (1990 r.) wynosiła: w Argentynie - 86 856 osób, w Meksyku - 83 290, na Węgrzech - 127 154, w Polsce - 336 614 osób, we Włoszech - 200 405, w Niemczech Zachodnich - 235 975,

³⁴ S. Zamkowska, A. Mężyk: *Wyzwania dla transportu w miastach XXI wieku*, „Transport Miejski i Regionalny”, nr 12/2009.

³⁵ M. Szydło, *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 126; M. Kulesza, M. Bitner: *Zasada legalizmu...*, op.cit.

w Wielkiej Brytanii - 135 321. W toku restrukturyzacji liczba zatrudnionych w każdym przypadku zmniejszyła się o kilka - kilkanaście tysięcy³⁶.

Jeszcze inaczej cele restrukturyzacji kolei mogą być kształtowane przez dominujące w danym państwie poglądy lub akceptowane doktryny polityczne. Przekonanie o strategicznym znaczeniu transportu kolejowego dla obronności i integralności kraju jest przesłanką do **zachowania prymatu publicznej własności** zasobów i kontroli państwa nad kolejami.

Istnieje oczywista zależność pomiędzy celami finansowymi i efektywnościowymi a tymi o charakterze społecznym. Jednak wymienionym celom można przypisać różną wagę, np. cele finansowej i kosztowej efektywności zazwyczaj są oceniane wyżej niż inne. Tak więc, w zależności od priorytetów nadanych poszczególnym celom, różnie kształtują się przyjęte scenariusze przekształceń kolei, określające jej kierunki i metody. W scenariuszach nadających priorytet celom społecznym lub politycznym preferowane jest utrzymywanie szerokiej kontroli państwowej nad sektorem kolejowym, włącznie z utrzymywaniem publicznej własności przedsiębiorstw. Ponieważ jednak wieloletnia praktyka i wynikająca z niej sytuacja kolei udowodniły nieefektywność tego typu rozwiązania, uwaga decydentów została skierowana na potencjalne możliwości, jakie tkwią w prywatnej formie własności i zarządzania. Stąd w procesach restrukturyzacji kolei pojawiło się dążenie do prywatyzacji zasobów lub procesów, uznawanej powszechnie za najlepszy sposób poprawy ich efektywności.

Przekształcenia kolei w Unii Europejskiej swoją istotą wpisują się w ogólnosiwiatowy proces restrukturyzacji tej gałęzi transportu, jednak mają szczególny charakter ze względu na ich cele i ramy polityczne, w jakich przebiegają. Oprócz celów wynikających ściśle z efektywności ekonomicznej, reformom kolei w ramach Wspólnoty przyświecają także **cele polityczne i ekologiczne**. Cele polityczne związane są z tworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego, co wymaga likwidacji wszelkich ograniczeń w zakresie swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału, także w transporcie kolejowym. Do głównych barier swobodnego wykonawstwa przewozów kolejowych należą *bariery polityczne*, tworzone przez granice narodowe państw członkowskich Wspólnoty i systemy prawne realizacji przewozów międzynarodowych. Wiąże się z tym także problematyka *likwidacji barier technicznych*, takich jak braki w ciągłości połączeń kolejowych, czy zróżnicowanie techniczne, będących konsekwencją historycznego rozwoju systemów transportu kolejowego w granicach narodowych.

Kolejną przesłanką dla reform kolei podejmowanych w UE jest nowa świadomość zagrożeń ekologicznych, powodowanych m.in. przez transport. Początek lat dziewięćdziesiątych XX wieku wiąże się z przyjęciem na tzw. Szczycie Ziemi w 1992 roku w Rio de Janeiro paradygmatu zrównoważonego rozwoju³⁷. W kontekście uchwalonego na konferencji programu ratowania środowiska przy-

³⁶ World Bank's Railways Database – Update 2007. www.worldbank.org, pobrano 13.10.2010.

³⁷ II Konferencja ONZ pod hasłem „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro 1992 r.

rodniczego Ziemi przed degradacją szczególnego znaczenia nabierają cechy transportu kolejowego, takie jak stosunkowo niskie jednostkowe zużycie energii, możliwość korzystania z energii elektrycznej i niewielkie emisje szkodliwych substancji. Ponadto, wobec przewidywanego wzrostu potrzeb przewozowych w Unii Europejskiej, intensywnie rozszerzającej się w ostatnich dwóch dekadach, dostrzeżono również zalety przewozowe kolei - wolną przepustowość istniejących linii kolejowych, dużą wydajność i bezpieczeństwo. Cele ekologiczne i przewozowe restrukturyzacji kolei w Unii Europejskiej można streścić w hasle „rewitalizacja”, akcentującym potrzebę ożywienia i wzmocnienia jej roli w europejskim systemie transportowym.

Działania legislacyjne podjęte przez Wspólnotę i państwa członkowskie ukierunkowane zostały zatem na stworzenie w transporcie kolejowym zupełnie nowych warunków ramowych prowadzenia działalności gospodarczej, które miały uczynić sektor w pełni konkurencyjnym i efektywnym. Usunięcie barier w postaci granic narodowych dla przewozów kolejowych ma umożliwić kolejom bezpośrednią obsługę klientów w przestrzeni europejskiej, a tym samym podnieść atrakcyjność i opłacalność przewozów i docelowo spowodować rewitalizację transportu kolejowego.

Bardzo ważnym aspektem europejskiej polityki wobec transportu kolejowego jest także zapewnienie świadczenia **usług przewozowych na wysokim poziomie**, traktowanych jako niezbędny element pożądanego jakości życia obywateli Unii. Szybkie, bezpieczne przewozy w komfortowych warunkach przyczyniają się do oszczędności czasu i są elementem wysokiego poziomu życia, przy czym chodzi nie tylko o ofertę pociągów wysokiej prędkości, ale także o to, aby taką ofertę były w stanie przedstawić również koleje konwencjonalne. Kolej jest uważana nie tylko za kluczowy czynnik rozwiązania problemów obsługi komunikacyjnej, ale także problemów czystości środowiska, zwłaszcza w aglomeracjach miejskich. Reforma ma sprawić, że koleje będą w stanie zaoferować atrakcyjne i innowacyjne usługi, odpowiadające wymogom współczesnego rynku, co przyciągnie nowych, licznych klientów. Stąd głównym celem działań w odniesieniu do kolei jest w UE **zwiększenie jej udziału w przewozach**, a zwłaszcza w przewozach międzynarodowych ładunków, natomiast stabilizacja ekonomiczna przedsiębiorstw postrzegana jest jako środek prowadzący do celu. Stworzenie wspólnego rynku kolejowego w wymiarze międzynarodowym implikuje dalsze działania - konieczność wielu przedsięwzięć w zakresie *harmonizacji technicznej* narodowych systemów kolejowych oraz doprowadzenie do pełnej intermodalności, tj. włączenia transportu kolejowego w sprawny, wielogłębziowy system przewozów³⁸. W rezultacie przedstawionych uwarunkowań reformy kolei przebiegające w państwach Unii Europejskiej mają wspólne podstawy prawne, wspólną zasadniczą konstrukcję, zbliżony przebieg

³⁸ *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, White Paper, Komisja Europejska, COM(2011) 144 final.

i zbliżone rozwiązania organizacyjne; różnią się jednak zasadniczo od reform w innych częściach świata.

Nowy aspekt w ujęciu ogólnego celu reform kolejowych wprowadza stanowisko państw należących do OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz EKMT (Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu). Zainteresowanie tych organizacji transportem kolejowym jest zrozumiałe o tyle, że reformy kolei mają lub miały miejsce z różnymi skutkami praktycznie we wszystkich krajach, będących ich członkami. Sformułowanie celu reform kolei, przytoczone nieco dalej, wskazuje na związek skuteczności przekształceń kolei z warunkami konkurencji międzygałęziowej i odzwierciedla w dużej mierze poglądy Unii Europejskiej (której państwa członkowskie stanowią większość członków OECD)³⁹.

Warunki konkurencji międzygałęziowej wynikają m.in. z relacji ekonomicznych pomiędzy kosztami produkcji konkurencyjnych usług oferowanych na rynku przewozowym. W świetle wiedzy o kosztach zewnętrznych ceny usług oferowanych w ramach poszczególnych gałęzi transportu nie odzwierciedlają pełnych kosztów ich produkcji, co obiektywnie zakłóca proces wyboru sposobu obsługi transportowej przez konsumentów. W rezultacie ceny usług na rynku transportowym nie są efektywne, tj. nie działają w kierunku wyboru społecznie najkorzystniejszej oferty. W dokumentach publikowanych przez Komisję Europejską i EKMT podkreśla się, że zwłaszcza poziom cen transportu samochodowego nie odzwierciedla w pełni kosztów społecznych i zewnętrznych, w tym przede wszystkim kosztu budowy i utrzymania infrastruktury, kosztów kongestii, zanieczyszczeń i wypadków⁴⁰. Koszty te są pokrywane głównie przez ogół podatników; dopuszczalne są zatem działania korygujące, wyrównujące warunki konkurencji międzygałęziowej. Przykładami takich działań może być nakładanie podatków i opłat na usługi o nieoszacowanym poziomie kosztów w celu doprowadzenia do pokrycia kosztów zewnętrznych lub dotowanie publiczne cen usług droższych (kolejowych), ale nie powodujących efektów zewnętrznych, w celu ich obniżenia.

Uwzględniając konieczność podjęcia działań *przywracających równe warunki konkurencji międzygałęziowej*, państwa skupione w ramach OECD przyjęły następujące sformułowanie ogólnego celu reform transportu kolejowego: „Generalnym celem rządów w odniesieniu do transportu kolejowego jest doprowadzenie do efektywnego poziomu cen usług kolejowych dla odbiorcy końcowego (biorąc pod uwagę ceny usług substytucyjnych), przy optymalnym poziomie jakości i różnorodności usług, wysokim poziomie efektywności produkcyjnej (a tym samym minimalnym poziomie dotacji) i stabilnym, efektywnym poziomem inwestycji

³⁹ OECD została powołana w 1961 roku, obecnie skupia 34 państwa, w tym: 21 państw UE oraz Norwegię, Turcję, Szwajcarię, Izrael, Stany Zjednoczone, Kanadę, Japonię, Australię.

⁴⁰ *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport*, Green Paper: Komisja Europejska, COM(95)691.

i innowacyjności w sektorze”⁴¹. Pomimo złożoności tego sformułowania można odczytać w nim większość omówionych wcześniej celów reform kolei, z podkreśleniem znaczenia efektywności produkcyjnej. Jednocześnie wskazuje ono na teoretycznie dopuszczalną i akceptowalną możliwość odejścia od silnego, jednoznacznego ukierunkowania zreformowanego sektora kolejowego na ekonomiczną rentowność i samowystarczalność.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można wyodrębnić główne i pośrednie cele restrukturyzacji kolei, prowadzące do realizacji celu nadrzędnego - poprawy efektywności funkcjonowania kolei na rynku. Do celów zasadniczych należy zaliczyć:

- generowanie i maksymalizację zysku osiąganego przez nowe bądź zrestrukturyzowane przedsiębiorstwa kolejowe,
- zmniejszenie obciążenia budżetów publicznych,
- co najmniej stabilizację, a najlepiej wzrost udziału przewozów kolejowych w rynku,
- zagwarantowanie świadczenia usług użyteczności publicznej o pożądanej ilości i jakości,
- rozwój sektora,
- zagwarantowanie strategicznych interesów państwa w transporcie kolejowym przy zadowalającej efektywności systemu.

Wśród celów pośrednich, traktowanych jako zadania i środki realizacji celu głównego, można wymienić:

- redukcję zasobów (w tym sieci kolejowej) do wielkości uzasadnionej potrzebami przewozowymi i możliwościami utrzymania,
- usprawnienie zarządzania kolejami,
- ustanowienie skutecznego systemu regulacji kolei,
- utrzymanie ładu społecznego poprzez zapewnienie miejsc pracy dla zwalnianych pracowników.

Poniższa tabela 1.4 prezentuje zbiorczo możliwe efekty przekształceń kolei, przyporządkowane do zakładanych celów w podziale na cele ekonomiczne, społeczne, polityczne i ekologiczne. Niektóre efekty realizują wiele celów i stąd pojawiają się w tabeli wielokrotnie.

⁴¹ *Structural Reform in the Rail Industry*, Policy Roundtables, DAF/COMP(2005)46, OECD, 2005, s. 27.

Tabela 1.4

Cel główny i cele pośrednie reform kolei

Przywrócenie kolei zdolności do efektywnego funkcjonowania na rynku przewozowym			
Cele ekonomiczne	Cele społeczne	Cele polityczne	Cele ekologiczne
Maksymalizacja zysku	Zapewnienie dostępu do usług użyteczności publicznej	Zachowanie publicznej własności zasobów	Zmniejszenie destrukcyjnego wpływu transportu na środowisko
Długoterminowe przetrwanie przedsiębiorstwa	Zapewnienie przystępności cenowej i odpowiedniej jakości usług publicznych	Zachowanie narodowej kontroli nad kolejami	Przejęcie przewozów z transportu samochod. i lotniczego (zwiększenie udziału kolei w rynku)
Wzrost wielkości przewozów	Zaspokojenie potrzeb przewozowych	Ograniczenie subsydiowania publicznego	Wzrost wielkości przewozów kolejowych
Wzrost udziału w rynku	Dostarczenie usług kolejowych o wysokiej jakości	Zwiększenie przejrzystości i celowości finansowania publicznego	Zmniejszenie uzależnienia transportu od paliw płynnych
Zadowolająca rentowność kapitału	Utrzymanie /zapewnienie miejsc pracy	Tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego dla kolei w UE	
Wysoka produktywność zasobów materialnych i ludzkich		Harmonizacja techniczna systemów kolejowych	
Dobry stan ilościowy i jakościowy zasobów		Wyrównanie warunków konkurencji międzygałęziowej	
Wysoka jakość i różnorodność usług		Wypracowanie skutecznych mechanizmów regulacji rynku	
Minimalny poziom dotacji publicznych			
Innowacyjność			
Korzystne warunki dla rozwoju sektora			
Wzrost efektywności alokacyjnej			
Pozyskanie kapitału prywatnego			

Źródło: opracowanie własne

Zarówno cele, jak i przebieg reform w dużym stopniu zależą od charakterystyki systemu kolejowego i jego otoczenia gospodarczo-politycznego. Zróżnicowanie kolei poszczególnych państw wynika z roli, jaką pełnią, i tak koleje w Stanach Zjednoczonych, Ameryce Łacińskiej oraz największe systemy kolejowe świata - w Rosji, Chinach i Indiach - są zorganizowane pod kątem obsługi przewozów towarowych, a koleje w Japonii są zdominowane przez przewozy pasażerskie. Większość kolei Unii Europejskiej prowadzi przewozy mieszane, pasażerskie i towarowe, jednak udziały obu form przewozów w rynku transportowym w poszczególnych krajach są różne. Istotne znaczenie w podejściu do problemów kolei mają kwestie historyczne, kulturowe, polityczne, instytucjonalne, geograficzne i ekonomiczne, i każda z nich ma inny wpływ na koleje w różnych państwach⁴². Na układ celów restrukturyzacji kolei w znacznej mierze wpływają także przyjęte w danym państwie poglądy i usankcjonowana historycznie tradycja w zakresie zachowania publicznej własności i nadzoru nad kolejami.

Identyfikacja celów przekształceń pozwala wyodrębnić dwa główne nurty restrukturyzacji kolei. Jednym jest radykalna modernizacja przedsiębiorstw kolejowych i ich dostosowanie do działania w warunkach konkurencji; drugim, równoległym, jest tworzenie warunków zewnętrznych działalności gospodarczej w transporcie kolejowym, które z jednej strony będą sprzyjały podnoszeniu efektywności kolei, ale z drugiej strony będą gwarantowały realizację zadań i interesów publicznych. Należy podkreślić tutaj wiodącą rolę państwa w procesie restrukturyzacji kolei; inaczej niż ma to miejsce w przypadku przekształceń w sektorze prywatnym drogę do zmian funkcjonowania państwowych kolei otwierają dopiero zmiany uregulowań prawnych. Zmienione zasady funkcjonowania transportu kolejowego w nowych uwarunkowaniach polityczno-gospodarczych wymagają także nowego określenia roli państwa, z minimalizacją bezpośredniej ingerencji w działalność podmiotów gospodarczych i przy minimalnych kosztach. Oznacza to konieczność opracowania efektywnego systemu regulacji, co może być również postrzegane jako jeden z celów pośrednich reformy kolei.

1.5. Oczekiwane skutki reform kolei i przekroje ich oceny

Jak wspomniano wcześniej, klarowne sprecyzowanie celów restrukturyzacji kolei i ustalenie, jakie efekty mają być osiągnięte, jest koniecznym warunkiem wyjściowym dla podejmowanych przekształceń. Dopiero na tej podstawie możliwe jest określenie pożądanych kierunków zmian i rodzajów podejmowanych działań reformatorskich. Bez konkretnego określenia celów restrukturyzacji kolei trudno

⁴² Fakt ten znajduje potwierdzenie w publikacjach wielu autorów, patrz Gómez-Ibáñez J.A., *An overview of the options*, [w]: J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus, *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar 2006; R. Merkert: *A transaction cost perspective on the organization of European Railways*, 11 th World Conference on Transport Research (WCTR), Berkeley, USA, 2007; R. Kopicki i L.S. Thompson, *Best Methods...*, op.cit. s. 21.

jest także o przeprowadzenie jednoznacznej oceny jej skuteczności. Istotna jest przy tym możliwość wyrażenia efektów w jednostkach wymiernych, co umożliwia stwierdzenie, czy dane działanie jest efektywne oraz jaki jest stopień tej efektywności⁴³.

Ocena efektywności przekształceń kolei wymaga zatem przeprowadzenia porównania uzyskanych rezultatów, co jest możliwe w dwojaki sposób:

- 1) przez porównanie ze wskaźnikami docelowymi albo
- 2) przez porównanie ze stanem wyjściowym (przedsiębiorstwa, systemu) sprzed restrukturyzacji.

Oba przekroje porównań w przypadku reformy transportu kolejowego nie są w pełni możliwe i nie prowadzą do uzyskania wyników, pozwalających na wiarygodną i jednoznaczną ocenę przeprowadzonych przekształceń. Należy zauważyć, że zarówno sformułowanie głównego celu restrukturyzacji, jakim jest poprawa efektywności funkcjonowania kolei na rynku, jak i zamieszczone wcześniej sformułowania celów częściowych, w poważny sposób utrudniają określenie strategii i przeprowadzenie oceny procesów restrukturyzacji.

Po pierwsze, trzy spośród sześciu celów zasadniczych – zapewnienie dostępności usług publicznych, rozwój sektora, zagwarantowanie strategicznych interesów państwa - nie podlegają wymogowi wyrażenia efektów w jednostkach wymiernych. Jak należy rozumieć „zagwarantowanie usług publicznych na pożądanym poziomie”? Sprecyzowanie mierników realizacji tego celu zakłada, że władze publiczne każdego kraju określą pożądaną w danych warunkach poziom dostępności, przystępności i jakości usług publicznych, co w konsekwencji oznacza także, iż będą gotowe do poniesienia związanych z tym kosztów.

Podobnie nieprecyzyjne jest określenie postulatu rozwoju sektora - jakie mierniki rozwoju należy stosować i jaki poziom tego rozwoju odpowiednie władze uznają za właściwy i wystarczający? Zakładając, że perspektywy rozwoju kolei są przedmiotem strategii politycznych, a więc władze publiczne mają pewną wizję w tym zakresie, może się zdarzyć, że jest ona sprzeczna z planami przewoźników lub zakres i tempo jej realizacji są oceniane jako niewystarczające. Natomiast biorąc pod uwagę, że rozwój transportu kolejowego obecnie jest równoznaczny z rozwojem kolei dużych prędkości, uzasadnione jest stawianie pytania, w jakim zakresie i czy w ogóle rozwój tego systemu ma związek z przekształceniami kolei? Czy zatem pojawienie się nowych jakościowo usług może być wliczane w pozytywne skutki reform? Podobny, a nawet bardziej nieprecyzyjny jest postulat zachowania strategicznej kontroli nad systemem transportu kolejowego. Jakie konkretnie rezultaty chce państwo poprzez taką kontrolę osiągnąć i jak je można zmierzyć; jakie są koszty i potencjalne zyski z realizacji tego postulatu?

W dokumentach wprowadzających reformy kolei różnie formułowano ich zasadnicze cele, co jest przedmiotem analizy w dalszej części opracowania, zawiera-

⁴³ J. Kowalczyk: *Jak oceniać efektywność działania firmy*, Biuletyn Rachunkowości i Finansów, nr 17/2007, www.mojafirma.infor.pl, pobrano 15.10.2010.

jącej studia reform kolei w wybranych państwach Unii Europejskiej. Jednak i te sformułowania rzadko spełniają wymóg konkretyzacji. Przykładem mogą być cele przypisane reformom kolei w Wielkiej Brytanii, określone następująco: lepsza użyteczność kolei, większa odpowiedzialność wobec klientów, wyższa jakość usług oraz większa „wartość za pieniądź”, przy zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa systemu kolejowego⁴⁴. Są to sformułowania ogólnikowe, bez jednoznacznie określonych parametrów, a w kategoriach ekonomicznych wszystkie można traktować jako aspekty postulatu poprawy efektywności ekonomicznej kolei.

Kolejny problem to wzajemna sprzeczność wymienionych celów restrukturyzacji kolei. Cel polegający na zmniejszeniu finansowania publicznego z trudnością, o ile w ogóle, da się pogodzić z wymogiem zagwarantowania usług publicznych o pożądanych parametrach dostępności, przystępności i jakości oraz z zapewnieniem dobrych warunków dla rozwoju sektora. Czy pożadnym celem będzie absolutne zmniejszenie wysokości dotowania publicznego czy może zwiększenie efektów ich wykorzystania przy tym samym poziomie wydatkowania pieniędzy publicznych? Jakże to mają być efekty? Wskazane sprzeczności utrudniają nie tylko samo podjęcie decyzji co do właściwych działań, zmierzających do osiągnięcia pożądanych celów, ale także ocenę skuteczności zrealizowanych przekształceń.

Drugi możliwy przekrój oceny efektów przekształceń kolei to porównanie ze stanem wyjściowym. Jednak również takie porównanie może prowadzić do mylnych wniosków co do skuteczności podejmowanych przedsięwzięć, ponieważ oceniane wielkości mogą być wynikiem wpływu również innych, obiektywnie działających czynników. Na taką sytuację zwracają uwagę C. Nash i A. Smith, przeprowadzając analizę ekonometryczną efektywności przewoźników pasażerskich w Wielkiej Brytanii, wykonujących przewozy w ramach koncesji⁴⁵. Mimo stosowania metod uważanych za najbardziej wiarygodne, nie udało się uzyskać pełnego wyjaśnienia przyczyn zmian w kosztach produkcji usług przewozowych, ani stwierdzić, jaki wpływ na ich wielkość miało koncesjonowanie jako forma organizacji rynku⁴⁶.

Odnosząc się do oceny procesów reform kolei L.S. Thompson, długoletni ekspert i doradca Banku Światowego w zakresie przekształceń kolei⁴⁷, wskazuje na

⁴⁴ Ch. Foster: *The Economics of...*, op.cit., s. 2.

⁴⁵ C. Nash, A. Smith: *Passenger Rail Franchising – British Experience*, [w:] *Competitive Tendering of Rail Services*, ECMT 2007, s. 27.

⁴⁶ Na brak danych dotyczących przedsiębiorstw kolejowych, zwłaszcza danych finansowych i problemy z ich szczegółowością wskazują raporty EKMT: *Rail Accounts for Effective Regulation*, EKMT, 2007, s. 9 oraz *Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure Report*, EKMT, 2005.

⁴⁷ L.S. Thompson był w latach 1986-2003 głównym ekspertem Banku Światowego w zakresie przekształceń kolei; doradzał w reformach kolei w Ameryce Płd., Afryce, Europie Środkowo-Wsch., Chinach, Rosji i Indiach.

jeszcze jeden, często popełniany błąd. Jest nim porównywanie aktualnych wyników przewozowych i finansowych przedsiębiorstw sektora kolejowego ze stanem poprzednim lub jakimś wyimaginowanym stanem perfekcyjnym, co jest raczej pozbawione racjonalnych podstaw. Thompson sugeruje, że ocena efektów przekształceń powinna odnosić się raczej do stanu, jaki z dużym prawdopodobieństwem zaistniałby, gdyby działań reformatorskich nie podjęto⁴⁸.

W rezultacie, wobec braku jednoznacznych sformułowań co do celów reform kolei, a także wewnętrznej sprzeczności tych celów i zastrzeżeń metodycznych, ocena skuteczności i efektywności procesów przekształceń kolei w niniejszej pracy została dokonana poprzez **porównanie wybranych parametrów, charakteryzujących funkcjonowanie kolei w nowych uwarunkowaniach do ich wielkości sprzed restrukturyzacji**, co pozwala na odzwierciedlenie w sposób wystarczający, choć niepełny, zdaniem autorki, osiągniętych efektów. Przyjęcie takiej metodyki jest uprawnione również ze względu na to, że jest ona nadal szeroko stosowana w naukach ekonomicznych, umożliwiając porównania horyzontalne⁴⁹.

Biorąc pod uwagę cele stawiane reformom kolei można zauważyć, że jednym z podstawowych, oczekiwanych efektów jest wzrost znaczenia kolei w obsłudze rynku przewozowego. Najbardziej miarodajne w tym zakresie są wyniki przewozowe i wskaźniki udziału kolei w rynku, świadczące o sprawności działania przedsiębiorstw przewozowych oraz umiejętności sprostania konkurencji. Wielkości te są kluczowe dla oceny skuteczności procesów restrukturyzacji kolei, ponieważ ich rozwój realizuje jednocześnie zakładane cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne reform, przyczyniając się do wzrostu dobrobytu społecznego (zob. tab.1.4).

Wzrost korzyści społecznych jest powiązany także ze wzrostem jakości i bezpieczeństwa przewozów. Ważnym elementem oceny przekształceń są wówczas elementy jakościowe, takie jak:

- poprawa dostępności i jakości usług,
- unowocześnienie sektora (modernizacja sieci i taboru, informatyzacja, nowe oferty),
- poprawa warunków obsługi komunikacyjnej aglomeracji miejskich (np. skrócenie czasu dojazdu),
- pozytywny wpływ na zmniejszenie degradacji środowiska.

Podobnie jak w przypadku innych wskaźników, również w odniesieniu do jakości pozostaje otwarta kwestia pomiaru efektów. W większości przypadków reform kolejowych nie sformułowano jednoznacznie oczekiwanych wartości parametrów jakościowych. Nawet jeżeli w założeniach reform są pewne wskazania co

⁴⁸ L.S. Thompson: *Conclusions: competitive tendering in railways –What can we learn from experience?* [w:] *Competitive Tendering of Rail Services*, ECMT 2007, s. 202.

⁴⁹ Przykładem może być najnowsza pozycja publikacyjna CER, pt. *Reforming Europe's Railways – Learning from Experience* z 2011 roku, zawierająca prezentację i analizę reform kolejowych w ok. dwudziestu państwach świata.

do pożądanego poziomu jakości przewozów, to często nie są dostępne porównywalne dane dla okresu sprzed reformy, z wyjątkiem może wskaźnika punktualności. Ocena funkcjonowania kolei w tym aspekcie wymaga ponadto prowadzenia szeroko zakrojonych badań satysfakcji klienta. Przy rozdrobnionej strukturze organizacyjnej kolei oznacza to objęcie badaniami klientów różnych przedsiębiorstw, również klientów wewnętrznych w ramach sektora kolejowego, co utrudnia uzyskanie spójnej opinii.

Ważnym i interesującym przekrojem oceny jest oszacowanie skutków przekształceń kolei dla obciążeń budżetów publicznych. W tym obszarze należy rozróżnić dwa przekroje oceny: jeden to przeprowadzenie rachunku kosztów i korzyści związanych z samymi przekształceniami sektora, a drugi to ocena obciążeń związanych z bieżącym utrzymaniem systemu kolejowego. Po stronie korzyści powinny zostać ujęte wpływy z prywatyzacji, natomiast do kosztów należy zaliczyć koszty przeprowadzenia zmian organizacyjnych (ekspertyz, prywatyzacji, redukcji i przekwalifikowania siły roboczej). Z kolei szacując wpływ reform na obciążenia budżetów publicznych należałoby skonfrontować wydatki publiczne na transport kolejowy (obejmujące wydatki budżetu państwa i samorządów na finansowanie usług kolejowych, bieżącego utrzymania infrastruktury oraz inwestycji, a także koszty funkcjonowania systemu regulacji) z dochodami budżetowymi, przede wszystkim z opłatami koncesyjnymi i dochodami podatkowymi. Przeprowadzenie tej oceny ze względu na dostępność danych finansowych jest możliwe w ograniczonym zakresie tylko w odniesieniu do niektórych państw.

W zakresie oceny finansowej będą brane pod uwagę wyniki finansowe przedsiębiorstw przewozowych, które powstały na skutek restrukturyzacji państwowego, zintegrowanego przedsiębiorstwa przewozowego. Pozytywny wynik finansowy jest do pewnego stopnia odzwierciedleniem efektywności produkcyjnej przedsiębiorstwa, jednak ze względu na duży udział finansowania publicznego (usługi o charakterze służby publicznej) i występujące często dotowanie skrócone, zwłaszcza tam, gdzie nie ma pełnego rozdzielenia organizacyjnego i własnościowego podmiotów, nie daje podstaw do jednoznacznej oceny. Z tego samego względu nie będzie brany pod uwagę wynik finansowy przedsiębiorstw zarządzających infrastrukturą.

Popularnym miernikiem produktywności zasobów jest wydajność pracy. Jednak w przypadku zmian strukturalnych, kiedy likwidowane są stare przedsiębiorstwa i powstają nowe, ulega zmianie także struktura zasobów kapitałowych i ludzkich. Ze względu na to, że poprzednie, zintegrowane przedsiębiorstwa kolejowe prowadziły całą działalność przewozową oraz zarządzanie infrastrukturą, nie jest obecnie możliwe przeprowadzenie porównania wydajności pracy.

Pozostaje kwestia wydatków na inwestycje rozwojowe i modernizacyjne. Realizacja podstawowych celów reform kolei, tj. poprawa efektywności i zwiększenie roli kolei w obsłudze potrzeb przewozowych w sytuacji konkurencji jest możliwa tylko pod warunkiem znaczącej poprawy jakości usług przewozowych. Aby to było osiągalne, konieczna jest dobra jakość infrastruktury kolejowej, co

wymaga zarówno nadrobienia zaległości w zakresie utrzymania sieci kolejowej, jak i nowych inwestycji, w nową infrastrukturę, umożliwiającą świadczenie nowych usług. Jednak poza pierwszym okresem „złotego wieku” kolej rzadko była w odniesieniu do inwestycji samodzielna decyzyjnie i samowystarczalna finansowo. Oznacza to, że konieczność poniesienia dużych wydatków inwestycyjnych powinna stanowić jedno z działań „oskrzydlających” reformy kolei i nie powinna być przedmiotem oceny w kontekście zwiększonego obciążenia finansowego, przynajmniej w początkowym okresie po restrukturyzacji.

Tak więc, dla potrzeb niniejszej monografii, w ramach oceny efektów reform kolei pod uwagę wzięte zostaną przede wszystkim:

- 1) Zmiany wielkości przewozów pasażerskich i towarowych wykonywanych transportem kolejowym,
- 2) Zmiany wielkości udziału kolei w rynku (bez względu na formę własności przedsiębiorstw),
- 3) Wskaźniki jakości (wskaźnik punktualności, ocena satysfakcji klienta) i bezpieczeństwa przewozów.
- 4) Wynik finansowy kolejowych przedsiębiorstw przewozowych, powstałych po restrukturyzacji państwowego przedsiębiorstwa kolejowego.

Podsumowując rozważania dotyczące celów reform kolei należy zauważyć, że brak zdefiniowania celów jest charakterystyczny dla większości procesów restrukturyzacji kolei. Jak pisze L.S. Thompson, określenie i uzgodnienie celów zmian w sektorze kolejowym jest kluczową kwestią w procesie restrukturyzacji. Wiąże się to z koniecznością dobrej diagnozy stanu wyjściowego i odpowiedzią na pytanie, co źle funkcjonuje w zastanym systemie i wymaga zatem poprawy⁵⁰. Może się również okazać, że przedsiębiorstwa powstałe na skutek restrukturyzacji są efektywne, a jakość usług uległa znacznej poprawie, jednak w ogólnym rachunku utrzymanie sektora kosztuje podatników więcej niż przed restrukturyzacją. Powstaje zatem pytanie generalne: czy uzyskane efekty funkcjonowania kolei w nowych warunkach usprawiedliwiają poniesione nakłady?

1.6. Prywatyzacja i konkurencja jako instrumenty ułatwiające realizację zakładanych celów reform kolei

Jak wynika z rozważań przedstawionych w poprzednim punkcie, kierunek i zakres zmian w sektorze kolejowym, a także głębokość przekształceń samych przedsiębiorstw kolejowych są zdeterminowane poprzez kompozycję różnych celów, o zróżnicowanej randze, sformułowanych przez władze państwowe w odniesieniu do reformy kolei. Ich realizacja wymaga zarówno zmian strukturalnych sektora kolejowego, jak i wewnętrznych przekształceń funkcjonujących w nim podmiotów gospodarczych, nakierowanych przede wszystkim na podniesienie ich rentowności.

⁵⁰ L.S. Thompson: *Conclusions: competitive...*, op.cit., s. 198.

Ze względu na nadrzędne znaczenie celów ekonomicznych w procesach przekształceń strukturalnych kolei, szczególną uwagę ekspertów i decydentów zwróciły potencjalne możliwości zwiększenia efektywności produkcyjnej poprzez prywatne formy własności i zarządzania. Jak pisze J. Engelhardt, „W ujęciu mikroekonomicznym dążenie do gospodarki rynkowej z przewagą sektora prywatnego opiera się na empirycznie udowodnionej wyższości prywatnej własności przedsiębiorstwa z punktu widzenia jego efektywności gospodarczej nad innymi formami własności przedsiębiorstw”⁵¹. Dowód taki przeprowadził m.in. H. Leibenstein, który badał czynniki wpływające na zróżnicowanie wyników produkcyjnych, osiąganych przez przedsiębiorstwa wyposażone w podobne zasoby pracy i kapitału. Doprowadziło go to do identyfikacji nowego rodzaju efektywności, nazwanej przez niego efektywnością X. Podstawowe elementy tej efektywności to sprawność zarządzania i motywacja, zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i motywacja zewnętrzna, rozumiana jako presja konkurencyjna. Wpływ efektywności X, obok postępu technologicznego, jest najważniejszym czynnikiem wzrostu efektywności przedsiębiorstwa, mierzonej wielkością obniżenia kosztu jednostkowego wyrobu⁵².

Poglądy eksponujące zalety prywatyzacji i pomniejszające związane z nią skutki negatywne oraz ryzyka były szeroko prezentowane w sferach gospodarczo-politycznych i naukowych w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wierzano, że prywatyzacja jest cudownym środkiem, który jest w stanie przetransformować ospałe państwowe przedsiębiorstwa w kreatywne i dynamiczne jednostki służące interesowi publicznemu.

Pod wpływem powszechnej akceptacji powyższych tez dominującym kierunkiem zmian na kolei stało się przeprowadzenie restrukturyzacji sektora pod kątem przygotowania do komercjalizacji i/lub prywatyzacji działalności. Kierunek ten był promowany i w pewnym stopniu także narzucany przez międzynarodowe instytucje finansowe, doradzające i wspierające państwa w procesach reformowania kolei. Dodatkową zachętą do prywatyzacji w transporcie kolejowym były udane prywatyzacje w innych sektorach infrastrukturalnych, takich jak energetyka, gazownictwo czy telekomunikacja, które przyniosły znaczny wzrost efektywności produkcji, widoczny w obniżce cen i poprawie jakości oferowanych usług⁵³. Na skutek liberalizacji rynku także działalność w transporcie kolejowym miała stać się atrakcyjną sferą biznesu, przyciągającą prywatnych przedsiębiorców i inwestorów.

Dla pełnego obrazu trzeba jednak powiedzieć, że przeprowadzono niewiele badań porównawczych efektywności prywatnych i publicznych przedsiębiorstw kolejowych, a te nieliczne nie wskazują jednoznacznie na przewagę którejś z form. Ponadto badania dotyczą kolei funkcjonujących na kontynencie amerykańskim, o zupełnie innej specyfice niż koleje w Europie i znajdujących się jeszcze w okresie ścisłej regulacji (tab.1.5).

⁵¹ J. Engelhardt: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw transportowych*, PTE, Szczecin 1994, s. 6.

⁵² H. Leibenstein: *Allocative...*, op.cit. s. 412-413.

⁵³ Ch. Foster: *The Economics of...*, op.cit., s. 3.

Tabela 1.5

Porównanie efektywności przedsiębiorstw kolejowych prywatnych i publicznych

Autor i rok badania	Wnioski
Oelert, 1976	Koszty przedsiębiorstw publicznych są średnio o 160% wyższe
Caves, Christensen, Swanson, 1980	Brak znaczących różnic w wydajności – publiczny Canadian National był mniej efektywny podczas okresu mocnej regulacji przez 1965 rokiem, ale od tego momentu jego efektywność wzrosła bardziej niż prywatnego Canadian Pacific.

Źródło: M. Wolański: *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*. SGH, Warszawa 2011, s. 48

Jak pisze I.N. Kessides, spojrzenie z perspektywy dwudziestu lat doświadczeń pozwala zauważyć, że prywatyzację postrzegano w sposób zbyt uproszczony; nie doceniano wagi odpowiednio przygotowanej restrukturyzacji, a sam proces uwłaszczenia w połączeniu z deregulacją często przeprowadzano zbyt pośpiesznie⁵⁴. Tym niemniej większość badań ekonometrycznych potwierdza znaczący niejednokrotnie wzrost produktywności i efektywności restrukturyzowanych sektorów sieciowych, chociaż trudno jest oddzielić jednoznacznie wpływ prywatyzacji na efektywność przedsiębiorstwa od wpływu restrukturyzacji⁵⁵. Natomiast, mimo ewidentnej poprawy wyników ekonomicznych przedsiębiorstw infrastrukturalnych poddanych restrukturyzacji, towarzyszące prywatyzacji zwolnienia z pracy są przyczyną często gwałtownie demonstrowanego niezadowolenia społecznego.

Istnieje dość powszechna zgoda co do ograniczeń i wad publicznej formy własności i zarządzania; nie oznacza to jednak, że przedsiębiorstwo prywatne jest najlepszą formą organizacyjną dla wszystkich aktywności gospodarczych. Zanim zostaną podjęte decyzje co do zniesienia własności państwowej należy starannie rozważyć właściwości i wymagania związane z proponowaną alternatywą. W przypadku przedsiębiorstw pozostających w strukturach sektora publicznego konieczna jest komercjalizacja działalności, uważana za istotny bodziec inicjujący wzrost ich efektywności produkcyjnej. Oznacza ona ukierunkowanie aktywności gospodarczej przedsiębiorstw na maksymalizację zysku i często jest traktowana jako etap przejściowy na drodze do pełnej prywatyzacji.

Prywatyzacja powinna być zatem instrumentem służącym realizacji określonych celów, a nie celem samym w sobie, i jak wskazuje K. Górka, stosowanym wtedy, gdy przynosi pożądane efekty ekonomiczne i społeczne⁵⁶. Jak podkreśla

⁵⁴ I.N. Kessides: *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*, A World Bank Policy Research Report, World Bank, Washington, D.C., 2004, s. 52.

⁵⁵ Tamże, s. 53; T. Rivera: *Measuring of the Productivity and Efficiency of railways (an international comparison)*, praca doktorska, University of Leeds, 2004.

⁵⁶ K. Górka: *Przemiany strukturalne w gospodarce Polski w latach 1990-2007*, [w:] H. Jastrzębska-Smolaga (red.): *Gospodarka rynkowa w Polsce w latach 1989-2009*, Politechnika Świętokrzyska, Kielce 2010, s. 64.

Ch. Foster, udana prywatyzacja nie polega na prostej zmianie właściciela; wiele pozytywnych efektów przypisywanych prywatyzacji jest możliwych do osiągnięcia także pod publicznym zarządem. Jednak to, co wnosi prywatyzacja, a co nie jest możliwe do osiągnięcia dla publicznych form własności przedsiębiorstw, to większy dystans od politycznie uwarunkowanej ingerencji w działalność gospodarczą, a także większa skłonność sektora prywatnego do podejmowania ryzyka.

Przyjęcie prywatyzacji jako kierunku działania w procesie reform kolei wymusza w konsekwencji dalsze decyzje co do wydzielenia zakresu przedmiotowego, w którym możliwa jest zmiana formy własności. Wymaga to konfrontacji z założeniem, że cały sektor kolejowy jest monopolem naturalnym, a każdy jego podział prowadzi do nieefektywności⁵⁷. W rezultacie w wielu przypadkach reformy kolei wiążą się z przekształceniami strukturalnymi dotychczasowych zintegrowanych, narodowych przedsiębiorstw kolejowych i prywatyzacją wydzielonych części działalności.

Kluczowym elementem towarzyszącym prywatyzacji powinno być stworzenie systemu bodźców wymuszających poprawę efektywności działania wszystkich stron zaangażowanych w produkcję usług kolejowych. Głównym sposobem dostarczania takich bodźców jest konkurencja podmiotów gospodarczych i przedsiębiorców, uważana współcześnie za ważniejszy czynnik wzrostu efektywności gospodarczej niż prywatna forma własności środków produkcji. Okazuje się ponadto, że konkurencję lepiej tworzą małe przedsiębiorstwa prywatne, niż wielkie oligopol, przejawiające tendencje monopolistyczne⁵⁸. Włączenie konkurencji do działań podmiotów gospodarczych jest możliwe na dwa główne sposoby, poprzez:

- bezpośrednią konkurencję na rynku,
- wprowadzenie regulacji umożliwiających konkurencję o rynek, jeżeli konkurencja bezpośrednia nie jest możliwa lub wskazana.

Konkurencja ze strony innych gałęzi transportu rozwijających się po drugiej wojnie światowej okazała się nie być wystarczająca, jeżeli chodzi o podniesienie wyników ekonomicznych kolei, co uzasadnia zwrócenie uwagi na wykorzystanie mechanizmu konkurencji wewnątrzgałęziowej. Bezpośrednia konkurencja na rynku przewozów kolejowych pomiędzy przedsiębiorstwami zorganizowanymi tradycyjnie, jako podmioty dysponujące zarówno infrastrukturą kolejową, jak i wykonujące przewozy, jest prawdopodobna tylko wówczas, kiedy istnieją realne możliwości oferowania przez nie usług substytucyjnych, np. gdy istnieją dwie różne linie kolejowe między tymi samymi punktami geograficznymi. Taka sytuacja ma miejsce jednak bardzo rzadko, obecnie głównie w USA i Kanadzie i to w odniesieniu do stosunkowo niewielkiej liczby destynacji.

Konkurencja bezpośrednio na rynku kolejowym jest możliwa także pomiędzy podmiotami wykonującymi przewozy, korzystającymi z tej samej infrastruktury.

⁵⁷ Szerzej zagadnienia monopolu w transporcie kolejowym są przedstawione w rozdziale drugim monografii.

⁵⁸ K. Górka, *Przemiany strukturalne...*, op.cit., s. 65.

Konieczne jest wówczas zapewnienie im dostępu do tej infrastruktury, co prowadzi do zmian strukturalnych wewnątrz gałęzi, tj. przede wszystkim do restrukturyzacji dotychczas funkcjonujących na rynku zintegrowanych przedsiębiorstw.

W świetle dorobku nauk ekonomicznych w sektorach regulowanych, takich jak transport kolejowy, korzystne efekty ekonomiczne może przynieść konkurencja o rynek⁵⁹. Konkurencja o rynek może dotyczyć zarówno zintegrowanych przedsiębiorstw kolejowych, jak i samych przedsiębiorstw przewozowych, ubiegających się o prawo do obsługi pewnego rynku; w tym ostatnim przypadku konieczne jest również zapewnienie dostępu do infrastruktury kolejowej. Konkurencja o rynek jest uważana za lepszą formą proefektywnościowego oddziaływania na monopol niż regulowany monopol prywatny, a ten z kolei uważany jest za bardziej efektywną formę działalności gospodarczej niż przedsiębiorstwo publiczne, biorąc pod uwagę ceny i jakość oferowanych produktów⁶⁰. Obie możliwe formy konkurencji w transporcie kolejowym wymagają przeprowadzenia zmian strukturalnych w sektorze.

Zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych działających w transporcie kolejowym o zróżnicowanej formie własności rozszerza powinności państwa w zakresie opracowania formalnych, instytucjonalnych i merytorycznych metod i narzędzi sprawowania nadzoru nad wykonywanymi procesami, czyli wymaga ustanowienia systemu regulacji przedsiębiorstw kolejowych i rynku kolejowego. Konkludując, koniecznymi warunkami skuteczności oddziaływania przedstawionych bodźców proefektywnościowych - prywatyzacji i konkurencji - są zmiany strukturalne sektora, demonopolizacja oraz nowa regulacja, ułatwiająca dostęp do rynku usług kolejowych.

⁵⁹ Szerzej w punkcie 2.6.

⁶⁰ W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington: *Economics of regulation and antitrust*. Fourth Edition, Massachusetts Institute of Technology, 2004, s. 521.

2. ZASADY FUNKCJONOWANIA MONOPOLU I JEGO REGULACJI JAKO PODSTAWY TEORETYCZNE PRZEKSZTAŁCEN KOLEI

Zmienione uwarunkowania rynkowe i niewydolność kolei pod zarządem państwowym bądź ścisłym nadzorem publicznym doprowadziły na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku do głębokiego kryzysu tej gałęzi transportu i w konsekwencji otworzyło drogę do zasadniczych zmian zasad jej funkcjonowania. Wyjątkowa cywilizacyjna misja kolei zakończyła się, a warunkiem koniecznym jej przetrwania stała się efektywność działania w konkurencyjnym otoczeniu innych gałęzi transportu. Tej efektywności działania nie zapewniła jak dotąd państwowa własność kolei, stąd poszukiwania innych, bardziej skutecznych rozwiązań.

Główne koncepcje usprawnienia i rewitalizacji kolei skupiają się wokół wprowadzenia mechanizmów rynkowych do zasad jej funkcjonowania, w tym chodzi głównie o konkurencję, czynnik wywołujący presję proefektywnościową. Realizacja tych koncepcji prowadzi do podjęcia rozważań, czy istnieje teoretyczne uzasadnienie dla powstania wewnętrznego rynku kolejowego, obsługiwanego przez wiele konkurujących ze sobą przedsiębiorstw. Wiąże się to przede wszystkim z koniecznością weryfikacji założenia, że cały system transportu kolejowego stanowi monopol naturalny, a najbardziej efektywną ze względu na koszty formą organizacji rynku w takiej sytuacji jest prowadzenie działalności przez jedno przedsiębiorstwo.

Problematyka monopolu stanowi istotny obszar zainteresowania ekonomistów ze względu na to, że monopole istnieją w wielu podstawowych dziedzinach gospodarowania, a efekty negatywne ich funkcjonowania zmniejszają dobrobyt społeczny. Dorobek współczesnej myśli ekonomicznej w tym obszarze stanowi również podstawę koncepcji przemian strukturalnych transportu kolejowego, co uzasadnia poświęcenie kolejnego rozdziału pracy temu wątkowi.

2.1. Zarys rozwoju koncepcji teoretycznych monopolu naturalnego

Stała obecność problematyki monopolu naturalnego i jego regulacji w literaturze ekonomicznej wynika z faktu, że do gałęzi gospodarki o szczególnie wysokim stopniu monopolizacji zalicza się tzw. sektory sieciowe lub inaczej infrastrukturalne (energetyka, gazownictwo, gospodarka wodna, telekomunikacja stacjonarna i transport kolejowy), wytwarzające podstawowe i niezbędne z punktu widzenia społeczeństwa usługi. Istotne jest więc, ze względu na korzyści społeczne, aby

usługi świadczone przez te sektory były produkowane w stopniu zaspokajającym potrzeby, pod względem zarówno ilości, ceny, jak i jakości. Jest to podstawowa przesłanka, która stanowiła i stanowi uzasadnienie dla ścisłego nadzorowania sektorów infrastrukturalnych przez władze publiczne, realizowanego w dwóch tradycyjnych formach: regulacji monopolu prywatnego przez państwo (typowe dla USA) i nacjonalizacji przedsiębiorstwa (typowe dla Europy). Jednak obserwowana niska skuteczność i wysokie koszty obu form regulacji podsuwały ciągłą inspirację do poszukiwania teorii, lepiej tłumaczących zachowania monopolu i oferujących tym samym bardziej efektywne narzędzia jego korygowania, co doprowadziło do rozwoju współczesnej teorii regulacji.

Zamiarem autorki nie jest kompleksowe i dogłębne przedstawienie tej problematyki, gdyż są już na rynku polskim prace, dobrze spełniające tę rolę⁶¹. Jednak, ponieważ dorobek nauk ekonomicznych w tym zakresie ma istotne znaczenie dla przekształceń strukturalnych w transporcie kolejowym, zasadne jest wskazanie na kwestie stanowiące podstawę przyjętych dla transportu kolejowego rozwiązań instytucjonalnych.

W pismach wczesnych ekonomistów ery przedprzemysłowej kwestia monopolu była rzadko poruszana, aczkolwiek monopole istniały, szczególnie monopole administracyjne, opierające się na prawach wyłącznych nadawanych przez władze. Gospodarka ówczesna była zdominowana przez przedsiębiorstwa średniej wielkości, działające na zasadach wolnej konkurencji, co było przyjmowane jako oczywiste.

Pierwszym ekonomistą, który w roku 1838 zidentyfikował zależności między wielkością produkcji a ceną w warunkach producenta monopolistycznego był A. Cournot⁶². Opisał on sytuację właściciela ziemskiego, dysponującego źródłem wody mineralnej, który odkrył, że zwiększenie sprzedaży jest możliwe tylko pod warunkiem obniżenia ceny. Cournot wyznaczył optymalną strategię dla sprzedawcy, która prowadzi do znanej formuły na maksymalizację zysku: utarg krańcowy powinien być równy kosztowi krańcowemu.

W tym samym czasie (1844 r.) J. Dupuit, francuski inspektor mostów i dróg, dokonał następnego, ważnego dla teorii monopolu spostrzeżenia. Szukając miernika, który by pozwolił oszacować korzyści dla społeczeństwa z tytułu prac publicznych prowadzonych pod jego kierunkiem odkrył, że monopolista, który jest w stanie stosować dyskryminację cenową - stosować różne ceny dla różnych grup konsumentów - wybiera w rezultacie taką wielkość produkcji, która maksymalizuje

⁶¹ Por. B. Borkowska: *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2009; M. Wolański: *Efektywność ekonomiczna demonopolizacji komunikacji miejskiej w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

⁶² Przy opracowaniu tej części rozdziału wykorzystano przegląd literatury zamieszczony w: W.W. Sharkey: *The theory of natural monopoly*, Cambridge University Press 1982; J. Hertog: *General Theories of Regulation* oraz Depoorter B. W.F. 1999, *Regulation of Natural Monopoly*, [w:] Bouckaert B., De Geest G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, s. 498-532, University of Ghent, a także B. Borkowska: *Regulacja...*, op.cit.

korzyści społeczne. Oznacza to również, że niektóre dziedziny gospodarki mogą być lepiej obsłużone przez monopolistę maksymalizującego zysk niż przez gospodarke konkurencyjną. Odkrycie Dupuïta zostało docenione i wyeksponowane dopiero po upływie 100 lat przez H. Hotellinga (w 1938 r.), który wykazał że korzyść społeczna będzie najwyższa wówczas, kiedy ceny dobra zostaną zrównane z kosztem krańcowym produkcji, a powstające w tej sytuacji straty producenta zostaną pokryte systemem opłat stałych lub subsydiami z podatków ogólnych.

J. S. Mill był pierwszym ekonomistą (1848 r.), który zauważył szczególny charakter usług użyteczności publicznej (dostaw gazu i wody w Londynie) i zasugerował, że monopol może być korzystną społecznie formą rynku, ze względu na możliwość wytwarzania pożądanej wielkości produkcji po niższych kosztach w porównaniu z rynkiem konkurencyjnym.

Jednym z pierwszych ekonomistów, którzy podjęli próbę ustalenia specyfiki monopolu naturalnego był T. Farrer (1902 r.). Wskazał on na pięć cech charakteryzujących prawdziwy monopol naturalny. Są to:

1. Przedsiębiorstwo (branża) dostarcza istotnie ważny produkt lub usługę (dobro podstawowe),
2. Przedsiębiorstwo ma wyłączne prawo posiadania lub użytkowania ziemi (zasobów) o specyficznej lokalizacji,
3. Produkt nie nadaje się do przechowywania (jest dostarczany nabywcom bezpośrednio za pomocą należących do monopolisty urządzeń),
4. Produkcję dobra charakteryzują korzyści skali,
5. Popyt na dobro ulega okresowym wahanom (konieczne jest dostosowanie potencjału produkcyjnego do najwyższego popytu).

Powyższe właściwości, zdaniem Farrera, charakteryzują sektory infrastrukturalne, w których konkurencja albo nie działała, albo okazywała się zawodna, a zatem wymagają one szczególnej interwencji państwa.

Z kolei A. Marshall (1927 r.) zauważył, że prawdopodobieństwo wystąpienia monopolu zależy od rodzaju kosztów i warunków produkcji w danej branży. Branże, w których występuje rosnący koszt przeciętny produkcji mogą być konkurencyjne, podczas gdy branże o malejącym koszcie przeciętnym wykazują tendencję do monopolizacji. W branżach o malejącym koszcie przeciętnym produkcji monopol może być społecznie pożądany, ponieważ w porównaniu do rynku konkurencyjnego cena produkcji jest niższa przy większej ilości produkowanego dobra.

H.C. Adams (1887 r.) sprowadził definicję monopolu naturalnego do czystych warunków technicznych, determinujących występowanie korzyści skali. Stwierdził on, że w branżach, gdzie występują stałe lub rosnące korzyści skali możliwa jest konkurencja, natomiast tam, gdzie korzyści skali są rosnące, wystąpią tendencje do monopolizacji i wymagana jest regulacja państwowa. Adams był jednym z pierwszych ekonomistów, którzy zasugerowali bezpośrednią regulację monopolu naturalnego w celu maksymalizacji dobrobytu społecznego. Postrzegał on regulację jako sposób zapewnienia pojedynczej firmie wszystkich korzyści produkcji na

dużą skalę, jednocześnie zabezpieczając konsumentów przed nadużyciem siły monopolistycznej.

Kolejny znaczący wkład do teorii monopolu naturalnego wniósł R.T. Ely (1937), który w oparciu o źródła powstawania zidentyfikował trzy klasy monopolu naturalnego:

- powiązane z unikalnym źródłem zaopatrzenia (jak woda mineralna),
- opierające się na specjalnym przywileju (np. patent),
- wynikające ze szczególnej właściwości branży.

Do trzeciej klasy monopolu Ely zaliczył najważniejsze usługi użyteczności publicznej, w tym koleje. Monopole trzeciej klasy wykazują właściwości wykluczające konkurencyjną strukturę rynku, w tym dwie szczególne zasługujące na podkreślenie:

- utworzenie większej liczby konkurujących między sobą urządzeń produkcyjnych jest niemożliwe fizycznie lub ze względu na szczególne korzyści produkcji dużej skali;
- udział kosztów stałych w kosztach produkcji w stosunku do kosztów zmiennych jest wysoki.

Wniosek wynikający z rozważań Ely'ego potwierdza spostrzeżenia wcześniejszych ekonomistów, że monopol naturalny może być preferowanym źródłem zaopatrzenia, ponieważ jest bardziej stabilny i bardziej efektywny niż konkurencja.

Dokonania Adams'a i Ely'ego doprowadziły do rozpoznania i zdefiniowania podstawowych i najważniejszych cech monopolu naturalnego, na których opierają się prace późniejszych ekonomistów. A.M. Henderson proponował, aby do cech konstytuujących monopol naturalny włączyć ograniczenie dla optymalnej skali produkcji po stronie popytu, przy czym ograniczenie to wynika ze stosowanej technologii, tj. konieczności podłączenia odbiorców do urządzeń dostawcy (1947 r.). Z kolei J. Bonbright (1961 r.) zauważa, że nawet w sytuacji, gdy korzyści skali maleją, jedna firma może zaspokoić popyt na każdą wielkość produkcji w najbardziej ekonomiczny sposób, tj. przy najniższych kosztach.

C. Kaysen i D.F. Turner (1959 r.) opisują monopol naturalny jako sytuację, w których konkurencja jest nieskuteczna, ponieważ nie przynosi pożądanego społecznie rezultatu. Są to sytuacje, gdy:

- konkurencja nie jest możliwa w ogóle lub nie przez dłuższy czas;
- konkurencja istnieje, ale ze względu na zawodność rynku nie daje oczekiwanych efektów,
- konkurencja istnieje lub mogłaby istnieć, ale w świetle innych założeń politycznych jej efekty nie są satysfakcjonujące.

Rozróżnienie powyższych sytuacji jest ważne, ze względu na możliwe podejście do kwestii regulacji monopolu. Jako przykład rynku konkurencyjnego, który istnieje, ale nie daje oczekiwanych efektów, C. Kaysen i D.F. Turner analizują przyczyny rujnącej konkurencji i wskazują na obecność wysokich kosztów stałych i nadwyżkę podaży przy słabym popycie. W tych warunkach trwałe czynniki produkcji nie są w pełni wykorzystane, a osiągalna w warunkach konkurencji cena,

zbliżona do kosztów krańcowych, jest dużo niższa niż koszty przeciętne. Ograniczenie wejść na rynek jest zatem jednym z działań regulacyjnych państwa, chroniących produkcję w sektorach usług podstawowych.

Natomiast według R.A. Posnera (1969 r.) sytuacja monopolu naturalnego odnosi się nie tyle do liczby sprzedawców na rynku, ile do relacji między popytem a technologią produkcji.

A.E. Kahn (1971 r.) wskazuje, że należy z dużą ostrożnością interpretować warunki, w których pojawiają się malejące koszty przeciętne lub korzyści skali. Podaje przykład telefonii stacjonarnej, w której wzrost liczby abonentów i połączeń pomiędzy nimi, traktowanych jako produkty firmy, powoduje nie spadek, ale wzrost kosztów jednostkowych. Pomimo to nadal jedna firma może zaspokoić cały popyt rynkowy taniej, niż jakakolwiek kombinacja dwóch firm. Kahn podkreśla, że duży udział kosztów stałych lub zatopionych w kosztach całkowitych nie jest warunkiem wystarczającym monopolu naturalnego, konieczne jest występowanie korzyści skali, i to nie tylko „wewnętrznych”, związanych ze specyfiką technologii. Większe znaczenie mają korzyści skali występujące po stronie popytu, nie tyle liczba klientów na jednym obsługiwanym rynku, co zróżnicowanie grup klientów i liczba obsługiwanych rynków (korzyści zakresu). W takiej sytuacji, przy fluktuacjach popytu, bardziej efektywne i przynoszące lepszą relację pomiędzy całkowitymi kosztami a uzyskanymi przychodami ze sprzedaży jest działanie na różnych rynkach.

Podsumowując przedstawione koncepcje można wskazać na główne cechy monopolu naturalnego w ujęciu tradycyjnym:

- występowanie korzyści skali,
- występowanie dużego udziału kosztów stałych,
- znaczne wahania popytu.

Główną słabością tradycyjnych koncepcji monopolu naturalnego jest założenie, że jest on producentem dobra jednorodnego. W tej sytuacji korzyści skali, odzwierciedlone w malejących kosztach przeciętnych, zapewniają najbardziej efektywną produkcję i są wystarczającym warunkiem do powstania monopolu. Założenie to jednak bardzo rzadko, jeżeli w ogóle, występuje w rzeczywistości, ponieważ większość przedsiębiorstw, również w sektorach sieciowych, wytwarza wiele produktów. Ekonomistą, który zainicjował nowoczesne podejście do kwestii monopolu podejmując problematykę jego występowania w przypadku produkcji wieloasortymentowej jest W.J. Baumol. Wykazał on w 1977 roku, że istnieje ścisły związek pomiędzy korzyściami skali a subaddytywnością funkcji kosztów, która jest możliwa również w obszarze rosnących kosztów przeciętnych, tym samym nadal gwarantując najniższe koszty wytwarzania. Czynnikiem sprawczym subaddytywności są korzyści zakresu, a więc w przypadku producenta wielu dóbr, nawet jeżeli korzyści skali (w odniesieniu do poszczególnych produktów) nie występują, to korzyści zakresu tworzą warunki sprzyjające monopolowi naturalnemu.

Kolejnym zagadnieniem, które wyłoniło się w toku badań nad subaddytywnością funkcji kosztów jest trwałość i nietrwałość monopolu naturalnego (*sustainability*). Trwałość monopolu naturalnego jest zapewniona wtedy, kiedy monopol ustali cenę na produkty zapewniającą mu rentowność i jednocześnie na tyle niską (z zerowym zyskiem ekonomicznym), że zniechęca to potencjalnych konkurentów do wejścia na rynek. Dzieje się tak bez ingerencji państwa w sytuacji zagrożenia takim wejściem. Jednak nie oznacza to, że monopolista działający efektywnie zawsze jest chroniony przed konkurencją. Jak wykazali W.J. Baumol, E.E. Bailey i R.D. Willig (1977 r.), takie zabezpieczenie oferuje dopiero stosowanie cen Ramsey’*a*. Ceny Ramsey’*a* maksymalizują nadwyżkę konsumenta, jednocześnie gwarantując pokrycie wszystkich kosztów produkcji przy założeniu, że monopolista osiąga zerowy zysk ekonomiczny.

Dalszy rozwój teorii monopolu naturalnego jest związany z rozwojem teorii regulacji. Szczególnie istotny wpływ na koncepcje teoretyczne w tym zakresie wywarły poglądy wskazujące na niedoskonałość instytucji demokratycznego państwa. Niedoskonałość informacji, ograniczona racjonalność i oportunizm uczestników procesu regulacji stwarzają konieczność reform instytucjonalnych, zmierzających do ograniczenia roli państwa w gospodarce. Poglądy te stały się podstawą do rozwoju instytucjonalnego nurtu teorii regulacji, w którym podkreśla się szczególne znaczenie odpowiednich struktur i jakości instytucji dla monopolu naturalnych, funkcjonujących w sektorach dostarczających podstawowe usługi użyteczności publicznej.

Rozwój monopolu naturalnego w zarysie przedstawiono w tabeli 2.1.

Tabela 2.1

Rozwój tradycyjnej koncepcji monopolu naturalnego

Autor, data	Tezy
A. Cournot, 1838	Maksymalny zysk monopolisty: utarg krańcowy równy kosztowi krańcowemu.
J. Dupuit, 1844	Wielkość produkcji, która maksymalizuje korzyści społeczne: jeżeli producent stosuje dyskryminację cenową.
J.S. Mill, 1848	Monopol może być korzystną społecznie formą rynku: wytwarza pożądaną produkcję po niższych kosztach niż rynek konkurencyjny, dotyczy szczególnie dóbr użyteczności publicznej.
H.C. Adams, 1887	Definicja monopolu naturalnego w oparciu o korzyści skali. Konieczna jest bezpośrednia regulacja monopolu naturalnego w celu maksymalizacji dobrobytu społecznego.
T. Farrer, 1902	5 cech monopolu naturalnego: produkowane jest dobro powszechne, przedsiębiorstwo ma wyłączność lokalizacji; dobro nie może być przechowywane; występują korzyści skali; popyt ulega wahaniom. Konkurencja na takich rynkach nie występuje albo jest zawodna.

cd. Tabeli 2.1

A. Marshall, 1927	Prawdopodobieństwo monopolu zależy od rodzaju kosztów i warunków produkcji w branży. Branże, w których występuje rosnący koszt przeciętny produkcji mogą być konkurencyjne; branże o malejącym koszcie przeciętnym wykazują tendencję do monopolizacji.
F. Ramsey	Koncepcja cen, zapewniających jednocześnie pokrycie kosztów producenta monopolistycznego i maksymalizujących nadwyżkę konsumenta.
R.T. Ely, 1937	Trzy klasy monopolu. Monopole trzeciej klasy (m.in. sektory użyteczności publicznej, w tym koleje) wykazują właściwości wykluczające konkurencyjną strukturę rynku.
H. Hotelling, 1938	Korzyść społeczna: jest najwyższa, kiedy ceny dobra są równe kosztowi krańcowemu produkcji. Powstające straty producenta zostaną pokryte systemem opłat stałych lub subsydiami z podatków ogólnych.
A.M. Henderson, 1947	Jednym z warunków wystąpienia monopolu naturalnego jest ograniczenie dla optymalnej skali produkcji po stronie popytu (zbyt mały rynek).
J. Bonbright, 1961	Nawet przy malejących korzyściach skali jedna firma może zaspokoić cały popyt po najniższych kosztach.
C. Kaysen, D.F. Turner, 1959	Rujnująca konkurencja: obecność wysokich kosztów stałych; nadwyżka podaży przy słabym popycie. Konieczna regulacja w zakresie kontroli wejść na rynek.
A.E. Kahn, 1971	Warunkiem istnienia monopolu naturalnego są nie tylko znaczne koszty stałe lub zatopione; duże znaczenie mają korzyści skali po stronie popytu (korzyści zakresu).
W.J. Baumol, 1977	Subaddytywność funkcji kosztów jako warunek wystarczający istnienia monopolu naturalnego w przypadku producenta wielu dóbr.

Źródło: opracowanie własne

Występowanie lub nie korzyści skali i zakresu jest zatem istotne dla określenia, czy dana branża jest monopolem naturalnym o charakterze trwałym lub nietrwałym, wymagającym regulacji. Natomiast celem działania państwa w odniesieniu do monopolu ma być doprowadzenie do optymalnej (w znaczeniu Pareto) alokacji zasobów, co oznacza dążenie do zrównania rynkowej ceny każdego dobra z kosztem krańcowym jego wytworzenia (stanowi on punkt odniesienia do wyznaczania cen).

2.2. Warunki powstawania monopolu na rynku transportowym

Stosunki tworzące rynek powstają oraz rozwijają się pod wpływem działania wielu podmiotów reprezentujących podaż i popyt. Pojęcie monopolu może być określane poprzez charakterystykę podaży oraz jej struktury podmiotowej, jak i na

podstawie kształtowania się popytu na danym rynku cząstkowym⁶³. Pełny monopol oznacza wyłączność jednego przedsiębiorstwa w produkcji określonego wyrobu lub świadczonych usług. Jest on przeciwieństwem doskonałej konkurencji, jako klasycznej teoretycznej struktury podmiotowej rynku, w której funkcjonuje nieograniczona liczba podmiotów reprezentujących podaż i popyt.

Rynek, w obrębie którego rozpatruje się zjawisko monopolu, nie może być jednak ograniczany tylko do jednego produktu lub usługi, ponieważ takie podejście nie uwzględnia wpływu produktów i usług substytucyjnych na wielkość popytu. Jeżeli konsument może zaspokoić swoje potrzeby w sposób równie korzystny poprzez produkty czy usługi krajowe bądź importowane, substytucyjne wobec oferowanych na rynku przez jednego producenta, to w tej sytuacji nie można mówić o jego pozycji monopolistycznej. Tak więc istnienie na rynku jednego sprzedawcy produktu lub usługi jest warunkiem koniecznym występowania monopolu, ale nie jest warunkiem wystarczającym. Monopol występuje dopiero wówczas, gdy:

- na rynku istnieje jeden sprzedawca danego produktu lub usługi,
- oferowany przez sprzedawcę produkt lub usługa nie mają substytutów.

Brak substytutów dla oferowanych przez sprzedawcę produktów lub usług oznacza jednocześnie, że reprezentowana przez niego podaż jest równoznaczna z podażą całej gałęzi. Wielkość tej podaży wyznacza możliwość zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez nabywców, a wielkość popytu na produkty nie zależy od cen dóbr substytucyjnych. Ponieważ cały popyt zgłaszany przez nabywców na produkt lub usługę jest kierowany do monopolisty, jego utarg jest sumą wydatków wszystkich nabywców na dane dobro. Dla zachowań przedsiębiorstwa monopolistycznego istotne są zatem tylko zmiany popytu, czyli reakcje nabywców dóbr, natomiast nie istnieje potrzeba uwzględniania zachowań innych sprzedawców.

Źródłem powstawania monopolu mogą być zarówno czynniki rynkowe, jak i pozarynkowe⁶⁴. Ważnym czynnikiem powstawania monopolu są ograniczone zasoby produkcyjne lub wielkość popytu na danym rynku czy jego segmencie. Ograniczenia te sprawiają, że efektywna produkcja jest obiektywnie możliwa tylko dla jednego producenta. Jest to sytuacja monopolu naturalnego, omówiona w dalszej części rozdziału.

Wśród pozostałych źródeł rynkowych najważniejsze znaczenie mają innowacyjność przedsiębiorcy oraz umiejętność zdobycia oraz utrzymania przewagi konkurencyjnej. Na skutek innowacyjności sprzedawca może uzyskać chroniony prawem patent, czego następstwem jest wyłączność jego działania przez pewien okres, do czasu powstania produktów substytucyjnych.

Kolejnym czynnikiem, prowadzącym do powstania monopolu, jest uzyskiwanie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej na rynku. Wiąże się to z tworzeniem przez dominującego sprzedawcę relacji cenowych, niekorzystnych dla konkuren-

⁶³ W. Wrzosek: *Funkcjonowanie rynku*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 219.

⁶⁴ W. Wrzosek. *Funkcjonowanie...*, op.cit., s. 220.

tów, co zmusza ich do obniżania cen lub ograniczania wielkości podaży przy danych cenach. W efekcie koszty produkcji firm konkurencyjnych rosną ponad poziom cen rynkowych, prowadząc do wycofywania się z rynku. Pozostający na rynku sprzedawca zajmuje pozycję monopolistyczną i przejmuje kontrolę nad rynkiem - kształtuje cenę, decyduje o rozmiarach produkcji i podaży oraz wymusza korzystne dla siebie zachowanie konsumenta.

Wśród czynników pozarynkowych największy wpływ na powstanie monopolu mają decyzje administracyjno-prawne, podejmowane przez państwo. Państwo może stworzyć monopol administracyjno-prawny w wielu dziedzinach gospodarki, co wynika z konieczności ochrony pewnych wartości, niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania całej gospodarki lub z konieczności realizacji celów społeczno-ekonomicznych. Wśród nich należy podkreślić zapewnienie powszechnego dostępu do określonych usług ogólnogospodarczych, przy czym podmiot wykonujący te usługi również w obszarach czy warunkach niekorzystnych, powodujących większe niż przeciętne koszty, powinien mieć zapewnione możliwości ich sfinansowania. Innym powodem przyznania monopolu administracyjnego jednemu przedsiębiorcy może być konieczność zapewnienia zwrotu z poniesionych nakładów inwestycyjnych, np. na budowę koniecznej do świadczenia usług infrastruktury⁶⁵. Państwo tworzy monopol, przyznając jednemu sprzedawcy prawa wyłączności działania na danym rynku lub w jego segmencie. Ten rodzaj monopolu ma długą tradycję i nadal jest stosowany również w transporcie, w tym w transporcie kolejowym.

Rozważania dotyczące istnienia monopolu w kontekście podaży dóbr substytucyjnych dotyczą również rynku transportowego. Zarówno rynek, jak i rynek transportowy są w literaturze różnie definiowane. Wychodząc z ogólnej definicji rynku mówiącej, że jest on formą poziomych więzi między różnymi podmiotami gospodarczymi i konsumentami próbującymi sprzedać i kupić towar⁶⁶, rynek transportowy można określić poprzez ogół konsumentów, którzy zgłaszają potrzebę przemieszczenia określonego dobra (także osób) z jednej lokalizacji geograficznej do innej oraz wszystkie firmy, które mogą dostarczyć taką usługę⁶⁷.

Rynek transportowy jest rynkiem złożonym z wielu rynków częściowych, nazywanych segmentami rynku⁶⁸. Podstawą ich wyodrębnienia są pewne istotne, wspólne cechy, wśród których do najważniejszych należy przedmiot wymiany, tj. usługa przewozowa. Ze względu na zróżnicowanie potrzeb przewozowych rynek transportowy dzieli się przede wszystkim na rynek przewozów pasażerskich i towarowych. Zastosowanie kolejnych kryteriów podziału prowadzi do wyodrębnienia dalszych segmentów obu rynków częściowych. Nadrzędne znaczenie dla

⁶⁵ M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 30; 50.

⁶⁶ M. Nasiłowski: *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Wyd. Key Text, Warszawa 1998, s. 57.

⁶⁷ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 590.

⁶⁸ A. Koźlak: *Ekonomika transportu. Teoria i praktyka gospodarcza*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 206.

rynków przewozów pasażerskich ma odległość przewozu i charakter zaspokajanych potrzeb, a w przypadku rynków przewozów ładunków - rodzaj ładunku (np. masowe, przetworzone) i także odległość⁶⁹. Dodatkowe kryteria stosowane w procesie pogłębionej segmentacji rynku transportowego mogą uwzględniać usługi towarzyszące przewozowi lub kanały dystrybucji usług⁷⁰.

Usługi przemieszczenia charakteryzują się substytucyjnością, tzn. zgłaszane potrzeby mogą być zaspokojone w równoważny, satysfakcjonujący konsumenta sposób przez firmy transportowe stosujące odmienne techniki przewozu. Uwzględnienie usług substytucyjnych prowadzi do wyznaczenia granic rynku z punktu widzenia firmy transportowej. Poszczególne techniki transportowe znajdują najbardziej efektywne zastosowanie dla różnych ładunków i różnych odległości. Organizacja przewozów o zasięgu lokalnym różni się zasadniczo od przewozów o zasięgu dalekim i nie wszystkie firmy, ze względu na stosowane techniki przewozu, mogą na tych rynkach ze sobą konkurować. O braku substytucyjności może decydować nie tylko różny sposób i czas przewozu, ale też układ „cena - jakość”, np. w przypadku przewozów lotniczych oferowanych nawet w ramach jednej relacji i jednego lotu⁷¹. Granice rynku są zatem wyznaczone przez możliwość zastępowania jednej usługi przewozowej inną, oferowaną przez różnych sprzedawców, w tym także działających w ramach innej gałęzi transportu. Czynną rolę w wyznaczaniu rynku odgrywają decyzje konsumentów.

Monopol na rynku transportowym dotyczy więc takiej sytuacji, gdzie daną potrzebę przemieszczania, zdefiniowaną przez odległość i rodzaj dobra, może zaspokoić efektywnie tylko jeden oferent usługi transportowej. Jest to właściwie sytuacja wyjątkowa, chociaż ze względu na cechy techniczno-eksploatacyjne różnych technologii przewozu można wyróżnić rynki transportowe, charakteryzujące się monopolem gałęziowym, tzn. takie, gdzie efektywna obsługa może być zapewniona tylko w ramach jednej gałęzi transportu. Przykładem mogą być międzykontynentalne przewozy osób, gdzie funkcjonuje tylko transport lotniczy lub międzykontynentalne przewozy ładunków masowych, których obsługę zapewnia wyłącznie transport morski. Biorąc pod uwagę bliższe odległości można wskazać rynki przewozów lokalnych, na których sprawną obsługę osób czy ładunków zapewnia w zasadzie tylko transport samochodowy. Jednak w każdej z przytoczonych sytuacji na rynku może aktywnie funkcjonować wiele przedsiębiorstw, oferujących usługę transportową - nie występuje więc rzeczywisty monopol jednego sprzedawcy.

⁶⁹ D. Rucińska, A. Ruciński, O. Wyszomirski: *Zarządzanie marketingowe na rynku usług transportowych*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 42-46; A. Koźlak: *Ekonomika...*, ibidem, s. 208.

⁷⁰ E. Mendyk: *Ekonomika transportu*, Wyższa Szkoła Logistyki, Poznań 2009, s. 316.

⁷¹ M. Ciesielski, A. Szudrowicz: *Ekonomika transportu*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001, s. 85.

Dla większości usług oferowanych przez kolejowe przedsiębiorstwa przewozowe istnieje zatem otoczenie konkurencyjne, tworzone przez bliskie substytuty. W nielicznych stosunkowo przypadkach ma miejsce sytuacja, kiedy klienci, najczęściej załadownicy w przewozach ładunków masowych, nie mają wyboru sposobu obsługi transportowej. W literaturze ekonomicznej mówi się wówczas o tzw. „captive shippers”, którzy wymagają ochrony przed potencjalnym nadużywaniem pozycji monopolistycznej jednego usługodawcy.

Jednak nasilenie konkurencji jest różne i w dużym stopniu zależne od uwarunkowań społeczno-gospodarczych, demograficznych i geograficznych, istniejących w różnych państwach i regionach. Na przykład w takich państwach jak Stany Zjednoczone, Kanada i Australia, które charakteryzuje niska gęstość zaludnienia i duże odległości między głównymi obszarami zurbanizowanymi, znaczenie kolei i jej udział w rynku przewozów międzyregionalnych są znacznie mniejsze niż w Europie, gdzie gęstości zaludnienia są większe i odległości między miastami mniejsze, ale większa jest też dostępność przestrzenna kolei i istnieje oferta kolei szybkich. Z drugiej strony, krótsze odległości stwarzają bardziej dogodne warunki dla obsługi tej grupy przewozów transportem samochodowym, co zaostrza warunki konkurowania.

Podobne zróżnicowanie warunków konkurencji występuje w odniesieniu do przewozów ładunków. Transport kolejowy znajduje swoje najbardziej korzystne zastosowanie w przewozach ładunków masowych, takich jak węgiel, surowce mineralne, ropa naftowa, chemikalia czy zboża na dalekie odległości. Najbardziej sprzyjające warunki dla obsługi kolejami takich przewozów występują w państwach będących dużymi producentami wymienionych dóbr, np. w Rosji, Chinach czy Stanach Zjednoczonych. W rezultacie w tych państwach odnotowuje się znacząco większy udział kolei w rynku przewozów ładunków niż w innych, o innej strukturze produkcji przemysłowej i innej rozległości.

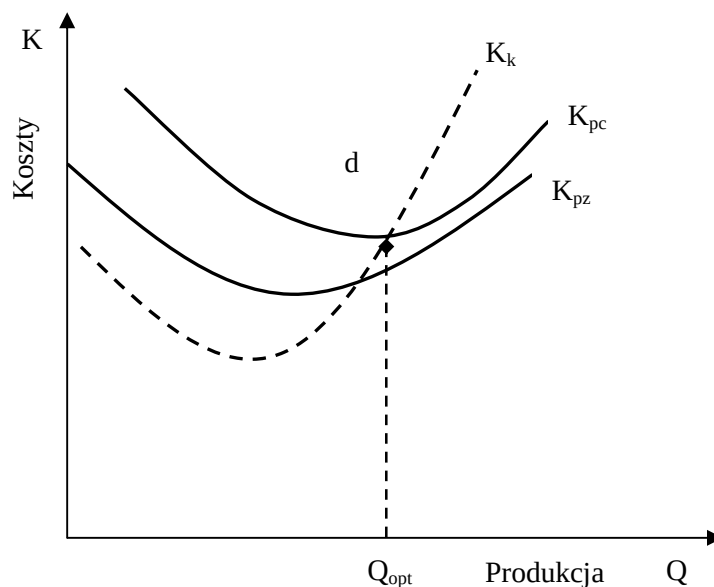
2.3. Decyzje produkcyjne i cenowe producenta monopolistycznego

Organizacja rynku w formie monopolu wywołuje określone konsekwencje, zarówno po stronie popytu, jak i w zachowaniach producenta. Podstawowym kryterium dla decyzji dotyczących wielkości produkcji stanowi minimalna efektywna skala działania, która odzwierciedla związek między rozmiarami nakładów i wielkością produkcji. Wraz ze wzrostem rozmiarów produkcji, lepszym wykorzystaniem i lepszą wydajnością czynników produkcji koszt wyprodukowania każdej dodatkowej jednostki jest coraz mniejszy, co jest określane mianem korzyści skali. Przy dalszym zwiększaniu produkcji nakłady jednak także muszą ulec zwiększeniu i korzyści skali zanikają⁷². Taka wielkość produkcji, przy której jednostkowy koszt całkowity produkcji przestaje się obniżać, przy założeniu stałych cen czynników

⁷² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch: *Ekonomia. Mikroekonomia*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 198-200.

produkcji, wyznacza minimalną efektywną skalę działania producenta (w ramach stosowanej technologii).

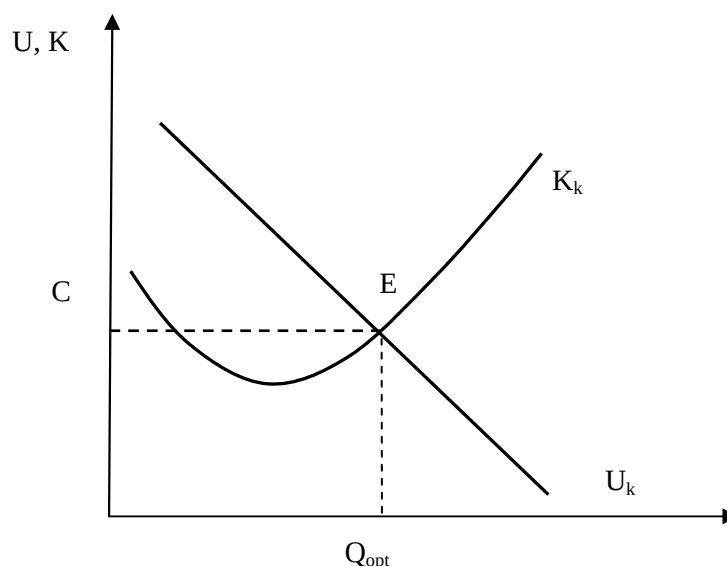
Rysunek 2.1 ilustruje relacje między wielkością produkcji Q , przeciętnymi kosztami produkcji - stałymi K_{ps} i zmiennymi K_{pz} oraz kosztami krańcowymi K_k . Technicznie efektywna skala produkcji znajduje się w punkcie, w którym krzywa kosztów krańcowych K_k przecina krzywą kosztów przeciętnych K_{pc} (pkt d). Koszt krańcowy został zrównany z wielkością kosztu przeciętnego, a punkt d wyznacza optymalną wielkość produkcji Q .



Rys.2.1. Efektywna wielkość produkcji przedsiębiorcy (optimum techniczne)

Źródło: opracowane na podstawie: M. Nasiłowski: *System rynkowy...*, op.cit., s. 124

Osiągnięcie najniższego jednostkowego kosztu produkcji nie jest jedynym kryterium, określającym docelową wielkość produkcji przedsiębiorstwa. Dalsze zwiększenie produkcji może być opłacalne mimo rosnących kosztów wytwarzania, ponieważ zysk zależy od ceny możliwej do uzyskania na rynku. Optimum ekonomiczne producenta (maksymalny zysk) jest zapewniony, kiedy utarg krańcowy jest równy kosztowi krańcowemu (rys.2.2).



Rys.2.2. Wielkość produkcji maksymalizująca zysk (optimum ekonomiczne)

Źródło: opracowane na podstawie M. Nasiłowski: *System rynkowy...*, op.cit., s. 140

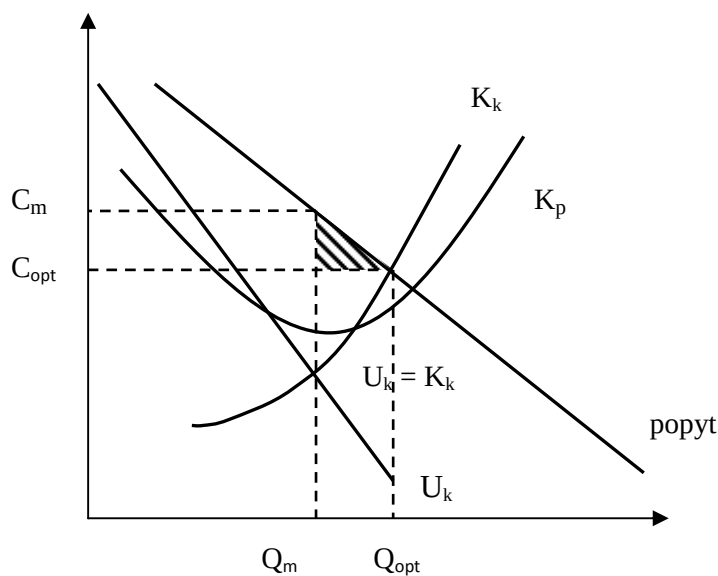
W warunkach konkurencji doskonałej popyt na produkty przedsiębiorstwa jest odzwierciedlony linią poziomą, co oznacza, że każda dodatkowa jednostka produktu może być sprzedana po dotychczasowej cenie i stanowi przyrost utargu całkowitego. Utarg krańcowy zawsze równa się cenie, co jest szczególną cechą przedsiębiorstwa działającego w warunkach wolnej konkurencji⁷³. Osiągnięcie równowagi całej gałęzi ma miejsce wtedy, kiedy optimum techniczne jest równoznaczne z optimum ekonomicznym, a to oznacza z kolei, że utarg krańcowy jest równy kosztom krańcowym, cenie, a także kosztom przeciętnym.

W odróżnieniu od sytuacji na rynku wolnokonkurencyjnym, w warunkach monopolu krzywa popytu jest krzywą opadającą (jest to zarazem krzywa popytu dla gałęzi oraz krzywa ceny i utargu przeciętnego). Dodatkowa jednostka produkcji zostanie sprzedana pod warunkiem obniżenia ceny, co prowadzi do sytuacji, w której utarg krańcowy jest mniejszy od ceny (linia ceny pokrywa się z linią utargu przeciętnego i linią popytu), a zatem zwiększanie produkcji obniża przychód z wytworzonych poprzednio jednostek. Po przekroczeniu pewnego poziomu produkcji utarg krańcowy staje się ujemny, zwiększanie produkcji i sprzedaży jest dla producenta monopolistycznego nieopłacalne.

Wybierając wielkość produkcji Q^* , przy której następuje zrównanie utargu krańcowego z kosztem krańcowym, producent w sytuacji monopolu przy opadającej krzywej popytu w rzeczywistości wyznacza cenę produktu C_m , równą utargowi przeciętnemu. Przy dowolnych rozmiarach produkcji cena zawsze przewyższa

⁷³ M. Nasiłowski: *System rynkowy...*, op.cit., s. 140.

utarg krańcowy uzyskiwany przez monopolistę oraz koszty przeciętne, dając monopolistę zyski nadzwyczajne. Działanie takie jest możliwe, jeżeli elastyczność cenowa popytu kształtuje się na relatywnie niskim poziomie⁷⁴. Rysunek 2.3 przedstawia sytuację równowagi w warunkach monopolu. Zakreskowany trójkąt ilustruje wielkość straty społecznej.



Rys.2.3. Wielkość produkcji i cena w warunkach monopolu

Źródło: opracowanie na podstawie M. Nasiłowski: *System rynkowy...*, op.cit., s. 140

Przedstawiona sytuacja naświetla negatywne konsekwencje funkcjonowania monopolu: dobro jest produkowane nie przy najniższych kosztach przeciętnych, a przy kosztach wyższych; producent produkuje mniej, niż wynikałoby to z jego optimum technicznego; konsumenci kupują mniej, niż mieliby to miejsce, kiedy cena byłaby równa kosztowi krańcowemu. Jednak producent, pomimo zmniejszenia produkcji, powiększa całościowe efekty swojego działania, gdyż zmniejszenie utargu wynikające z mniejszej sprzedaży jest rekompensowane wyższymi cenami. Negatywna ocena tego typu zachowań monopolistycznych opiera się na założeniu, że skoro koszt krańcowy jest miarą wartości zasobów zużytych do wytworzenia ostatniej jednostki dobra, to społeczeństwo powinno dążyć do zrównania kosztu krańcowego z wielkością swej krańcowej korzyści, wyznaczonej przez cenę.

Powyższe rozważania dotyczą sytuacji, gdy producent ustala taką samą cenę dla wszystkich klientów. Istnieje jednak możliwość zwiększenia produkcji i sprzedaży bez powiększania strat, jeżeli producent będzie stosował „dyskryminację” cenową, tj. różne ceny dla różnych grup klientów. Jeżeli każda jednostka produktu

⁷⁴ W. Wrzosek. *Funkcjonowanie...*, op.cit., s. 219-230.

może zostać sprzedana za inną cenę, to utarg z już wyprodukowanych jednostek nie spada pod wpływem koniecznego obniżenia ceny dodatkowej jednostki dobra. Producent monopolista może wytworzyć większą ilość produktu, przy której także zyski są większe. W warunkach doskonałego różnicowania cen krzywa popytu pokrywa się zatem z krzywą utargu krańcowego, utarg krańcowy ze sprzedaży dodatkowej jednostki jest równy cenie, po której można ją sprzedać, skala działalności przedsiębiorstwa będzie najbardziej korzystna, a struktura sprzedaży zapewni najwyższy zysk⁷⁵.

Stosowanie dyskryminacji cenowej jest możliwe w warunkach monopolu wieloproduktowego, gdy różne produkty sprzedawane są różnym grupom odbiorców lub gdy monopol jednoproduktowy obsługuje różne rynki. W tym drugim przypadku poszczególne rynki muszą być odizolowane od siebie, tak aby nie była możliwa odsprzedaż produktów. Może to być zarówno odizolowanie w sensie geograficznym, jak i wynikające z relacji „cena - jakość”, gdzie bariera cenowa uniemożliwia przepływ produktu. Udane przykłady dyskryminacji cenowej dotyczą najczęściej usług, które muszą zostać skonsumowane od razu, nie zaś dóbr nadających się do odsprzedaży. Kolejnym warunkiem różnicowania cen jest znajomość elastyczności cenowej popytu i maksymalnej ceny, jaką poszczególni nabywcy są skłonni zapłacić za oferowane dobro.

Stosowanie dyskryminacji cenowej prowadzi monopolistę do produkcji o wielkości, która maksymalizuje dobrobyt społeczny. Dyskryminacja cenowa znajduje zastosowanie w taryfach różnych monopolii sieciowych; szerzej problem ten jest przedstawiony w dalszej części rozdziału.

2.4. Warunki istnienia i specyfika monopolu naturalnego

Monopol naturalny to szczególny rodzaj monopolu, którego istnienie jest obiektywnie zdeterminowane jednoczesnym występowaniem dwóch czynników⁷⁶:

- technicznych: minimalnej efektywnej skali działania producenta,
- rynkowych: ograniczoności zasobów produkcyjnych lub wielkości popytu.

Minimalna efektywna skala działania producenta jest konfrontowana z wielkością zasobów, będących podstawą działania producenta oraz z wielkością popytu na oferowane przez niego produkty. Ze względu na ograniczoność zasobów tylko jeden producent w danym segmencie rynku może prowadzić produkcję w sposób efektywny. Jeżeli nawet wielkość zasobów umożliwia przekraczanie minimalnej efektywnej skali działania, to może to być wielkość zbyt mała, aby zapewnić efektywne funkcjonowanie kolejnym producentom. Także rozmiary popytu mogą być zbyt małe, aby mogło efektywnie funkcjonować obok siebie dwóch lub więcej

⁷⁵ D. Begg i in.: *Ekonomia...*, op.cit., s. 252; M. Nasiłowski: *System rynkowy...*, op.cit., s. 142-145.

⁷⁶ W. Wrzosek. *Funkcjonowanie...*, op.cit., s. 223.

sprzedawców. Zapewnienie efektywnej skali działania wymaga skierowania całego popytu na jedyne istniejące przedsiębiorstwo⁷⁷.

Czynnikiem sprzyjającym powstawaniu monopolu naturalnego jest występowanie dużych korzyści skali. Rosnące korzyści skali są uznawane w klasycznej ekonomii za koronny argument wskazujący na naturalny charakter monopolu, jednak w świetle nowszych badań teoretycznych uznaje się, że ich występowanie jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym dla istnienia monopolu naturalnego⁷⁸. W nowszych teoriach ekonomicznych monopol naturalny jest definiowany w kategoriach subaddytywności funkcji kosztów, która to koncepcja została przedstawiona przez W.J. Baumola w latach siedemdziesiątych dwudziestego wieku⁷⁹. **Subaddytywność funkcji kosztów oznacza, że jedno przedsiębiorstwo jest w stanie wytworzyć taniej każdą ilość dowolnej kombinacji produktów, niż dwa lub więcej przedsiębiorstw.** Warunkiem wystarczającym subaddytywności funkcji kosztów w produkcji wielu dóbr jest komplementarność kosztów, tj. sytuacja, kiedy korzyści z połączenia produkcji kilku dóbr przewyższą korzyści skali osiągane w razie wytwarzania poszczególnych produktów w wyspecjalizowanych przedsiębiorstwach⁸⁰.

Funkcja kosztów $C(q)$ jest subaddytywna względem q , jeżeli dla dowolnego i dla wszystkich ilości $q^1, q^2, \dots, q^k, q^i \neq q, i = 1, 2, \dots, k$ spełnione jest:

$$C(q) < \sum_{i=1}^k C(q^i), \text{ gdzie } q = \sum_{i=1}^k q^i \quad (1)$$

gdzie q – wielkość produkcji.

Monopol naturalny jest to więc sektor gospodarki, w którym jedno przedsiębiorstwo może wytworzyć pewne dobro taniej niż jakakolwiek kombinacja większej liczby firm, przy czym przewaga jednego przedsiębiorstwa wynika z subaddytywności funkcji kosztów⁸¹. Do stwierdzenia zatem, czy dany rynek jest monopol naturalnym, zwłaszcza w przypadku produkcji wielu dóbr, wymagane byłoby zbadanie subaddytywności funkcji kosztów w całym przedziale możliwych wielkości produkcji, a nie tylko proste stwierdzenie występowania korzyści skali.

Warunki sprzyjające występowaniu subaddytywności funkcji kosztów w przypadku monopolu wieloproduktowego to, jak wcześniej wspomniano, oprócz rosnących korzyści skali także rosnące korzyści zakresu działania i komplementarność kosztów. Korzyści zakresu działania (*economies of scope*) powstają zazwyczaj

⁷⁷ Tamże, s. 225.

⁷⁸ W.W. Sharkey: *The theory of...*, op.cit., s. 55-65.

⁷⁹ W.J. Baumol: *On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly In a Multiproduct Industry*, "American Economic Review", vol. 65, nr 5, 1977, s. 809-822.

⁸⁰ B. Borkowska: *Regulacja monopolu...*, op.cit., s. 23.

⁸¹ W.J. Baumol, J.C. Panzar, R.D. Willig: *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, New York 1982.

wtedy, gdy producent ma możliwość wykorzystania tych samych czynników produkcji do wytwarzania różnych dóbr.

Subaddytywność funkcji kosztów, korzyści skali i zakresu oraz trwałość są cechami jednoznacznie określającymi występowanie monopolu naturalnego. Uogólniając zatem dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że rynek jest monopolem naturalnym, jeżeli przy społecznie optymalnej wielkości produkcji koszt produkcji jest w długim okresie minimalizowany przez jedną firmę⁸².

Współczesne podejście do monopolu naturalnego podnosi również problem trwałości monopolu. W monopolu trwałym krzywa kosztów jednostkowych przy rosnącej produkcji stale opada, w całym przedziale wielkości, tak że jedno przedsiębiorstwo jest w stanie zaspokoić każdą wielkość popytu po najniższym koszcie. Natomiast w monopolu nietrwałym krzywa kosztów przeciętnych od pewnego poziomu produkcji jest stała. Oznacza to, że wraz ze wzrostem popytu inne firmy mogą wejść na rynek, mając takie same koszty jednostkowe produkcji. Przewaga kosztowa monopolu naturalnego zanika, a rynek monopolistyczny może stać się rynkiem konkurencyjnym⁸³.

Warunki rynkowe dla istnienia monopolu naturalnego odnoszą się do zasobów. Istotnym czynnikiem, wymuszającym przemianę rynków monopolistycznych w rynki konkurencyjne są nowe, wydajne technologie, umożliwiające produkcję dużych ilości dóbr przy stosunkowo niskich kosztach⁸⁴. Przykładem rynku, na którym doszło do zaniku monopolu naturalnego może być telekomunikacja przewodowa, gdzie dynamiczny wzrost liczby abonentów i rozmów zdecydowanie wyprzedził wzrost kosztów budowy nowych połączeń, prowadząc do prawie płaskiego przebiegu krzywej kosztów przeciętnych. Pojawienie się usług substytucyjnych oferowanych w technologii łączności bezprzewodowej, w tym telefonii komórkowej, przyspieszyło to zjawisko. Podobna sytuacja miała miejsce również w transporcie kolejowym, którego przewaga kosztowa znacząco zmalała, a na niektórych rynkach zanikła wraz z rozwojem transportu samochodowego, oferującego usługi substytucyjne wobec kolejowych⁸⁵. Tak więc postęp techniczny i technologiczny ogranicza zakres występowania monopolu naturalnego, funkcjonującego na gruncie ograniczonych zasobów produkcyjnych.

Monopol naturalny występuje najczęściej w sferze eksploatacji rzadkiego bogactwa mineralnego wydobywanego przez jedno przedsiębiorstwo lub w sektorach infrastrukturalnych. Dostarczanie produktu lub usługi w tych sektorach odróżnia się od działalności w innych dziedzinach gospodarki ze względu na konieczność istnienia i rozwijania specjalnej infrastruktury technicznej, w skład której wchodzi obiekty liniowe oraz kubaturowe (np. w energetyce, gazownictwie, gospodarce

⁸² W. Kip Viscusi i in.: *Economics of..., op.cit.*, s. 376, 404-408.

⁸³ Tamże, s. 402.

⁸⁴ M. Klein: *Competition in Network Industries*, Policy Research Working Paper 1591. World Bank, Washington, D.C., 1996.

⁸⁵ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of..., op.cit.*, s. 402-403.

wodnej, kanalizacji, łączności przewodowej, transporcie kolejowym). W sektorach sieciowych występują duże korzyści skali wywołane przez zwiększanie zasięgu sieci; rozbudowa sieci o dodatkowe linie powoduje znaczący przyrost sprzedaży i przychodów, znacznie przekraczający koszty inwestycji. Zjawisko nazywane jest także korzyściami sieci - *network economies*⁸⁶. Specyfika tych urządzeń powoduje ponadto, że nieekonomiczna byłaby budowa i funkcjonowanie więcej niż jednej sieci na danym obszarze.

Wejście na rynek sektorów sieciowych wiąże się z koniecznością poniesienia dużych inwestycji w specyficzne aktywa trwałe, o bardzo niskiej podzielności technicznej i ekonomicznej, których przedsiębiorstwo nie może odzyskać w przypadku zaprzestania działalności. Są to tzw. *sunk costs*, koszty zatopione, czyli bezpowrotnie utracone wydatki, obejmujące nie tylko nakłady inwestycyjne, ale także wydatki na zdobycie zezwoleń i licencji, wiedzy, badań rynku itd.⁸⁷. Stanowią one istotne naturalne bariery wejścia i wyjścia z rynku, sprzyjające powstawaniu monopolu naturalnego.

Niektóre rynki monopolistyczne podtrzymywane są przez bariery wejścia, tworzone przez celową politykę państwa. Obniżenie tych barier, np. poprzez liberalizację zasad podejmowania działalności lub zmniejszenie wielkości kosztów zatopionych (np. poprzez zapewnienie dostępu do czynników produkcji) sprawia, że rynek monopolistyczny staje się rynkiem kontestowanym lub spornym, tj. takim, gdzie istnieje łatwość wejścia na rynek i łatwość jego opuszczenia. W warunkach silnego zagrożenia potencjalną konkurencją firmy będą minimalizować koszty i ustalać cenę na poziomie zapewniającym zerowy zysk ekonomiczny. Tak więc, nawet jeżeli pod względem liczby firm rynek ma strukturę oligopolu lub monopolu, skutki działania firm są zbliżone do konkurencji doskonałej. Wystarczy zatem, aby producent w swoich decyzjach uwzględniał zagrożenie wejściem do gałęzi nowych przedsiębiorstw, aby rynek przestał być rynkiem monopolistycznym⁸⁸. Obniżanie barier dostępu do rynku jest jedną z możliwych metod oddziaływania państwa na rynek monopolistyczny, prowadzącą do efektywnej alokacji zasobów, bez potrzeby bezpośredniej ingerencji w ceny i produkcję przedsiębiorstwa działającego na rynku.

Sytuacja komplikuje się w przypadku trwałego monopolu naturalnego. Pojawienie się rzeczywistej konkurencji na takim rynku uniemożliwia osiągnięcie minimalnej efektywnej skali działania wszystkim przedsiębiorstwom, co wynika z subaddytywności funkcji kosztów. Jeżeli wejście na rynek jest dozwolone, nowa

⁸⁶ E. Quinet, R. Vickerman: *Principles of Transport Economics*, 2004, s. 302.

⁸⁷ W.J. Baumol i in.: *Contestable...*, op.cit.; D. Begg i in.: *Ekonomia...*, op.cit., s. 272; R. Tomanek: *Transport zbiorowy w świetle teorii rynków kontestowalnych*, "Przegląd Komunikacyjny", nr 6/2005, s. 23.

⁸⁸ D. Begg i in.: *Ekonomia...*, op.cit., s. 272; B. Borkowska: *Koncepcje deregulacji rynku monopolu naturalnego*, [w:] Kopycińska D. (red.), *Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*, Wyd. Printgroup, Szczecin 2006, s. 66-73.

firma będzie oferować dobra po cenie niższej od cen dotychczasowego producenta. Konkurencja rozstrzygnie wówczas, które z przedsiębiorstw obejmie pozycję dominującą i pozostanie na rynku; dla pozostałych może to oznaczać bankructwo. Takie rozwiązanie może być jednak niepożądane ze względu na zagrożenie ciągłości produkcji dóbr użyteczności publicznej. Wejście na rynek może być w takiej sytuacji zabronione lub regulowane, np. poprzez aukcję o prawo do wyłącznej obsługi rynku monopolistycznego⁸⁹.

Coraz szerszym zjawiskiem jest monopol występujący na skutek działań ograniczających konkurencję. Uwzględniając ten fakt oraz istnienie kosztów zatopionych, M. Moszoro definiuje monopol naturalny jako sytuację ekonomiczną nieopłacalności podejmowania działalności przez konkurentów ze względu na zależność pomiędzy kosztami wejścia na rynek a skumulowanymi oczekiwanymi zyskami⁹⁰.

2.5. Koszty społeczne jako podstawa regulacji monopolu

Podstawowe cechy charakteryzujące funkcjonowanie monopolu to:

- niewykorzystywanie w pełni zasobów produkcyjnych pozostających w dyspozycji producenta;
- ograniczanie wielkości produkcji, mimo iż istniałby popyt na produkty;
- zawyżanie cen ponad poziom uzasadniony kosztami produkcji.

W ramach rozważań z zakresu ekonomii normatywnej podejmuje się kwestię, czy z punktu widzenia społeczeństwa ograniczanie produkcji i windowanie cen ponad poziom kosztu krańcowego jest dopuszczalne. Wiąże się to z problemem możliwie najbardziej efektywnej alokacji zasobów, będącej jednym z podstawowych założeń ekonomii dobrobytu. Teoretycznie gospodarka powinna dążyć do wykorzystania swoich rzadkich zasobów w najlepszy możliwy sposób. W świetle teorii ekonomii dobrobytu kryterium „dobroci” takiej alokacji odwołuje się do zasady efektywności w znaczeniu Pareto. Zasada ta mówi, że dla danego zbioru gustów konsumentów, zasobów produkcyjnych i techniki alokacja jest efektywna w sensie Pareto, jeśli niemożliwe jest przejście do innej alokacji, która polepszy położenie niektórych grup społeczeństwa bez szkody dla innych⁹¹. Efektywność społeczna wymaga z kolei, aby cena dostarczanego dobra równała się kosztowi krańcowemu, ponieważ cena dobra wyznacza krańcową korzyść z nabycia ostatniej jednostki. Społeczeństwo powinno zatem dążyć do zrównania swej krańcowej korzyści z wielkością kosztu krańcowego dobra. Równowaga rynkowa osiągnięta przy tym poziomie cen jest efektywna w sensie Pareto.

W gałęzi wolnokonkurencyjnej następuje automatyczne zrównanie kosztu krańcowego z ceną, natomiast w gałęzi zmonopolizowanej producent ustala cenę

⁸⁹ Szerzej punkt 2.5.

⁹⁰ M. Moszoro: *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2005, s. 72.

⁹¹ D. Begg i in.: *Ekonomia...*, op.cit., s. 430-437.

powyżej kosztu krańcowego, co pozwala na produkcję mniejszej ilości dobra, niż byłoby to pożądane z punktu widzenia społeczeństwa. W tej sytuacji korzyść nabywców zmniejsza się z dwóch powodów. Po pierwsze, są oni narażeni na dodatkowe wydatki, wynikające z różnicy między ceną monopolistyczną a ceną równą kosztowi krańcowemu, co odzwierciedla transfer części ich renty do producenta. Drugi powód to ten, że przy wyższym poziomie cen oraz mniejszej podaży wielkość zakupu jest mniejsza niż w sytuacji wolnej konkurencji. W rezultacie konsumenci ponoszą straty, kupując bardziej kosztowne substytuty lub produkty mniej użyteczne, chociaż zasoby społeczne pozwalają na większą produkcję pożądanego dobra. Skutkiem istnienia monopolu jest więc zmniejszenie korzyści osiągniętych przez społeczeństwo i na tej podstawie formułuje się pogląd, że monopol w porównaniu z wolną konkurencją prowadzi do niewłaściwej alokacji zasobów, nieefektywnej w sensie Pareto.

Producent osiąga natomiast dodatkowe korzyści, tzw. rentę monopolową, wynikającą z jego usytuowania na rynku wobec nabywców. Perspektywa osiągnięcia dodatkowych korzyści często skłania monopole do świadomego ograniczania produkcji i utrzymywania równowagi rynku przy wyższym poziomie cen. We współczesnej literaturze ekonomicznej transfer renty konsumenta do producenta nie jest traktowany jako strata społeczna, jeżeli właściciele firm i konsumenci są członkami tego samego społeczeństwa i waga, jaką się przyznaje ich dochodom jest taka sama⁹². W przypadku przedsiębiorstw publicznych można nawet założyć, że cała renta producenta przyczynia się do renty społecznej poprzez późniejsze transfery społeczne. Jednak w przypadku przedsiębiorstw prywatnych oczywiste są ograniczenia tego założenia: redystrybucja dochodu od konsumenta do producenta może nie być zgodna z koncepcją sprawiedliwego podziału dochodów, realizowaną przez państwo, a ponadto we współczesnej gospodarce globalnej częstym zjawiskiem jest transfer zysków producenta za granicę, do macierzystego kraju. Wówczas renta producenta przyczyni się do wzrostu dobrobytu tylko w tym kraju.

Z przedstawionej argumentacji wynika, że społeczeństwo może być zainteresowane zmuszeniem monopolisty do produkowania po cenie zbliżonej do kosztu krańcowego. Z drugiej strony jednak, przy cenie równej kosztowi krańcowemu, producent monopolistyczny nie pokryje swoich kosztów produkcji i będzie ponosił straty. Ponadto, przy próbach regulacji cen monopole mogą reagować pogarszaniem jakości produkcji lub zubożeniem różnorodności oferowanych produktów. Zgodnie z założeniami ekonomii dobrobytu jest to wystarczająca przesłanka do podjęcia działalności interwencyjnej państwa w stosunku do monopoli.

Całkowite koszty społeczne monopoli obejmują więcej pozycji, niż tylko straty dobrobytu ściśle związane z wyższymi cenami i niższą produkcją. Dodatkowe koszty ponoszą zarówno monopole, np. na niedopuszczenie konkurencyjnych firm na rynek, jak i państwo, na funkcjonowanie systemu regulacji rynku i koniecznych

⁹² S. Martin *Industrial Organization. An European Perspective*, Oxford University Press, New York 2001.

instytucji kontrolnych. Wielkie monopole są w stanie wpłynąć także na przesunięcia w strukturze popytu ludności i tym samym na mniej efektywną alokację zasobów. Jako argument przeciwko monopolom wskazuje się również brak innowacyjności, widoczny szczególnie w sytuacji, kiedy nie występuje zagrożenie konkurencją⁹³. Można podsumować powyższe rozważania stwierdzając, że funkcjonowanie monopolu powoduje straty dobrobytu społecznego, w świetle ekonomii dobrobytu traktowane jako zawodność rynku - „*market failure*”, co jest podstawą do podejmowania nadzoru publicznego nad jego działalnością.

Z drugiej strony należy też zauważyć, że powstawanie monopolu w wielu sektorach gospodarczych to proces nieuchronny, wynikający z koncentracji produkcji i kapitału. Koncentracja kapitału umożliwia produkcję na wielką skalę, obniżenie przeciętnych kosztów wytwarzania oraz specjalizację i wzrost wydajności pracy. Przykładem koncentracji produkcji może być także konsolidacja procesów kolejowych w XIX wieku, realizowanych początkowo na pojedynczych liniach, dla których pierwotną przesłankę stanowiło dążenie do pełnej realizacji potencjalnych korzyści skali. Monopole, dysponując odpowiednimi środkami, niejednokrotnie prowadzą badania naukowe mające na celu rozwój innowacyjnych produktów i doskonalenie jakości produkcji. Przy sprawnym i skutecznym systemie regulacji monopolu możliwe jest, że w niektórych sytuacjach, zwłaszcza tam, gdzie występują monopole naturalne, wyższy poziom dobrobytu społecznego zapewnia monopolista maksymalizujący zysk, niż firmy działające w warunkach konkurencji⁹⁴.

2.6. Monopol naturalny w transporcie kolejowym

Transport kolejowy, obok innych monopolu sieciowych, zaliczany był tradycyjnie w całości do monopolu naturalnych. Jednak w ostatnich latach coraz większą akceptację zyskuje pogląd, że monopole sieciowe nie są monopolami monolitycznymi, jednolitymi, ale że skupiają wiele różnych obszarów aktywności, o całkowicie różnych cechach ekonomicznych, tworząc konglomerat obszarów monopolistycznych i konkurencyjnych. Podstawą rozróżniania tych obszarów jest charakter i struktura kosztów.

W strukturze materialnej monopolu sieciowych wyróżnia się, jak wcześniej wspomniano, obiekty kubaturowe, w których następuje produkcja dóbr i obiekty liniowe, umożliwiające przesył dóbr do końcowych odbiorców. Koleje postrzegane są podobnie, chociaż w ich przypadku nie można oddzielić fazy produkcji od konsumpcji usługi; istotą transportu jest bowiem przemieszczanie. Większość obiektów infrastrukturalnych w sektorach sieciowych to zasoby kapitałochłonne, które generują wysokie koszty stałe, ale są też przyczyną występowania dużych korzyści

⁹³ B.W.F. Depoorter: *Regulation of Natural Monopoly*, [w:] Bouckaert B., De Geest G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, s. 498-532, University of Ghent, 199, <http://encyclo.findlaw.com>, dn. 20.12.2010.

⁹⁴ M. Nasiłowski: *System rynkowy...*, op.cit.

skali. Zasoby te, jako wysoko specjalistyczne, nie znajdują alternatywnego zastosowania i stąd nakłady na ich pozyskanie mają w większości charakter kosztów zatopionych. W rezultacie działalność prowadzona w oparciu o te składniki majątku trwałego wykazuje cechy monopolu. Natomiast pozostałe zasoby materialne, o innej charakterystyce kosztowej, które są łatwiejsze do wycofania, mogą być podstawą działalności na zasadach konkurencji.

W sektorze kolejowym te dwa obszary działalności o odmiennym charakterze ekonomicznym to eksploatacja infrastruktury i realizacja przewozów. Eksploatacja infrastruktury kolejowej jest uważana za klasyczny przykład wieloproduktowego monopolu naturalnego, o czym świadczą:

- wysoki udział kosztów zatopionych,
- rosnące korzyści skali,
- subaddytywność funkcji kosztów, wynikająca z wieloasortymentowości produkcji i kosztów wspólnych (komplementarnych).

Przedsiębiorstwa kolejowe, prowadzące zarówno działalność zintegrowaną, jak i wyspecjalizowaną, odrębnie w zakresie zarządzania infrastrukturą i wykonawstwa przewozów, są przedsiębiorstwami wieloasortymentowymi. Zazwyczaj oferują usługi zróżnicowane w zależności od przedmiotu przewozu - ładunków lub osób, relacji geograficznych, o różnym poziomie jakościowym itd., które mogą być traktowane jak różne produkty. Usługi oferowane w przewozach ładunków to np.:

- przewozy masowe, całopociągowe,
- przewozy w grupach wagonowych i w pojedynczych wagonach,
- przewozy intermodalne, kombinowane, logistyczne itp.

W przewozach pasażerskich zakres usług w zależności od zasięgu obejmuje przewozy międzyregionalne, regionalne i lokalne (podmiejskie i aglomeracyjne) oraz przewozy międzynarodowe. W zależności od szybkości i jakości mogą to być pociągi osobowe, pospieszne, ekspresowe, pociągi wysokiej prędkości itd.

Podobne zróżnicowanie usług występuje także w działalności polegającej na eksploatacji infrastruktury. Podstawowe produkty to prowadzenie ruchu pociągów i prace rozrządowe, ale w zależności od podziału zadań, do zakresu kompetencji zarządcy infrastruktury może należeć np. zarządzanie systemami informacji kolejowej lub zarządzanie dworcami. Przykład zróżnicowania produktów w zakresie eksploatacji infrastruktury można znaleźć w cenniku PKP PLK SA na rok 2011, w którym rodzaje usług odpowiadają poszczególnym stawkom naliczanym według:

- rodzaju pociągu: pasażerskich, towarowych;
- masy brutto pociągu: 6 klas dla pociągów pasażerskich i 10 klas dla pociągów towarowych;
- kategorii linii kolejowej: wyszczególniono 5 kategorii linii w zależności od średniodobowego natężenia ruchu pociągów, dopuszczalnej prędkości technicznej i jakości linii (stałych ograniczeń prędkości);

- dostępności urządzeń sieci trakcyjnej⁹⁵.

Jeżeli dodać do tego wyliczenia 7 rodzajów usług dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągu, w tym np. korzystanie z terminali towarowych czy stacji rozrządowych dla różnych rodzajów pociągów, 7 rodzajów usług dodatkowych i 3 rodzaje usług specjalnych, to liczba możliwych produktów zarządcy infrastruktury wyniesie co najmniej kilkadziesiąt⁹⁶.

Infrastruktura transportu kolejowego charakteryzuje się wysokimi kosztami stałymi. W celu wykonania jakichkolwiek usług przewozowych muszą zostać poniesione nakłady na wybudowanie drogi kolejowej, wraz z punktami rozrządowymi, ładunkowymi, stacjami i przystankami. W toku eksploatacji muszą być wydatkowane pewne stałe kwoty na utrzymanie drogi kolejowej i urządzeń punktowych w minimalnym standardzie, dopuszczającym bezpieczny ruch. Wydatki te są w dużej mierze niezależne od wielkości natężenia ruchu pociągów na danej linii; wraz z jego wzrostem rozkładają się na większą liczbę pociągów. Wszystkie koszty stałe technicznej infrastruktury kolejowej są jednocześnie kosztami zatopionymi.

Odmienny charakter mają koszty zmienne, wśród których szczególną kategorią jest koszt krańcowy. W kolejowej działalności przewozowej koszt ten to np. zależny od natężenia ruchu wzrost kosztu urządzeń trwałych, obejmujący ich zużycie i utrzymanie (koszt linii kolejowej, wraz z urządzeniami trwałymi) oraz bardziej oczywiste składniki, takie jak koszt energii trakcyjnej lub paliwa, czy pracy ludzkiej. Istnieje duża dysproporcja między jednostkowym kosztem zmiennym a kosztem stałym.

Zakres i ilość świadczonych usług przewozowych mają zasadniczy wpływ na koszty całkowite przedsiębiorstwa kolejowego, co wiąże się z występowaniem korzyści skali. W wieloasortymentowym przedsiębiorstwie kolejowym korzyści skali występują w związku z wielkością produkcji poszczególnych usług (mierzoną np. liczbą tonokilometrów czy pasażerokilometrów), jednak dominujące znaczenie ma ich różnorodność, będąca przyczyną korzyści zakresu⁹⁷ (w znaczeniu obsługi

⁹⁵ Cennik stawek jednostkowych opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA obowiązujący od 12 grudnia 2010 r., www.plk-sa.pl/fileadmin/Oferta/Cennik_2010_2011/Cennik_2010-11_w2.pdf, pobrano 23.03.2011.

⁹⁶ Inne usługi dodatkowe to: dostęp i korzystanie ze stacji pasażerskich; dostęp do urządzeń zaopatrzenia w paliwo; dostęp do torów postojowych oraz punktów utrzymania pojazdów kolejowych dla pociągów pasażerskich; dostęp i korzystanie z torów i urządzeń do formowania składów pociągów; korzystanie z torów postojowych; korzystanie z torów do czynności ładunkowych. Dodatkowe produkty powstają także przez nałożenie szczególnych opłat, np. za śledzenie towarów niebezpiecznych wysokiego ryzyka; udzielanie pomocy w prowadzeniu pociągów nadzwyczajnych; przygotowanie i przydzielenie trasy pociągu poza Rocznym Rozkładem Jazdy, czy za prowadzenie pociągów z przekroczoną skrajnią.

⁹⁷ W przypadku przedsiębiorstw zintegrowanych chodzi o różnorodność usług pasażerskich i towarowych oraz o różnorodność rynków. W przypadku oddzielenia działalności przewozowej od zarządzania infrastrukturą, korzyści zakresu, jak wynika z przytoczonych dalej badań, uwidoczniają się przeważnie w działalności zarządcy infrastruktury.

różnych rynków). Istotnym źródłem korzyści skali w przypadku produkcji różnych usług jest korzystanie z tych samych urządzeń trwałych, co dotyczy w szczególności infrastruktury kolejowej. Koszty wspólne infrastruktury, np. koszty utrzymania linii, są w większości kosztami stałymi. Na rosnące korzyści skali w zakresie prowadzenia ruchu pociągów wskazują ponadto duże możliwości zwiększenia przepustowości linii, zanim konieczne będzie zastosowanie zaawansowanego systemu sygnalizacji lub budowa drugiej linii. Korzyści skali mogą występować w różnych zakresie na różnych liniach i zależą przede wszystkim od wielkości natężenia ruchu, co daje podstawę do posługiwania się pojęciem „korzyści gęstości”⁹⁸.

Inną charakterystykę kosztową posiada wykonawstwo usług przewozowych na istniejącej sieci infrastrukturalnej oraz zarządzanie obiektami utrzymiowanymi⁹⁹. Tabor konieczny do tej działalności może być przesunięty na inny rynek, stąd nakłady na jego pozyskanie nie mogą być w całości traktowane jako koszty zatopione. W działalności przewozowej istnieją pewne możliwości wykorzystania korzyści skali, poprzez zwiększenie długości pociągów, lepsze wykorzystanie ich ładowności/pojemności czy przewóz na dalsze odległości, jednak w mniejszym stopniu możliwe jest pojawienie się korzyści zakresu, tj. wykorzystanie wspólnych zasobów do produkcji usług. Nowoczesny tabor kolejowy jest konstruowany pod kątem bezpieczeństwa i sprawności prac za- i wyładunkowych, co zawęża jego zastosowanie do przewozu określonych rodzajów ładunków. Podobne przystosowanie ma miejsce w przypadku taboru do przewozów pasażerskich; jest on zróżnicowany pod kątem obsługi określonych rynków, np. przewozów aglomeracyjnych czy dalekich, klasy jakościowej przewozów, lub określonej technologii - pociągi wysokiej prędkości czy z przechylnym nadwoziem. Zamienne stosowanie takiego taboru dla pasażerów z różnych rynków jest częściowo możliwe, ale zazwyczaj nieuzasadnione ekonomicznie. Tak więc, obie wielkości, korzyści skali i koszty zatopione występują w działalności przewozowej, są jednak stosunkowo niewielkie w porównaniu z tymi wielkościami charakteryzującymi infrastrukturę.

Źródłem innych oszczędności kosztowych mogą być ponadto procesy wspólne dla wszystkich operacji wykonywanych przez dane przedsiębiorstwo (przewozowe czy infrastrukturalne) w sferze administracji (fakturowanie, rozliczanie płac, ubezpieczenia) czy zarządzania (finansowanie, np. koszty pozyskiwania kapitału).

Zakres występowania korzyści skali i czynniki wpływające na ich wysokość w transporcie kolejowym były przedmiotem licznych badań, prowadzonych zwłaszcza przez ekonomistów amerykańskich¹⁰⁰. Wynikają z nich szczegółowe wnioski, charakteryzujące bliżej procesy w transporcie kolejowym, m.in.:

⁹⁸ I.N. Kessides, R.D. Willig: *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, OECD, DAFPE/CLP(98)1, 1998, s. 173.

⁹⁹ I.N. Kessides: *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*, A World Bank Policy Research Report, World Bank, Washington, D.C. 2004, s. 37.

¹⁰⁰ Na podstawie W.W. Sharkey: *The theory of...*, op.cit. s. 22.

- korzyści skali są większe w przypadku ładunków masowych, niż w przypadku dóbr przetworzonych,
- korzyści skali rosną wraz ze wzrostem odległości przewozu i eliminacją czynności rozrządzania,
- w większym stopniu o korzyściach skali i charakterze monopolistycznym przedsiębiorstwa decyduje konfiguracja sieci aniżeli jej wielkość (długość),
- większe korzyści skali i możliwości generowania zysku istnieją w przedsiębiorstwie, które specjalizuje się w przewozach jednego rodzaju, tj. pasażerskich lub towarowych, niż w przedsiębiorstwie wykonującym oba rodzaje przewozów (prowadzenie działalności mieszanej prowadzi do „niekorzyści” zakresu),
- koszty produkcji kolejowej rosną wraz ze wzrostem procentowego udziału linii słabo obciążonych w długości linii ogółem i wraz ze wzrostem udziału dóbr przetworzonych w masie ładunków ogółem,
- w dużych przedsiębiorstwach kolejowych uwidoczniają się niekorzyści skali, wynikające z nieodpowiedniej jakości zarządzania.

W tabeli 2.2 zestawiono korzyści skali i zakresu występujące w transporcie kolejowym, z rozróżnieniem między działalnością polegającą na zarządzaniu infrastrukturą i prowadzeniu ruchu, a wykonawstwem przewozów pasażerskich i towarowych.

Tabela 2.2

Korzyści skali i zakresu w transporcie kolejowym

	Eksploatacja sieci	Wykonawstwo przewozów
Wielkość sieci (długość linii)	nie	nie
Zasięg sieci	tylko linie znacznie obciążone	jeżeli generuje strugi pasażerów lub ładunków
Wzrost liczby pociągów	tak	nie
Wzrost masy pociągów	tak	tak
Wzrost odległości przewozu	tak	tak
Jednorodność przewozów	nie	tak
Liczba operacji rozrządzania	tak	nie
Różnorodność przewozów	nie	częściowo*
Koszty komplementarne	znaczne (utrzymanie sieci, zarządzanie, administracja)	niewielkie (utrzymanie taboru, zarządzanie, administracja)
koszty zatopione	duże	nieduże

* Korzyści te mogą się pojawić w przewozach pasażerskich (efekt sieciowy: dowożenie pasażerów pociągami lokalnymi do punktów węzłowych).

Źródło: opracowanie własne

Reasumując, badania ekonometryczne prowadzone w USA pozwalają na sformułowanie następującej charakterystyki korzyści skali w transporcie kolejowym:

1. W większości systemów kolejowych, zarówno jedno- jak i wieloproduktowych (zintegrowanych przedsiębiorstwach kolejowych) występują rosnące korzyści skali, co sprawia, że mają one charakter monopolu naturalnych;
2. Największe korzyści skali są związane z natężeniem ruchu. Ponieważ większość przewozów kolejowych współcześnie odbywa się na liniach o dużych rezerwach przepustowości, usługi kolejowe generalnie wykazują znaczne korzyści gęstości.
3. Badania potwierdzają twierdzenia teoretyczne, że jeżeli ceny za usługi kolejowe będą kształtowane na poziomie kosztów krańcowych w warunkach rosnących korzyści skali, to znaczna część kosztów stałych nie zostanie pokryta¹⁰¹.

Badania dotyczące korzyści skali w transporcie kolejowym prowadzone w innych krajach są dość nieliczne. W opracowaniu australijskiego biura badawczego Bureau of Transport and Regional Economics z 2003 roku sugeruje się istnienie potencjalnych znacznych korzyści zakresu w transporcie kolejowym, co miałoby być argumentem przeciwko separacji poszczególnych rodzajów działalności, jednak twierdzenie to nie ma wystarczającego empirycznego potwierdzenia¹⁰².

Nowsze badania europejskie, prowadzone po 1990 roku, koncentrują się głównie na wpływie zmian strukturalnych, tj. rozdzielenia działalności przewozowej od zarządzania infrastrukturą na produktywność firm kolejowych. Wyniki tych badań nie są jednoznaczne, jeżeli chodzi o główny cel badania, jednak można na ich podstawie wyciągnąć pewne wnioski co do istnienia bądź nie korzyści skali i zakresu¹⁰³. W szczególności w badaniach L. Di Pietrantonio i J. Pelkmans zwrócono uwagę na korzyści zakresu w transporcie pasażerskim, wynikające z natężenia (gęstości) ruchu, co jest w oczywisty sposób związane z lepszą dostępnością połączeń dla pasażerów. Z drugiej strony, większe natężenie ruchu wymaga większej

¹⁰¹ I.N. Kessides, R.D. Willig: *Restructuring Regulation*..., op.cit., s. 174.

¹⁰² *Rail infrastructure pricing: Principles and practise*, BTRE Bureau of Transport and Regional Economics (BTRE) Report 109, Canberra ACT2003; Wetzel H.: *European Railway Deregulation: Essays on Efficiency and Productivity of European Railways*, praca doktorska, Uniwersytet w Lüneburg, 2009, http://opus.uni-lueneburg.de/opus/volltexte/2009/14171/pdf/Dissertation_Heike_Wetzel.pdf, s. 8.

¹⁰³ Przegląd badań w tym zakresie dostępny jest w artykułach: H. Wetzel: *European Railway Deregulation: The Influence of Regulatory and Environmental Conditions on Efficiency*. Working Paper Series in Economics No. 86, University of Lüneburg, 2008, www.leuphana.de/vwl/papers; J. Drew, C.A. Nash: *Vertical separation of railway infrastructure - does it always make sense?*, Institute for Transport Studies, University of Leeds, Working Paper 594, 2011, www.its.leeds.ac.uk.

szczegółowości i koordynacji przy konstrukcji rozkładu jazdy¹⁰⁴. Innym parametrem, mającym wpływ na korzyści skali, jest gęstość sieci. Większa gęstość sieci może spowodować zwiększenie liczby pasażerów poprzez atrakcyjność siatki połączeń, jednak ma także negatywny wpływ na efektywność, ze względu na zwiększenie wydatków na utrzymanie sieci. W rezultacie większość autorów zgadza się co do konieczności prowadzenia dalszych badań nad tymi zjawiskami, w szczególności w nowej strukturze organizacyjnej kolei europejskich.

Z wiedzy teoretycznej dotyczącej cech i warunków istnienia monopolu naturalnego, a także na podstawie badań kosztów w działalności kolejowej można wyciągnąć ważne wnioski dotyczące zakresu i trwałości monopolu naturalnego w transporcie kolejowym.

Podczas gdy duplikowanie infrastruktury kolejowej jest generalnie nieefektywne i sieć kolejowa tworzy zespół warunków dla istnienia trwałego monopolu naturalnego, to operacje przewozowe i taborowe mogą być efektywnie dostarczone przez więcej niż jedno przedsiębiorstwo. Odmienny charakter zasobów koniecznych do realizacji przewozów, niewielki zakres korzyści skali oraz kosztów komplementarnych stanowi podstawę do stwierdzenia, że wykonawstwo przewozów jest dziedziną działalności podatną na konkurencję i przedsiębiorstwa przewozowe mogą funkcjonować w ramach wewnątrzgałęziowego, konkurencyjnego rynku kolejowego. Istotnym ograniczeniem dla rozwoju konkurencji jest jednak stosunkowo nieduża wielkość rynku na przewozowe usługi kolejowe, wymagająca w niektórych przypadkach ochrony poprzez regulację wejść na rynek.

W świetle nowego ujęcia problemu monopolu w sektorach użyteczności publicznej, ich podatności na konkurencję oraz rozwoju poglądów w zakresie regulacji zostały sformułowane przez ekonomistów zalecenia co do nowej organizacji sektorów sieciowych, w tym transportu kolejowego. W myśl tych zaleceń należy:

- przeprowadzić restrukturyzację organizacyjną zasiedziały zintegrowanych przedsiębiorstw, wydzielając części potencjalnie podlegające konkurencji i części pozostające monopolem naturalnym oraz przekazać je różnym właścicielom;
- w odniesieniu do aktywności gospodarczych, potencjalnie tworzących rynek konkurencyjny bądź kontestowalny należy zliberalizować możliwość wejścia na rynek oraz złagodzić ingerencję państwa w mechanizmy rynkowe;

¹⁰⁴ Di Pietrantonio, L., Pelkmans, J.: *The Economics of EU Railway Reform*, Bruges European Economic Policy Briefings No. 8, College of Europe, Bruges, 2004, <http://www.coleurop.be/content/studyprogrammes/economy/publications/BEEPs/BEEP8.pdf>, pobrano 26.04.2011.

- tylko działalność mająca jednoznacznie charakter monopolu naturalnego lub charakteryzująca się dużymi kosztami zatopionymi powinna być poddana regulacji lub nawet pozostawiona w sektorze publicznym¹⁰⁵.

Zalecenia powyższe opierają się na ogólnej charakterystyce sektorów sieciowych i duże znaczenie przypisują postępowi technicznemu, który wpływa na redukcję kosztów wejścia na rynek i świadczenia usług. Są to jednak zalecenia teoretyczne; ze względu na specyfikę każdego sektora istnieje potrzeba dokładnego przeanalizowania warunków, w jakich się sprawdzają. Wraz z podziałem jednolitego sektora na części o różnej skłonności do monopolizacji (lub konkurencji) nie zanika konieczność ingerencji publicznej czy regulacji sektora. Przybiera ona jednak inne formy, powstaje bowiem konieczność regulacji zarówno części zmonopolizowanej, jak i części rynku wymagającego ochrony. Ważnym problemem staje się w tej sytuacji odpowiednie dostosowanie metod regulacji, tak aby możliwa była realizacja nadrzędnych celów regulacji, tj. wzrost dobrobytu społecznego.

2.7. Koncepcje i sposoby regulacji monopolu

Właściwe ukształtowanie systemu regulacji monopolu naturalnego należy do ważniejszych zagadnień ekonomii dobrobytu, ze względu na stawiany przez nią cel dla gospodarki, jakim jest efektywna alokacja i jak najlepsze wykorzystanie zasobów. Problem jest tym ważniejszy, że chodzi o zasoby mające podstawowe znaczenie dla społeczeństwa, noszące charakter użyteczności publicznej. Regulacja monopolu w interesie publicznym w świetle ekonomii dobrobytu powinna zatem prowadzić do zaspokojenia całego popytu na produkowane dobro przy zachowaniu korzyści w zakresie niskich kosztów produkcji. Jest to możliwe poprzez stworzenie w regulowanej gałęzi warunków zbliżonych do modelu wolnokonkurencyjnego, a więc takich, w którym cena produktu jest równa kosztowi krańcowemu produkcji.

Ogólne wnioski wypływające ze współczesnej teorii monopolu dla strategii regulacji wskazują na dwie możliwości¹⁰⁶:

- monopol może działać efektywnie bez regulacji wejść i cen, pod warunkiem, że istnieje swoboda wejścia i wyjścia z rynku oraz nie jest wymagane ustalenie ceny rynkowej na poziomie kosztu krańcowego (przypadek monopolu trwałego),
- ze względów efektywnościowych rynek wymaga państwowej regulacji, polegającej na ochronie przed wejściem potencjalnych konkurentów (monopol nietrwały),

¹⁰⁵ J., Guasch, C. Blitzer: *State-Owned Monopolies: Horizontal and Vertical Restructuring and Private Sector Access Issues*, World Bank, Latin American and the Caribbean Technical Department, Washington, D.C. 1993; I.N. Kessides: *Reforming Infrastructure...*, op.cit.

¹⁰⁶ B. Borkowska: *Regulacja monopolu...*, op.cit., s. 25.

- w konsekwencji konieczna jest regulacja cen, ograniczająca przechwytywanie przez monopolistę korzyści społecznych.

Wybór określonej strategii - pozostawienie branży działaniu mechanizmu rynkowego lub poddanie go regulacji - zależy od rodzaju monopolu, o czym powinien decydować regulator na podstawie wiedzy o popycie rynkowym i kosztach produkcji monopolisty.

Metody regulacji monopolu oparte o bezpośrednią ingerencję w poziom cen i wielkość produkcji były powszechnie akceptowane i stosowane do lat 60. ubiegłego wieku, kiedy to wykazano zarówno nieefektywność regulowanych monopolii, jak i nierealność niektórych założeń teorii regulacji. Kluczowym podmiotem działającym jest tutaj państwo, występujące jako regulator. Klasyczna teoria regulacji opiera się na następujących założeniach:

- regulator posiada kompletną wiedzę i pełną informację,
- obie strony umowy (regulator i monopolista) postępują *fair*,
- regulator działa w interesie publicznym, nie własnym.

W świetle tych założeń doskonale poinformowane państwo (regulator), działające w interesie publicznym, podejmuje koordynację interesów uczestników rynku w sposób imitujący działanie rynku konkurencyjnego i umożliwiającą osiągnięcie równowagi zbliżonej do optimum w sensie Pareto¹⁰⁷. Zakłada się, że koszty regulacji w takich warunkach są zerowe i konsekwentnie stosowane metody i narzędzia koncentrują się na kontroli cen i wielkości produkcji.

Powyższe podejście do regulacji monopolu wykazuje jednak istotne słabości. W rzeczywistej praktyce gospodarczej regułą nie jest raczej doskonała informacja, lecz niedostatek lub asymetria informacji po stronie regulatora. Następnie niezgodne z prawdą jest założenie, że celem działania menedżerów firm monopolistycznych jest maksymalizacja dobrobytu społecznego. W przedsiębiorstwie prywatnym dąży się generalnie do maksymalizacji zysku, a i w przedsiębiorstwie publicznym inne cele są postrzegane jako ważniejsze¹⁰⁸. Również stosowanie kryterium Pareto jako jedyne kryterium przesadzającego o skuteczności metod regulacji napotyka na ograniczenia, ponieważ dobrobyt społeczny zależy nie tylko od efektywności produkcji, ale także od dystrybucji dochodów pomiędzy członków społeczeństwa. Kwestia sprawiedliwego podziału dóbr i usług między członków społeczeństwa jest zasadniczym problemem decyzyjnym podnoszonym w ekonomii dobrobytu¹⁰⁹. Bez sprawdzenia skutków dochodowych wprowadzenia określonych działań na rynku danego dobra i na rynkach innych dóbr nie jest możliwe wyrokowanie co do wzrostu dobrobytu.

¹⁰⁷ B. Borkowska: *Regulacja monopolu...*, op.cit., s. 59; 123.

¹⁰⁸ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 417.

¹⁰⁹ N. Barr: *Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, New York 2004, s. 6-10; 66-69.

Pomimo powyższych zastrzeżeń regulacja monopolu naturalnego poprzez bezpośrednie oddziaływanie na ceny i wielkość produkcji należy także obecnie do zwyczajowej praktyki gospodarczej i odbywa się w ramach dwóch głównych modeli. Modele te to:

- państwowa regulacja monopolu prywatnego,
- monopol publiczny (nacionalizacja lub etatyzm).

Pierwsza forma regulacji jest historycznie wcześniejsza, ze względu na to, że monopole powstawały wraz z rozwojem gospodarki kapitalistycznej, w której prywatna własność środków produkcji była czymś naturalnym.

Rozwój nowych koncepcji korygowania nieefektywności monopolu pozwolił na włączenie do narzędzi regulacji elementów konkurencji w zakresie wejścia na rynek. Zasadnicze teoretyczne koncepcje regulacji monopolu obejmują:

- ustalanie cen w oparciu o koszty krańcowe (*ideal pricing*),
- ceny Ramsey'a,
- rozwiązanie Loeb'a – Magat'a,
- aukcje (przetargi) na koncesje wyłączne (*franchise bidding*).

Rozwiązanie *ideal pricing* zakłada, że produkcja przedsiębiorstwa jest pożądana ze względu na ważny interes publiczny i głównym problemem jest ustalenie takiej ceny na jego produkty, która zapewni efektywność ekonomiczną. Powinna to być cena równa kosztowi krańcowemu. System, w którym przedsiębiorstwo ustala cenę na poziomie kosztu krańcowego dla każdego swojego produktu, nosi nazwę systemu liniowego lub jednolitego (*uniform marginal cost pricing*)¹¹⁰.

Wprowadzenie systemu liniowego wywołuje jednak poważne komplikacje w aspekcie zapewnienia długoterminowej ciągłości produkcji, ponieważ cena jest niższa niż koszt przeciętny produkcji. Tak więc w teoretycznie optymalnej sytuacji producent monopolistyczny nie jest w stanie pokryć kosztów stałych przychodami ze sprzedaży i żeby kontynuować tę społecznie pożądaną produkcję, potrzebowałby dotacji. Powstaje problem, kto miałby tej dotacji udzielić, z jakich środków oraz jaki będzie ona miała wpływ na efektywność ekonomiczną przedsiębiorstwa? Jednym z możliwych rozwiązań mógłby być podatek ryczałtowy, nałożony przez rząd na społeczeństwo w celu zgromadzenia odpowiednich funduszy. Jednak takie wyjście jest przedmiotem uzasadnionej krytyki:

1. Jeżeli koszty producenta nie są pokryte przez wydatki konsumentów, może to oznaczać, że korzyści całkowite konsumentów są mniejsze niż koszty producenta, a to prowadzi do wniosku, że dane dobro nie powinno być w ogóle produkowane;
2. Ponieważ zarząd przedsiębiorstwa wie, że strata będzie pokryta dotacją, może to osłabić bodźce proefektywnościowe i gotowość do kontroli kosztów; jest to także czynnik sprzyjający zawieraniu umów gwarantujących wynagrodzenia pracownikom;

¹¹⁰ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 420.

3. Jest to rozwiązanie niesprawiedliwe: osoby nie kupujące dobra produkowanego przez monopolistę nie powinny być opodatkowywane w celu umożliwienia nabywcom zakupu po koszcie krańcowym;
4. Jeżeli monopol jest przedsiębiorstwem prywatnym, wyrównywanie strat ze środków publicznych może budzić kontrowersje.

Wynika z tego, że jest konieczne, aby system cenowy producenta monopolistycznego umożliwiał generowanie przychodów pokrywających całkowite koszty produkcji, łącznie z uzasadnioną stopą zwrotu z zainwestowanego kapitału. W przypadku monopolu jednoproduktowego wystarczy, aby cena sprzedaży była ustalona w wysokości równej kosztowi przeciętnemu, co jednak powoduje zmniejszenie produkcji do poziomu niższego niż społecznie pożądany.

Ważną alternatywną propozycją systemu cenowego dla produkcji monopolistycznej jest system nieliniowy, mający postać taryfy dwuczęściowej (*two-part tariff*). Taryfa dwuczęściowa składa się z części stałej, tj. opłaty niezależnej od wielkości konsumpcji na pokrycie kosztów stałych i z części zmiennej, będącej ceną za jednostkę sprzedanego dobra. Jeżeli część zmienna będzie równa kosztowi krańcowemu, to otrzymany system zapewni efektywność społeczną produkcji i jednocześnie pozwoli na pokrycie kosztów całkowitych. Zasadniczym problemem w tym systemie jest alokacja kosztów stałych (a tym samym wysokość opłaty dla różnych grup nabywców), wymagająca rozważenia następujących kwestii:

- czy koszty stałe mają być podzielone równo pomiędzy wszystkich nabywców dobra (taryfa niedyskryminacyjna),
- czy mają być przydzielone w zależności od wielkości konsumpcji,
- czy mają być przydzielone różnie, w zależności od stopnia reakcji na zmiany cen (nabywcy mniej wrażliwi na wzrost ceny, o popycie nieelastycznym, mogą zapłacić więcej).

Stosowanie niedyskryminacyjnej taryfy dwuczęściowej niesie również pewne komplikacje i możliwości strat efektywności. Niektórzy klienci mogą zostać wyparci z rynku, jeżeli opłata stała będzie większa niż korzyść klienta z zakupu po koszcie krańcowym lub jego gotowość do płacenia. Żeby tego uniknąć, można zastosować pewne modyfikacje, prowadzące w efekcie do dyskryminacyjnego systemu cenowego, w którym pobierane są zróżnicowane opłaty stałe od różnych klientów. System dyskryminacyjny powinien być skonstruowany odpowiednio do gotowości do płacenia konsumentów (pokrywającej się z krzywą popytu), tak, aby suma wszystkich opłat i cen pokryła koszty całkowite producenta. To rozwiązanie także ma wady - jest wprawdzie najbardziej efektywne, ale może być niedopuszczalne prawnie ze względu na dyskryminację konsumentów.

Odmianą tej taryfy jest taryfa wieloczęściowa (*multi-part tariff*), gdzie występuje zróżnicowanie zarówno w zakresie opłaty stałej, jak i ceny jednostkowej, malejącej wraz z rosnącą ilością nabywanego dobra. Zazwyczaj wyższa opłata stała jest łączona z niższymi cenami jednostkowymi. Klient sam może wybrać taryfę, która mu odpowiada; nie ma więc zagrożenia wyparciem z rynku, a niskie ceny jednostkowe zachęcają do zwiększonej konsumpcji dobra. Taryfy wieloczę-

ściowe są szeroko stosowane w usługach użyteczności publicznej, a zwłaszcza w sektorach sieciowych, np. energetyce czy telekomunikacji¹¹¹.

Pytanie o podział kosztów stałych komplikuje się jeszcze bardziej w przypadku produkcji wielu dóbr, gdzie część tych kosztów, czasem bardzo znacząca, jest wspólna dla produkcji różnych dóbr. Bardzo atrakcyjną teoretycznie propozycją systemu cenowego dla tej sytuacji są ceny Ramsey'a, przedstawione w jego artykule z 1927 roku¹¹². Mają one zastosowanie do wieloproduktowego monopolu naturalnego. Ceny Ramsey'a to w zasadzie ceny liniowe, a więc ceny jednakowe dla każdej jednostki produktu, jednak dające utarg całkowity pokrywający koszty całkowite i minimalizujący straty dobrobytu społecznego. Taryfikacja według Ramsey'a opiera się na zasadzie podnoszenia cen na produkty ponad ich koszt krańcowy tak długo, dopóki nie zostaną pokryte koszty całkowite. Ważne jest przy tym, aby ceny były podnoszone w odwrotnej proporcji do elastyczności popytu: wyższe ceny powinny dotyczyć produktu o niższej elastyczności cenowej popytu. Alternatywnym sposobem opisanie cen Ramsey'a jest obniżanie wielkości produkcji wszystkich produktów w tej samej proporcji, dopóki utarg całkowity nie pokryje wszystkich kosztów¹¹³.

Teoria Ramsey'a może być uważana za teoretyczne uzasadnienie dla taryf wartościowych, stosowanych przez lata na kolejach: dobra wysokowartościowe były frachtowane wyżej niż transport dóbr małowartościowych, takich jak piasek czy żwir. Przewozy produktów o niskiej wartości charakteryzowały się wyższą elastycznością cenową popytu, niż przewozy produktów o stosunkowo wysokiej wartości. Obecnie w transporcie kolejowym nie stosuje się taryf wartościowych, natomiast wysokość frachtu zależy od masy. Również tutaj możliwe jest różnicowanie cen: dla ładunków o wysokiej masie, np. całopociągowych można podnieść cenę przewozu proporcjonalnie w większym stopniu niż dla ładunków o mniejszej masie. Jest to o tyle logiczne, że popyt na przewozy ładunków o mniejszej masie jest bardziej elastyczny - można łatwiej znaleźć dla nich transport alternatywny, np. samochodowy. W rezultacie przy wzroście cen przewozu ładunki te „uciekają” od kolei.

Niedoskonałość przedstawionych koncepcji regulacji monopolu naturalnego wynika bezpośrednio ze słabości ich założeń, tworzących idealistyczne warunki dla działań regulatora. Przyjęcie założeń bardziej realistycznych, tj. o niepełnej i asymetrycznej informacji, ograniczonej racjonalności osób i ich skłonności do oportunistu, stanowiących punkt wyjścia dla rozwoju pojęcia zawodności rządu (*government failure*), doprowadziło również do zmian koncepcji regulacji monopolu. Większe znaczenie przypisano konkurencji jako mechanizmowi korygującemu

¹¹¹ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 420-436.

¹¹² F.P. Ramsey: *A Contribution to the Theory of Taxation*, „Economic Journal”, Vol. 37/145, 1927, s. 47-61.

¹¹³ W.W. Sharkey: *The theory of...*, op.cit., s. 50; W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 417.

lub uzupełniającemu zawodny mechanizm i niedoskonałe instytucje regulacji państwowej.

Pierwszą propozycję regulacji monopolu, odchodzącą od bezpośredniej ingerencji w ceny, przedstawił H. Demsetz w 1968 roku¹¹⁴. Zaproponował on wprowadzenie aukcji o wyłączone prawo obsługi rynku jako formy zastępującej bezpośrednią konkurencję na rynku, ale dającą podobne skutki, jeżeli chodzi o decyzje producenta. Skuteczność tej koncepcji wymaga spełnienia trzech warunków: musi istnieć odpowiednio duża liczba firm przystępujących do aukcji, koszty zawarcia umowy przez te firmy muszą być wystarczająco wysokie, a wszyscy przystępujący do licytacji muszą mieć dostęp do tej samej technologii i czynników produkcji w tych samych cenach. Według Demsetz'a, licytację wygra firma, która zaoferuje najniższą cenę produkowanego dobra, zapewniającą jej rentowność, tj. pokrycie kosztów wraz z normalnym zwrotem na kapitale. Nie będzie to cena spełniająca warunki efektywności społecznej (*first best*), ale przedsiębiorstwo nie będzie też miało zysków ekonomicznych.

W innej opcji cena dobra może być ustalona, a przedmiotem aukcji może być wysokość należności, jaką firma będzie płaciła lub otrzymywała, w zamian za prawo dostarczania dobra po danej cenie. Wadą tego rozwiązania jest potencjalna możliwość, że firma wygrywająca przetarg będzie chciała osiągnąć krótkookresowe zyski dodatkowe poprzez obniżanie jakości świadczonych usług. Aby temu zapobiec, konieczne będzie zawarcie kontraktu między podmiotem publicznym a firmą, określającego poziom oraz strukturę cen, a także minimalny standard świadczonych usług. Określenie parametrów takiego kontraktu będzie wymagało poniesienia dodatkowych kosztów, a ponadto, jeżeli kontrakt będzie obejmował dłuższy okres, należy przewidzieć możliwość renegotjacji jego warunków, stosownie do zmian na rynku. Oznacza to konieczność funkcjonowania agencji publicznej, zajmującej się także monitorowaniem, egzekwowaniem i renegotjacją warunków kontraktu.

Propozycja Demsetz'a znalazła zastosowanie np. na rynkach usług komunalnych w Wielkiej Brytanii, dzięki czemu koszty tych usług obniżyły się o około 22%¹¹⁵.

Odmierna koncepcja regulacji monopolu, przedstawiona przez M. Loeb'a i W. Magat'a, bazuje na koncepcji instytucjonalnego połączenia regulacji i aukcji¹¹⁶. W systemie tym producent ustala sam cenę produktu, a regulator wypłaca dotację przedsiębiorstwu, obliczoną na podstawie wysokości renty konsumenta przy danym poziomie ceny. Wówczas monopolista, maksymalizując zysk, zwiększa produkcję, co prowadzi do zrównania ceny z kosztem krańcowym. Jest to rozwiązanie optymalne w sensie efektywności społecznej, lecz jednocześnie przed-

¹¹⁴ H. Demsetz: *Why regulate utilities?*, „Journal of Law and Economics”, v.11, 1968.

¹¹⁵ B. Borkowska: *Koncepcje deregulacji...*, op.cit., s. 67.

¹¹⁶ M. Loeb, W. Magat: *A Decentralized Method for Utility Regulation*, „Journal of Law and Economics” Vol. 22, 1979, s. 399-404.

siębiorstwo monopolistyczne przywłaszcza całą rentę konsumenta, co może budzić zrozumiałe obiekcje. Loeb i Magat proponują wprowadzenie przetargów na sprzedaż koncesji wyłącznych, obejmujących daną produkcję (*franchise bidding*). Opłata za koncesję wniesiona przez wygrywającą firmę pozwoli odzyskać część dotacji. Innym sposobem zdobycia środków na dotację może być podatek ryczałtowy nałożony na producenta. Model regulacji Loeba - Magata nastrocza trudności w stosowaniu przede wszystkim ze względu na założenie, że regulator ma dokładną wiedzę o popycie i ze względu na konieczność dotacji prywatnemu producentowi, co może nie być społecznie akceptowane¹¹⁷.

Stosowanie metod wykorzystujących przetargi czy aukcje w odniesieniu do rynków o wysokich kosztach zatopionych jest problematyczne. Wysokie koszty wejścia na rynek mogą zniechęcić potencjalnych konkurentów. Natomiast jeżeli firma, obsługująca dotychczas ten rynek, przegra przetarg, pojawia się problem wyjścia z rynku - przejęcia jej aktywów. Jako rozwiązanie O. Williamson proponuje, aby na rynkach o wysokich kosztach wejścia przetarg dotyczył tylko prawa do prowadzenia bieżącej działalności w oparciu o majątek pozostający własnością publiczną¹¹⁸. Operator wnosiłby tylko opłatę, odzwierciedlającą społeczny koszt użytkowania tego majątku. Takie rozwiązanie usunęłoby także problem inwestycji, których firma prowadząca działalność mogłaby nie chcieć podejmować wobec perspektywy utraty prawa do obsługi rynku w wyniku kolejnego przetargu.

W tabeli 2.3 zestawiono omówiono powyżej koncepcje teoretyczne i sposoby regulacji monopolu, a także problemy i konsekwencje wiążące się z ich stosowaniem.

Skrajną koncepcją regulacji monopolu naturalnego jest powołanie przedsiębiorstwa publicznego lub nacjonalizacja monopolu prywatnego. W literaturze zachodniej zwraca się uwagę na potencjalne zalety tego rozwiązania, związane z innymi niż maksymalizacja zysku celami przedsiębiorstwa. Instytucjonalne umocowanie przedsiębiorstwa publicznego pozwala na położenie większego nacisku na realizację interesu publicznego i odpowiednie do tego stanowienie cen i standardów jakościowych. Jednakże doświadczenia negatywnych konsekwencji politycznej kontroli nad przedsiębiorstwami sprawiły, że współcześnie w większości krajów rozwiniętych próbuje się rozwiązać problem regulacji monopolu poprzez ich prywatyzację¹¹⁹.

¹¹⁷ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 418-420.

¹¹⁸ O. Williamson: *Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV*, Bell Journal of Economics, vol.7, 1976, s. 73-104.

¹¹⁹ B.W.F. Depoorter: *Regulation of...*, op.cit., s. 515.

Tabela 2.3

Koncepcje i sposoby regulacji monopolu – istota i problemy

Metoda	Istota	Problem, konsekwencje
System liniowy, „ <i>ideal pricing</i> ”	Cena jednakowa za każdą jednostkę produktu równa kosztom krańcowym.	Brak pokrycia kosztów stałych, deficyt producenta.
System nieliniowy, taryfa dwuczęściowa (<i>two-part tariff</i>)	Część stała na pokrycie kosztów stałych i część zmienna, równa kosztowi krańcowemu.	Alokacja kosztów stałych?; wyparcie niektórych klientów z rynku; dyskryminacja cenowa.
Taryfa nieliniowa, wieloczęściowa (<i>multi-part tariff</i>)	Zmienna opłata stała, cena jednostkowa malejąca wraz z rosnącą ilością nabywanego dobra.	Klient sam może wybrać taryfę, która mu odpowiada; nie ma zagrożenia wyparciem z rynku; konieczna wiedza o popycie; skomplikowana budowa.
Ceny Ramsey’a	Ceny jednakowe na każdą jednostkę produktu, wyższe niż koszt krańcowy; podnoszone w odwrotnej proporcji do elastyczności popytu.	Konieczna wiedza regulatora nt. kosztów produkcji i elastyczności popytu na produkty regulowanego monopolu.
Aukcja wg koncepcji Demsetz’a	Aukcja o wyłączne prawo obsługi rynku jako forma zastępująca bezpośrednią konkurencję na rynku.	Wymagania: duża liczba firm przystępujących do aukcji, wysokie koszty zawarcia z umowy; dostęp do tej samej technologii i czynników produkcji w tych samych cenach dla wszystkich przystępujących.
Odmiana koncepcji Demsetz’a, jeżeli cena jest ustalona	Przedmiotem aukcji jest wysokość należności, jaką firma będzie płaciła lub otrzymywała, w zamian za prawo dostarczania dobra po danej cenie.	Zagrożenie: dodatkowe zyski przez obniżanie jakości; konieczny precyzyjny kontrakt określający poziom i strukturę cen, oraz minimalny standard świadczonych usług.
Koncepcja M. Loeb’a i W. Magat’a	Producent sam ustala cenę produktu; regulator wypłaca dotację przedsiębiorstwu, równą wysokości renty konsumenta przy danym poziomie ceny. Przetarg na sprzedaż koncesji.	Przedsiębiorstwo przywłaszcza całą rentę konsumenta; Środki na dotację? Regulator musi mieć wiedzę o popycie; wypłacanie dotacji prywatnemu producentowi kontrowersyjne.
Propozycja O. Wiliamsona – dotyczy regulacji monopolu na rynkach o wysokich kosztach wejścia	Przetarg dotyczy prawa do prowadzenia bieżącej działalności za opłatą odzwierciedlającą społeczny koszt użytkowania majątku; majątek pozostaje własnością publiczną.	Inwestycje obciążają właściciela, tj. stronę publiczną.

Źródło: opracowanie własne

2.8. Metody regulacji monopolu wywodzące się z praktyki gospodarki amerykańskiej

Ze względu na trudności w stosowaniu zasad regulacji monopolu uważanych za najbardziej poprawne teoretyczne i najlepsze pod względem efektywnościowym w praktyce stosuje się metody prowadzące do rozwiązań suboptymalnych, tzw. *second best solution*. Biorąc pod uwagę zarówno potrzebę, jak i obiektywne ograniczenia oddziaływania na decyzje cenowe i produkcyjne producentów monopolistycznych, w literaturze proponowane są alternatywne rozwiązania dla różnych sytuacji, z jakimi może mieć do czynienia regulator¹²⁰. Do zasadniczych opcji należą:

- niepodjęcie działań (*do nothing*); akceptowalne, jeżeli siła monopolu nie jest duża i ma on ograniczoną możliwość zgarniania nadmiernej renty (np. telewizja kablowa działająca na ograniczonym terenie),
- taryfy dwu- i wieloczęściowe (przedstawione w poprzednim podrozdziale),
- regulacja stopy zwrotu (*rate of return regulation*),
- regulacja pułapu cenowego (*price cap regulation*).

Dwie ostatnie metody wywodzą się z praktyki gospodarki amerykańskiej, gdzie duży impuls do rozwoju praktycznych instrumentów regulacji dały procesy deregulacji w latach siedemdziesiątych XX wieku. Ich istota polegała na zwiększeniu swobody przedsiębiorstw i zastąpieniu ścisłej kontroli ich działalności przez państwo metodami opierającymi się na wskaźnikach i parametrach ekonomicznych. W państwach europejskich tradycyjnie preferowano publiczną własność przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorach użyteczności publicznej. Sukces amerykańskiej deregulacji sprawił jednak, że zaczęto bardziej krytycznie postrzegać zaangażowanie państwa w gospodarkę i w większym stopniu doceniać rolę mechanizmów rynkowych. W szczególnym stopniu rozwój regulacji miał miejsce w Wielkiej Brytanii w połowie lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, gdzie w ramach demopolizacji i prywatyzacji sektorów sieciowych utworzono niezależne instytucje regulacyjne, wyposażone w duży zakres swobody decyzyjnej, łącznie z wyborem metod regulacji.

Koncepcja i praktyka stosowania metody regulacji w oparciu o regulację stopy zwrotu rozwinęła się w Stanach Zjednoczonych, gdzie ważnym aspektem była prywatna własność przedsiębiorstw eksploatujących sieci infrastruktury technicznej, w tym także sieć transportu kolejowego. Celem regulacji była zarówno ochrona konsumentów przed monopolistyczną pozycją przedsiębiorstwa, jak i ochrona prywatnej własności, zagwarantowana konstytucyjnie w USA. Zasadą metody *rate of return* jest ograniczanie swobody przedsiębiorcy w zakresie stanowienia cen i ustalanie takiej ich wysokości, aby przedsiębiorca osiągał pokrycie rocznych wydatków i tylko pewną dopuszczalną, sprawiedliwą (*fair*) stopę zwrotu na zainwestowanym kapitale. Stopa zwrotu powinna być jednak na tyle atrakcyjna dla

¹²⁰ W. Kip Viscusi i in.: *Economics of...*, op.cit., s. 408-422.

inwestorów, aby zachęcić ich do kontynuowania działalności i dalszego inwestowania.

W celu ustalenia struktury ceny gwarantującej właściwą stopę zwrotu, regulator określa pożądany poziom przychodów, biorąc pod uwagę wydatki operacyjne, amortyzację, podatki i dozwoloną stopę zwrotu. Podstawą do obliczenia stopy zwrotu jest wartość początkowa zasobów pomniejszona o umorzenie. Następnie regulator, szacując spodziewany popyt i oczekiwaną wielkość sprzedaży, ustala wysokość ceny¹²¹. W praktyce to regulowana firma przedkłada instytucji regulującej do zatwierdzenia strukturę i wysokość ceny produktu, ustalone zazwyczaj na podstawie kosztów poniesionych w poprzednim roku, uzasadniając, że przyniesie ona oczekiwane przychody. Cena jest ustalana na pewien okres, zasadniczo na 12 miesięcy, jednak w zasadzie tak długo, dopóki któraś ze stron (przedsiębiorstwo, regulator lub grupa konsumentów) nie wystąpi o zmianę, argumentując, że zrealizowana stopa zwrotu znacząco odbiega od zakładanej. Realizacja procesu regulacji wymaga w konsekwencji stałego monitorowania wyników i kosztów regulowanej firmy, a także kontroli wydatków inwestycyjnych. Ze tego względu metoda ta nazywana jest także regulacją kosztową (*cost-of-service regulation*)¹²².

Regulacja stopy zwrotu daje właścicielom przedsiębiorstwa pewien stopień pewności co do oczekiwanego zwrotu z kapitału. Jednak pewność zysku jest także podstawową wadą tej metody, ponieważ firma nie ma wówczas bodźców do poprawy efektywności, ani w zakresie kosztów operacyjnych, ani nakładów inwestycyjnych. Jako inny negatywny skutek tej metody wskazuje się w literaturze skłonność regulowanych firm do stosowania kapitałochłonnych metod produkcji, przeinwestowania oraz zbędnego podnoszenia standardów jakościowych świadczonych usług (celem zwiększenia kosztów). Możliwa jest również ekspansja takiego przedsiębiorstwa na inne rynki, nawet jeżeli przyniesie to straty operacyjne, z negatywnymi skutkami dla rozwoju konkurencji na tych rynkach.

Jako forma kontroli cenowej regulacja stopy zwrotu wymaga skrupulatnego i ciągłego badania kosztów regulowanego przedsiębiorstwa przez regulatora. Może to być realizowane poprzez wyrywkowe przeglądy lub ekspertyzy, weryfikujące poniesione koszty czy badające uzasadnienie dla planowanych lub podjętych inwestycji, w celu eliminacji nadmiernego zwiększania nakładów kapitałowych. W Stanach Zjednoczonych instytucja regulacyjna ma za zadanie zbadać, czy planowane lub poczynione inwestycje są konieczne dla dostarczenia usług i czy są one

¹²¹ J.S. Netz: *Price Regulation: a (Non-technical) Overview*, s. 402-403, [w:] Bouckaert B., De Geest G. (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, s. 396-466, University of Ghent 1999, <http://encyclo.findlaw.com>, pobrano 20.12.2010.

¹²² B. Borkowska: *Nowa regulacja cen w elektroenergetyce*, [w:] Kopycińska D. (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wyd. Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 105-111.

efektywne kosztowo w stosunku do rozwiązań alternatywnych. Znane są przypadki bankructwa firm z powodu braku aprobaty tej instytucji¹²³.

Ze względu na asymetrię informacji (przedsiębiorstwo zawsze ma dokładniejsze informacje o swoich kosztach) i możliwe oportunistyczne działania firmy (znieskształcanie informacji) skuteczność takich przeglądów jest jednak ograniczona. Pewną modyfikacją regulacji kosztowej jest stosowanie tzw. opóźnień regulacyjnych, które polegają na odwlekaniu w czasie wniosków przedsiębiorstw o podwyżkę cen. Przedsiębiorstwo, wiedząc, że jego koszty nie będą przeniesione na konsumentów natychmiast, jest zmuszone do kontynuacji działalności w oparciu o ceny dotychczasowe, co daje bodźce do redukcji kosztów¹²⁴.

W świetle powyższych rozważań można stwierdzić, że regulacja za pomocą stopy zwrotu z kapitału nie spełnia jednego z podstawowych założeń: nie chroni konsumenta przed siłą rynkową monopolu i nie zachęca regulowanej firmy do wzrostu efektywności. Natomiast konieczność szczegółowej weryfikacji kosztów całkowitych przedsiębiorstwa i ustalenie uzasadnionej stopy zwrotu powoduje, że koszty regulacji znacząco rosną.

Metodą niwelującą w pewnym stopniu mankamenty regulacji kosztowej jest regulacja cen maksymalnych lub inaczej pułapu cenowego, będąca jedną z metod regulacji bodźcowej. Została ona opracowana dla potrzeb regulacji brytyjskiego sektora telekomunikacyjnego, prywatyzowanego w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Bazuje na ustaleniu przez regulatora początkowych przychodów regulowanej firmy (na okres regulacji np. kilku lat) oraz współczynnika, przez który przychody te będą indeksowane w kolejnych okresach według formuły RPI-X. RPI oznacza wskaźnik cen detalicznych (*retail price index*), a X - narzucony przez regulatora procentowy wzrost efektywności przedsiębiorstwa¹²⁵. Pułap cenowy może dotyczyć również średniej ceny koszyka świadczonych i regulowanych usług. Regulator dopuszcza zatem wzrost regulowanych cen tylko o wielkość stopy inflacji, pomniejszonej o wzrost efektywności wyrażony w procentach. Czasami do formuły RPI-X dodaje się zmienną Y, obejmującą koszty, które znajdują się poza wpływem przedsiębiorstwa lub są regulowane gdzie indziej.

Punktem wyjścia w powyższej metodzie jest kalkulacja przychodów przedsiębiorstwa lub ceny referencyjnej, gdzie uwzględnione są koszty operacyjne, amortyzacja oraz odpowiednia stopa zwrotu. W przypadku produkcji wieloasortymentowej przyjmowane są dwa podejścia:

¹²³ J.S. Netz: *Price Regulation...*, op.cit., s. 403.

¹²⁴ *Docelowy model rynku energii elektrycznej*. Towarzystwo Obrotu Energią, Warszawa 2007, <http://www.toe.pl/cache/2//44/271/>, dn. 20.12.2010.

¹²⁵ B. Borkowska: *Nowa regulacja...*, op.cit., s. 108.

- podstawą indeksacji jest przeciętny przychód (skalkulowany na podstawie danych księgowych), który nie może wzrosnąć więcej niż o $RPI-X$;
- wskaźnik wzrostu cen może odnosić się do tzw. koszyka cenowego, tj. średniej ważonej z cen poszczególnych produktów, która nie może przekroczyć wielkości wyrażonej wzorem $RPI-X$.

Udział poszczególnych cen w koszyku może być wyrażony udziałem danego produktu w przychodach całkowitych. Tym samym regulator może kontrolować ceny firmy produkującej wiele produktów, sprawdzając jej przychody i korygując je stosownie do odpowiednich wag, natomiast przedsiębiorstwo ma swobodę w zakresie ustalania struktury cen i taryf. W praktyce, ustalając dopuszczalny poziom wzrostu cen, regulator musi wziąć pod uwagę kilka czynników, w tym:

- wartość istniejących zasobów,
- koszt kapitału,
- program inwestycyjny,
- oczekiwane zmiany produktywności,
- oszacowanie wzrostu popytu,
- czynniki zależne od obecnej i potencjalnej konkurencji.

Określenie każdego z czynników jest przedmiotem różnych procedur i zasad. Koszt kapitału i wartość istniejących zasobów mogą być ustalone z wykorzystaniem standardowych technik finansowych. Jednym z trudniejszych problemów jest ustalenie wartości czynnika X , zależnego od produktywności. Możliwe jest tutaj wykorzystanie wskaźników mierzących różnicę pomiędzy zagregowanymi stopami wzrostu czynników produkcji i wielkości produkcji, gdzie zmienna rezydualna jest szukanym parametrem, zależnym od produktywności. Niektóre z wymienionych czynników są uwzględniane również przy innych mechanizmach regulacji cen, a w szczególności przy regulacji stopy zwrotu.

Podstawowym celem regulacji pułapu cenowego jest zachęcanie regulowanego przedsiębiorstwa do zwiększania efektywności kosztowej w długim okresie czasu poprzez obniżanie kosztów jednostkowych. W założeniu pozwala to na generowanie zysków, jednocześnie zapewniając finansowanie obecnych i przyszłych operacji. Korzyści w takiej sytuacji odnoszą zarówno konsumenci, jak i producent. Nabywcy odnoszą korzyści, ponieważ wzrost efektywności produkcji przyczynia się do obniżenia ceny. Natomiast, jeżeli firmie uda się zredukować koszty w stopniu większym niż określony przez współczynnik X , dodatkowe korzyści pozostają w przedsiębiorstwie. Ważną kwestią jest ustalenie wysokości ceny początkowej; powinna być ona na poziomie bliskim kosztom produkcji. Jeżeli jest ustawiona zbyt wysoko, to zbyt mało nadwyżki jest transferowane do konsumenta; jeżeli zbyt nisko, to firma może mieć trudności z osiągnięciem progu rentowności i z przyciągnięciem kapitału, a także z utrzymaniem pożądanego jakości usług. Współczynnik X powinien zachowywać wartość ustaloną na co najmniej kilka lat. W procesie ustalania cen niezbędne jest także uwzględnienie czynników niezależnych od firmy, np. wzrostu cen energii, który może być transferowany w 100% na konsumenta.

Zaletami metody *price cap regulation*, oprócz korzyści opisanych powyżej, są także:

- możliwość przeniesienia w ceny obiektywnych zmian kosztów, dzięki powiązaniu współczynnika RPI z poziomem inflacji,
- względnie niskie koszty regulacji,
- stosunkowo dobra imitacja warunków rynku konkurencyjnego, który stwarzając możliwości osiągnięcia ponadprzeciętnych zysków daje bodźce do obniżania kosztów i inwestowania na uzasadnionym poziomie.

Ponieważ ustalanie wskaźnika RPI-X może odwoływać się tylko do indeksacji cen, bez konieczności mierzenia aktywów firmy czy alokacji kosztów pomiędzy produkowane dobra i bez wiedzy o przyszłym popycie, jest możliwe uproszczone stosowanie opisanej metody, gdzie wymagane są mniejsze nakłady informacyjne i mniejsze koszty¹²⁶.

Wśród ekonomistów i praktyków nie ma zgody co do wyższości jednego lub drugiego podejścia regulacyjnego (*rate of return* czy *price-cap-regulation*). Metoda regulacji pułapu cenowego wydaje się mieć teoretycznie przewagę nad innymi, ale uważa się, że w praktyce nie sprawdziła się w żadnym kraju. Podkreśla się, że jest systemem ryzykownym dla regulatora ze względu na konsekwencje wprowadzenia nieprawidłowego poziomu cen, mogącego powodować straty wyznaczonego operatora¹²⁷. Ponadto w przypadku produkcji o dużym udziale kosztów stałych możliwości zwiększenia produktywności, a więc również efektywności w krótkim czasie są bardzo ograniczone.

W tabeli 2.4 zawarto syntetyczne zestawienie, prezentujące główne wady i zalety omawianych metod regulacji monopolu, wywodzących się z doświadczeń amerykańskich.

Regulacja pułapu cenowego RPI-X jest jednym z bardziej popularnych instrumentów regulacji monopolu w Wielkiej Brytanii i stosowana jest również w transporcie kolejowym, w odniesieniu do taryf pasażerskich. Na przykład taryfy dla dojazdów pracowniczych są regulowane z uwzględnieniem koszyka cen wszystkich pozostałych usług przewozowych, obciążonych wagą stosowną do dochodu, jaki operator osiąga z danej usługi.

¹²⁶ B. Borkowska: *Nowa regulacja...*, op.cit., s. 110.

¹²⁷ *Sprawozdanie z podróży służbowej poza granicami kraju*, Sprawozdania_CERP_Mainz_25-26.06.2009.pdf, s.4, www.uk.gov.pl, pobrano 20.12.2010.

Tabela 2.4

Metody regulacji cen monopolu

Metoda	Zalety	Wady
Regulacja stopy zwrotu (<i>Rate of return regulation</i>). Regulator ustala ceny umożliwiające pokrycie rocznych wydatków i tylko pewną dopuszczalną, sprawiedliwą stopę zwrotu na zainwestowanym kapitale.	Daje właścicielom przedsiębiorstwa pewien stopień pewności co do oczekiwanego zwrotu z kapitału.	- brak bodźców do poprawy efektywności, - skłonność do stosowania kapitałochłonnych metod produkcji, przeinwestowania oraz zbędnego podnoszenia standardów jakościowych świadczonych usług, - konieczność stałego monitorowania wyników i kosztów regulowanej firmy, - konieczność weryfikacji planów inwestycyjnych, - znaczne potrzeby informacyjne i koszty regulacji.
Regulacja cen maksymalnych; regulacja pułapu cenowego (<i>Price cap regulation</i>). Regulator ustala początkowe przychody regulowanej firmy na okres regulacji (np. kilku lat) oraz współczynnik, którym przychody te będą indeksowane w kolejnych okresach, z zastosowaniem formuły RPI-X.	- bodźce do zwiększania efektywności kosztowej, - przedsiębiorstwo ma swobodę w zakresie ustalania struktury cen i taryf, - zapewnia finansowanie obecnych i przyszłych operacji, - pozwala na generowanie zysków, - możliwość przeniesienia w ceny obiektywnych zmian kosztów, - dobra imitacja warunków rynku konkurencyjnego, - względnie niskie koszty regulacji.	- kluczowa kwestia: ustalenie właściwej wysokości ceny początkowej, umożliwiającej rentowność, - konieczność stabilności cen, - w przypadku produkcji o dużym udziale kosztów stałych niewielkie możliwości zwiększenia produktywności i efektywności w krótkim czasie.

Źródło: opracowanie własne

Reasumując rozważania dotyczące regulacji monopolu w gospodarce można sformułować kilka zasadniczych wniosków. Po pierwsze, eliminacja negatywnych konsekwencji funkcjonowania monopolu koncentruje się na ograniczaniu siły rynkowej producenta. Siła ta ma swoje źródło w procesie koncentracji branży, realizowanym współcześnie poprzez fuzje, wykup i inne transakcje, w następstwie których połączone i zrestrukturyzowane korporacje mogą znacząco wpływać na

relacje rynkowe. W takich przypadkach państwo interweniuje za pomocą przepisów o ochronie konkurencji, których celem jest jej ożywienie, a także zapobieganie monopolizacji i innym praktykom kontroli podaży. Pod wpływem rozwoju teorii rynków kontestowalnych na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat nastąpiło istotne przesunięcie punktu ciężkości w zakresie regulacji: najważniejszą dla poprawności funkcjonowania rynku nie jest kwestia, jak duży jest monopolista, ale na ile możliwe jest wejście nowego konkurenta na rynek. Jeżeli firmy będą się obawiały takiego wejścia, wtedy zachowanie monopolu będzie samorzutnie korygowane w sposób sprzyjający jego bardziej społecznie akceptowanemu zachowaniu. Celem polityki regulacyjnej władz publicznych jest w takiej sytuacji obniżenie barier wejścia i wyjścia z rynku. Włączenie do metodyki regulacji dorobku teorii rynków kontestowanych spowodowało rozwój nie tyle regulacji chroniącej konkurencję (antymonopolowej), ile regulacji na rzecz konkurencji (prokonkurencyjnej).

Po drugie, konieczność regulacji monopolu pociąga za sobą koszty. Koszty te wynikają przede wszystkim z asymetrii informacji - regulator nie zna kosztów produkcji, nie ma pełnej informacji o poziomie jakości. W zależności od stosowanych instrumentów, regulator musi oszacować koszt kapitału, tj. właściwą stopę zwrotu na aktywach, które przedsiębiorstwo powinno uzyskać, aby się dalej rozwijać, a także wielkość przyszłego popytu. Niedostatek informacji dotyczy ponadto braku wiedzy o elastyczności cenowej popytu różnych grup konsumentów. Również konsumenci nie mają dostępu do wszystkich informacji o produkcie, stąd nie można uznać, że ich zachowania i wybory są w pełni racjonalne. Przełamanie tej asymetrii wymaga powołania aparatu administracyjnego - organu lub urzędu regulacyjnego, którego utrzymanie i funkcjonowanie generuje koszty. Są one dodatkową stratą społeczną. Koszt ten jest przerzucany przez organ publiczny na konsumentów poprzez wyższe opłaty (np. w postaci podatków) lub na producentów, którzy z kolei przerzucają go na konsumentów.

Kolejny problem odnosi się do skuteczności polityki regulacyjnej. Celem działania regulatora (państwa) powinno być zapewnienie maksymalnego dobrobytu lub efektywności społecznej, co oznacza, że urzędy regulacji musiałyby być całkowicie niezależne, wolne od nacisków politycznych i musiałyby dysponować szerokimi kompetencjami w zakresie decyzji finansowych. W rzeczywistości celem regulacji często nie jest maksymalizacja społecznego dobrobytu, skuteczności lub efektywności oddziaływania regulacyjnego. Regulator jako instytucja publiczna tworzona przez ludzi podlega racjonalnym lub nieracjonalnym naciskom różnych grup lobbystycznych lub wyborczych. Z działaniami regulacyjnymi związane są silne prywatne interesy, które mogą przynieść fortuny, np. poprzez ograniczenia konkurencji obcych firm na rodzimym rynku, przydzielone koncesje lub prawa wyłączne. Rzeczywistym celem działań regulacyjnych może więc być zapewnienie transferu profitów do określonej grupy lub zwiększenie zysku regulowanej branży, co wiąże się również z problemem korupcji. Zjawiska te podlegają badaniom teoretycznym; stanowią m.in. przesłankę do sformułowania pojęcia *government failure* - zawodność państwa, będącego odpowiednikiem zawodności rynku (*market failure*).

Nawet, jeżeli nie ma nacisków zewnętrznych, niekoniecznie regulator musi dążyć do maksymalizacji społecznego dobrobytu. Doświadczenia amerykańskie pokazują także, że u podłoża działań rządu leży często nie tyle korzyść dla społeczeństwa, ile kwestia ogólnego kosztu nowej regulacji. Dążenie do redukcji wydatków publicznych prowadzi wówczas do wyboru rozwiązań mało efektywnych, ale tanich. Nieskuteczna regulacja może być także skutkiem braku opracowania przez stronę publiczną odpowiednich procedur i mechanizmów nadzoru. Istotnym zagadnieniem w rozważaniach dotyczących polityki regulacyjnej staje się kwestia skuteczności i efektywności regulacji.

Jak dotąd nie znaleziono rozwiązań w zakresie regulacji, które dawałyby pożądane skutki, były możliwe do wprowadzenia w praktyce i nie powodowały nieefektywności w innych dziedzinach. Warunkiem podjęcia decyzji o stosowaniu regulacji, bądź nie, czy o wyborze odpowiedniego zakresu i narzędzi regulacji jest wiedza posiadana przez regulatora, dotycząca charakteru danego monopolu naturalnego, a także niezależność jego działania.

3. REFORMY STRUKTURALNE I ZASADY REGULACJI TRANSPORTU KOLEJOWEGO

Poprawa wyników i sprawności funkcjonowania systemu transportu kolejowego musi opierać się o działania ponoszące efektywność przedsiębiorstw kolejowych. W niektórych krajach działania te ograniczały się tylko do prostych przedsięwzięć racjonalizacyjnych, bez naruszania zasadniczych struktur i mechanizmów, podczas gdy w innych miały miejsce głębokie przekształcenia całego sektora. Zostały one przeprowadzone głównie tam, gdzie do osiągnięcia celów ekonomicznych reform kolei zamierzano wykorzystać oddziaływanie prywatyzacji i konkurencji. W wielu przypadkach jednak przedsiębiorstwa kolejowe, obejmujące swoim zasięgiem działania obszar całego kraju i wszystkie rodzaje procesów kolejowych, były zbyt duże, aby mogły być sprywatyzowane w całości. A zatem konieczne było stworzenie obiektywnych możliwości dla działania konkurencji i prywatyzacji poprzez restrukturyzację i podział dotychczasowych, zintegrowanych podmiotów. W rezultacie, w wyniku reform w sektorze kolejowym pojawiły się nowe podmioty gospodarcze, tworzące rynek wewnętrzzgałęziowy.

W zmienionych uwarunkowaniach również regulacja sektora kolejowego, jej cele i mechanizmy, musiały ulec zmianom. Celem zasadniczym nowych scenariuszy regulacji jest zapewnienie przedsiębiorstwom przewozowym stabilnych instytucjonalnych i prawnych ram dla ich działalności, sprzyjających osiągnięciu ekonomicznej efektywności. Jednocześnie, mimo prywatyzacji przedsiębiorstw, muszą być realizowane cele społeczne: dostarczanie usług użyteczności publicznej i rozwój systemu kolejowego z zamiarem minimalizacji negatywnych skutków zewnętrznych transportu jako całości. Pojawia się ponadto konieczność ochrony klientów poprzez regulacje jakościowe, zwłaszcza w warunkach ograniczonej konkurencji. Zagadnieniom tym poświęcony jest kolejny rozdział monografii.

3.1. Założenia restrukturyzacji przedmiotowej i podmiotowej przedsiębiorstwa kolejowego

Restrukturyzacja może być określona jako proces zmian zachodzących w przedsiębiorstwie, racjonalnych z punktu widzenia właściciela, których celem jest dostosowanie przedsiębiorstwa do zmian zachodzących w otoczeniu¹²⁸. W zależności od trudności położenia firmy mogą być rozważane mniej lub bardziej radykalne opcje przekształceń.

¹²⁸ A. Letkiewicz: *Restrukturyzacja systemów...*, op.cit.

Jak wskazuje K. Górka, restrukturyzacja oznacza zmianę elementów starego systemu i powiązań między nimi w zamiarze ich unowocześnienia, co ma służyć realizacji określonych zadań, takich jak zwiększenie konkurencyjności wyrobów i usług, unowocześnienie techniki i technologii, ochrona środowiska naturalnego czy utrzymanie i wzrost zatrudnienia. Celem restrukturyzacji jest zazwyczaj przywrócenie sprawności funkcjonalnej przedsiębiorstwa, znajdującego się w sytuacji kryzysowej. Ten sposób postępowania ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku przemysłów o dużej dekapitalizacji majątku trwałego¹²⁹.

Modyfikacja starego systemu może obejmować różne elementy jego struktury, w związku z czym K. Górka wymienia restrukturyzację własnościową, organizacyjną, produkcyjną, techniczną i finansową¹³⁰. Natomiast w innym ujęciu, D. Kowalczyk-Jakubowska i A. Malewicz rozróżniają pomiędzy tylko dwoma rodzajami restrukturyzacji, podmiotową i przedmiotową, w zależności od obszarów, które w przedsiębiorstwie podlegają zmianom. Restrukturyzacja podmiotowa obejmuje zmiany w zakresie organizacji przedsiębiorstwa, jego formy prawnej i struktury własnościowej. Natomiast restrukturyzacja przedmiotowa nakierowana jest na zmiany wewnętrzne, dotyczące struktury produkcji, poprawy jakości itp., w efekcie których przedsiębiorstwo jest w stanie generować lepsze wyniki ekonomiczne¹³¹.

Definicja restrukturyzacji sformułowana przez R. Kopicki'ego i L.S. Thompson'a w odniesieniu do kolei podkreśla rynkowy efekt końcowy przedsięwzięcia. W tym ujęciu restrukturyzacja oznacza zmianę elementów strukturalnych przedsiębiorstwa w sposób przyczyniający się do podniesienia jego wartości ekonomicznej. Wartość ta jest mierzona w kategoriach zdolności kolei do zaspokojenia potrzeb załadowców i pasażerów w warunkach otwartego rynku transportowego, na którym przewoźnik kolejowy konkuruje z innymi usługodawcami. Strategiczne elementy strukturalne przedsiębiorstwa kolejowego, które muszą być poddane restrukturyzacji tworzą¹³²:

- zasoby materialne (podział, zmiana przeznaczenia, odnowa, zbycie, wymiana),
- fundusze (ocena stanu zadłużenia, przejrzystość, możliwość finansowania działalności),
- siła robocza (liczba zatrudnionych, posiadane kompetencje z punktu widzenia potrzeb przedsiębiorstwa, możliwości redukcji - rozwiązanie umów o pracę, emerytury),
- zarządzanie (wartość i posiadane umiejętności zespołu, zakres koniecznych zmian),

¹²⁹ K. Górka: *Przemiany strukturalne...*, op.cit., s. 62.

¹³⁰ Tamże, s. 64-68.

¹³¹ D. Kowalczyk-Jakubowska, A. Malewicz: *Restrukturyzacja jako technika ratowania i rozwoju przedsiębiorstwa*, Wyd. IOPM, Warszawa 1992.

¹³² R. Kopicki, L.S. Thompson: *Best Methods of...*, op.cit., s. 19.

- cele strategiczne (redefinicja celów, wskazanie źródeł przewagi konkurencyjnej).

Autorzy przytoczonej definicji uważają, że zdolność przedsiębiorstwa do zmian wraz z rynkiem, który obsługuje i do szybkiego rozwoju nowych usług w odpowiedzi na potrzeby klientów jest zasadniczym źródłem przewagi konkurencyjnej na współczesnych rynkach transportowych. Nadrzędnym celem restrukturyzacji przedmiotowej przedsiębiorstwa kolejowego powinno być zatem dostosowanie jego zasobów oraz sposobu ich użytkowania do potrzeb zgłaszanych przez rynek, tak, aby doprowadzić do rentowności przedsiębiorstwa i tym samym podnieść jego wartość. Tak więc cel przyświecający restrukturyzacji przedmiotowej przedsiębiorstwa kolejowego to taka zmiana struktur i zasobów przedsiębiorstwa, która przystosuje je do lepszej obsługi współczesnego rynku przewozowego, z wykorzystaniem proefektywnościowych skutków prywatyzacji i konkurencji.

Zmiana struktur tradycyjnie zarządzanego, zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego, realizująca powyższe zamierzenia, wymaga rozwiązania kilku istotnych kwestii, w tym:

- określenia dziedzin gospodarowania w transporcie kolejowym, które mogą zostać wyodrębnione w celu samodzielnego funkcjonowania na konkurencyjnym rynku,
- określenia zakresu działalności w transporcie kolejowym, jaki powinien zostać objęty ochroną publiczną,
- wypracowania skutecznych sposobów oddziaływania na powstałe przedsiębiorstwa kolejowe w celu podniesienia ich efektywności, zwłaszcza jeżeli miałyby one charakter monopoli terytorialnych bądź usługowych,
- określenia mechanizmów i form instytucjonalnych regulacji rynku kolejowego (w tym dostępu do rynku i ochrony konkurencji).

Warunkiem samodzielności finansowej przedsiębiorstwa jest prowadzenie takiej działalności, która jest potencjalnie rentowna, co wymaga dokładnej analizy możliwości generowania zysków oraz analizy zasobów pod kątem ich przydatności do realizacji tego celu. Analiza taka, prowadzona w odniesieniu do wszystkich aktywności w transporcie kolejowych umożliwi również identyfikację tych procesów, których realizacja jest trwale deficytowa, ale niezbędna z punktu widzenia funkcjonowania systemu, bądź potrzeb społeczeństwa i będzie wymagała dotowania.

Jest wiele możliwości wyodrębnienia samodzielných procesów spośród całości działalności gospodarczej w transporcie kolejowym, jak wskazują przypadki analizowane w przywoływanych publikacjach ekspertów Banku Światowego¹³³. Decyzje dotyczące prywatyzacji są decyzjami wtórnymi; przedsiębiorstwa kolejowe

¹³³ R. Kopicki, L.S. Thompson: *Best Methods of...*, op.cit.; L.S. Thompson: *Changing railway structure and ownership; is anything working?* Transport Reviews, vol. 23, nr 3/2003, s. 311-355; J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized Rail Transport*, Policy Research Working Paper 2064, The World Bank 1999.

mogą pozostać w rękach publicznych albo mogą być sprywatyzowane, jednak w obu przypadkach powinny być zdolne do przetrwania na rynku. Skuteczna restrukturyzacja dotychczasowego, monolitycznego przedsiębiorstwa kolejowego jest jednym z podstawowych celów reform kolei, a prywatyzacja - czy to całości, czy też części przedsiębiorstwa lub procesów kolejowych może być sprawdzianem ich skuteczności. Zainteresowanie sektora prywatnego będzie tym większe, im wyższa wartość zrestrukturyzowanego przedsiębiorstwa. Tak więc, analiza zasobów i procesów w przedsiębiorstwie kolejowym jest niezbędna, zarówno pod kątem zwiększenia rentowności, jak i zmian strukturalnych w sektorze, z zamiarem prywatyzacji wydzielonych części działalności.

Zwiększenie rentowności przedsiębiorstwa czy podniesienie jego wartości jest zasadniczo możliwe do osiągnięcia dwiema drogami, odpowiadającymi zasadom racjonalnego gospodarowania:

- poprzez przesunięcie wszystkich dostępnych zasobów do sfery ich najlepszego i najbardziej korzystnego użytkowania, określonego cenami w warunkach otwartego rynku, co umożliwi poprawę produktywności zasobów,
- poprzez zmianę struktury zasobów w taki sposób, aby możliwe było zwiększenie ilości produkowanych usług transportowych przy mniejszych zasobach.

Biorąc pod uwagę niską elastyczność popytu na usługi transportowe wydaje się, że pierwszy sposób podniesienia wartości przedsiębiorstwa kolejowego ma ograniczone zastosowanie. Niezależnie od wybranego sposobu, w obu przypadkach konieczne są następujące działania:

- wytyczenie nowych celów strategicznych przedsiębiorstwa, uwzględniających ewentualną zmianę rodzajów i standardów usług,
- przegląd i dostosowanie posiadanych zasobów, struktur organizacyjnych oraz zadań przypisanych stanowiskom do nowych celów,
- zmiana metod zarządzania, w tym zerwanie z praktykami publicznych nacisków i układów zbiorowych.

Postawienie nowych celów strategicznych jest powiązane z wyodrębnieniem samodzielnych obszarów działalności. Wyodrębnienie takie można przeprowadzić na podstawie zróżnicowania procesów kolejowych w wymiarze geograficznym, przedmiotowym i funkcjonalnym, pamiętając, że w efekcie kolej powinna oferować atrakcyjne usługi o względnie niskim koszcie i wysokiej jakości¹³⁴.

Jednym z podstawowych wymiarów rynków transportowych jest **wymiar geograficzny**, co oznacza, że infrastruktura liniowa i punktowa może być przyporządkowana do obsługi różnych obszarów geograficznych, zaspokajając np. potrzeby załadowców i pasażerów typowo lokalne lub w wymiarze regionalnym czy krajowym. Kluczowym krokiem analitycznym w tym przypadku jest segmentacja rynków, ładunków i pasażerów na zróżnicowane i samodzielne, cząstkowe sieci obsługowe. Jeżeli przepływy ładunków i pasażerów występują przede wszystkim

¹³⁴ R. Kopicki, L.S. Thompson: *Best Methods of...*, op.cit., s. 19 i nast.

w skali lokalnej, korzyści procesów w dużej skali na sieci ogólnokrajowej mogą nie wystąpić. Operacje o mniejszym zakresie mogą być w rzeczywistości lepiej dopasowane do obsługi lokalnych potrzeb załadowców i pasażerów.

Odpowiednio do segmentacji geograficznej można również przeprowadzić **przedmiotową** segmentację działalności biznesowej, gdzie kryterium wydzielenia będzie rynek i produkt. Koleje zazwyczaj obsługują nie jeden, ale wiele rynków produktów, każdy z własną charakterystyką operacyjną i geograficzną, określoną przez różne potrzeby klientów oraz unikalne wyzwania konkurencyjne. Przewozy pasażerów i ładunków są najbardziej oczywistymi i tradycyjnymi obszarami biznesowymi - produktami transportu kolejowego. Przydział zasobów kolei do różnych obszarów działalności ma sens tylko wtedy, kiedy celem restrukturyzacji jest podniesienie zdolności przedsiębiorstwa do oferowania specyficznych usług, „skrojonych” pod szczególne potrzeby klientów i kiedy zasoby wymagane do obsługi tych różnych rynków mogą być oddzielnie zarządzane.

Inny sposób podziału zasobów to segmentacja stosownie do spełnianych **funkcji**. Realizacja procesów kolejowych wymaga połączenia co najmniej czterech różnych funkcji, tworzących wartość usługi, są to:

- prowadzenie ruchu pociągów,
- utrzymanie infrastruktury,
- utrzymanie taboru i innego wyposażenia,
- funkcje komercyjne (sprzedaż i marketing).

Funkcje te mogą być wydzielone jako wyodrębnione części procesu tworzenia usługi i powierzone różnym firmom. Tradycyjnie utrzymuje się, że integracja wszystkich funkcji pod jednym zarządem jest warunkiem efektywności operacyjnej. Jednakże doświadczenia różnych zarządów kolejowych wskazują, że rozdzielanie funkcji jest możliwe, tzn. przynajmniej nie narusza bezpieczeństwa oraz sprawności ruchu pociągów; natomiast kwestia efektywności budzi kontrowersje¹³⁵.

Inna pożyteczna segmentacja działalności w transporcie kolejowym to podział sieci kolejowej według **intensywności ruchu**, na linie charakteryzujące się wysokim natężeniem ruchu (zazwyczaj rentowne) i linie o niskim natężeniu przewozów (zazwyczaj mniej lub w ogóle nierentowne). To zróżnicowanie może być pomocne przy podejmowaniu decyzji dotyczących zawieszenia ruchu na liniach mało obciążonych lub zasad dofinansowania przewozów na tych liniach w ramach świadczenia usług publicznych.

Pomocne w tych działaniach może być rozróżnienie pomiędzy zasobami kluczowymi „core” i pozostałymi - „non-core”, które mogą być sprzedane. Dotyczy to również linii kolejowych. Przesunięcia zasobów, które nie podnoszą wartości usług dostarczanych klientom przez przedsiębiorstwo obniżają ekonomiczną wartość

¹³⁵ J. Pacht: *Auswirkungen der Bahnreform auf Infrastruktur und Bahnbetrieb*, [w:] Ritzau H.-J., Oettle K., Pacht J., Stoffels W. *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung*, Ritzau KG – Verlag Zeit und Eisenbahn 2003, s. 267-289.

firmy i powinny być unikane. Z drugiej strony, niejednokrotnie pożądane jest odnowienie lub wymiana posiadanych zasobów w celu unowocześnienia techniki i technologii operacji kolejowych, jeżeli efektem mają być atrakcyjne dla klientów usługi. Dopasowanie zasobów do możliwości oferowania usług żądanych przez rynek w perspektywie długoterminowej jest istotą restrukturyzacji przedsiębiorstwa kolejowego.

Analiza rynku i dostosowywanie posiadanych zasobów do nowych potrzeb powinna być stałym elementem zarządzania przedsiębiorstwem kolejowym. Aby mogły one sprostać konkurencji rynkowej, w centrum ich działań powinno zostać zaspokojenie potrzeb i wymagań klienta. Nieodzowne jest przy tym aktywne poszukiwanie nisz rynkowych i innowacyjność w kreacji ofert, zarówno przewozowych, jak i usług towarzyszących. Jak pokazuje praktyka, prywatne przedsiębiorstwa kolejowe lepiej sobie radzą z tymi wyzwaniami; są one w stanie ciągłego dostosowywania się i permanentnej reorganizacji. Ich odpowiedzią na konkurencję jest stałe „kreowanie” firmy na nowo. Natomiast poprawa funkcjonowania państwowych przedsiębiorstw wymaga najpierw podjęcia odpowiednich decyzji przez władze publiczne, co opóźnia cały proces dostosowania¹³⁶.

Zakres prywatyzacji w transporcie kolejowym, jako następstwo zmian struktur organizacyjnych w każdym kraju zależy od przyjętych celów reform kolei i od decyzji politycznych - na ile akceptowana jest prywatyzacja tego sektora, ciągle postrzeganego jako strategiczny. Wiąże się z tym podjęcie decyzji, jaka część zasobów transportu kolejowego i procesów kolejowych powinna zostać zachowana we własności państwa, a jaka może być sprzedana. Istotne dla możliwości sprzedaży czy oddania do obsługi w ramach koncesji (franczyz) wydzielonych obszarów jest ustalenie zasad wykonawstwa i odpłatności za nierentowne (ale konieczne ze społecznego punktu widzenia) usługi przewozowe. Z tych uwarunkowań wynika ostateczna liczba i własność podmiotów gospodarczych, aktywnych na rynku kolejowym.

Biorąc pod uwagę tradycyjne struktury organizacyjne, różniące się stopniem niezależności od administracji państwowej i nowe struktury z różnym udziałem sektora prywatnego, można wyróżnić następujące formy własnościowe, występujące w systemach transportu kolejowego¹³⁷:

1. *Kolej jako departament rządowy*. Transport kolejowy jest w pełni kontrolowany przez rząd lub odpowiednie ministerstwo, a stopień niezależności jednostek wykonawczych jest zerowy. Zarówno infrastruktura, jak i wykonawstwo przewozów należą do właściciela publicznego i są finansowane poprzez transfery publiczne.

¹³⁶ R. Kopicki, L.S. Thompson: *Best Methods of...*, op.cit. s. 20-24.

¹³⁷ A. Galenson, L.S. Thompson: *Forms of Private Sector Participation In Railways*. Transport, Water and Urban Development Department Report Nr RW-5, The World Bank, Washington D.C. 1993.

2. *Kolej jako przedsiębiorstwo publiczne.* Przedsiębiorstwo posiada dużą autonomię zarządczą, jednak wiele decyzji (głównie rozwój i finanse) podlega akceptacji przez rząd. Koleje, zorganizowane w ten sposób, zazwyczaj podpisują mniej lub bardziej formalne kontrakty z rządem, określające zadania i odpowiedzialność każdej strony. Ponadto wprowadzane bywają stopniowe ograniczenia co do poziomu subsydiowania ze środków publicznych.
3. *Kolej jako reformowane przedsiębiorstwo publiczne.* Przedsiębiorstwo kolejowe zostaje przekształcone w holding i skomercjalizowane (posiada autonomię finansową i zarządczą), podlega krajowemu prawu spółek handlowych. Jednakże rząd, jako główny właściciel, decyduje o istotnych dla przedsiębiorstwa kwestiach, takich jak polityka cenowa i poziom inwestycji, a także poprzez konieczne subsydia zapewnia realizację nierentownych usług publicznych.
4. *Częściowa prywatyzacja funkcji – outsourcing usług.* Dysponując pełną własnością podstawowych zasobów, rząd lub kolejowe przedsiębiorstwo publiczne może zakontraktować wykonawstwo dowolnych usług od sektora prywatnego. Dotyczy to zazwyczaj usług pomocniczych, takich jak catering, usługi medyczne, systemy sprzedaży biletów, utrzymanie zasobów materialnych, czyszczenie etc.
5. *Kontrakty menadżerskie:* prywatny przedsiębiorca przejmuje odpowiedzialność za wykonawstwo określonych funkcji i utrzymanie koniecznych do tego zasobów.
6. *Leasing zasobów.* Jest to pewna odmiana kontraktów na usługi, gdzie zleceniobiorca wnosi opłatę za użytkowanie udostępnionych publicznych zasobów trwałych. Zleceniobiorca ma więcej samodzielności niż w przypadku kontraktów menadżerskich.
7. *Koncesjonowanie.* Jest szerszą formą leasingu, w której koncesjonariusz wykonuje określoną działalność i zarządza utrzymaniem zasobów w dłuższym czasie, ustalonym przez okres ważności kontraktu. Koncesja może obejmować również warunki w zakresie inwestowania. Stosowane są różne formy koncesji, w zależności od podziału ryzyka między stronę publiczną i prywatną.
8. *Joint venture:* Partnerzy prywatni dostarczają kapitał rozwojowy i wiedzę w zakresie planowania lub zarządzania.
9. *Prywatne przedsiębiorstwo kolejowe,* gdzie możliwe są trzy opcje:
 - prywatyzacja częściowa: własność zasobów i większość ryzyka są po stronie właścicieli prywatnych, ale rząd zachowuje część udziałów, a tym samym wpływ na zarządzanie i w efekcie dzieli część ryzyka,
 - pełna prywatyzacja, ale pod dużym nadzorem regulacyjnym: rząd zachowuje prawo głosu w ważnych decyzjach, dotyczących polityki cenowej lub wejścia na rynek,

- pełna prywatyzacja bez regulacji (z wyjątkiem kwestii zdrowia i bezpieczeństwa)¹³⁸.

Wprowadzane przez rządy rozwiązania strukturalne w transporcie kolejowym, wybierane jako „najlepsze”, uwzględniają nie tylko ich obiektywne wady i zalety w warunkach danego kraju, ale także priorytety polityczne i poglądy na prywatyzację ekipy rządzącej, rozpoczynającej lub kontynuującej reformy kolei. W zależności od priorytetów politycznych, „najlepsze” może być rozwiązanie pozwalające na zachowanie daleko idącej publicznej kontroli nad kolejami, lub rozwiązanie najbardziej efektywne według czytelnych zasad ekonomii.

Jednym z bardziej newralgicznych obszarów restrukturyzacji jest zmiana poziomu i struktury zatrudnienia, co jest często podstawowym warunkiem poprawy produktywności pracy i efektywności przedsiębiorstwa. Koleje należą do gałęzi przemysłu o wysokiej intensywności pracy, w związku z czym koszty pracy stanowią znaczną część kosztów operacyjnych przedsiębiorstw. Prywatyzacja przedsiębiorstw kolejowych wymaga podjęcia przez państwo działań wspierających i osłaniających proces redukcji zatrudnienia, w tym rewizję form zatrudnienia i zabezpieczeń emerytalnych.

Rozważając problematykę przywrócenia rentowności przedsiębiorstwom kolejowym, należy zwrócić uwagę na uwarunkowania zewnętrzne, które sprzyjają efektywności przewozów kolejowych. W związku z charakterystyką techniczno-eksploatacyjną transportu kolejowego, warunkiem jego efektywności w określonych relacjach jest generowanie wystarczających potoków ładunków lub pasażerów, a także wystarczająca odległość przewozu. Wymóg rentowności i jednocześnie presja na obniżanie cen przesuwają koleje do tych segmentów rynku, które umożliwiają spełnienie powyższych wymogów. W przewozach ładunków są to głównie przewozy masowe, a w przewozach pasażerskich - obsługa aglomeracji i przewozy międzyregionalne pomiędzy dużymi ośrodkami gospodarczymi. Osiągnięcie odległości przewozu gwarantujących opłacalność w warunkach europejskich wiąże się z przekraczaniem granic narodowych, co wywołuje kolejne problemy - polityczne, techniczne i organizacyjne. Podjęte próby ich rozwiązania w ramach wspólnej polityki kolejowej Unii Europejskiej zostały przedstawione w dalszej części opracowania. Jest to kwestia bardzo istotna zwłaszcza w przewozach ładunków i w przewozach intermodalnych.

Natomiast problem wystarczających potoków dla organizacji kolejowych przewozów pasażerskich wiąże się ze współczesnymi trendami osadnictwa i polityką zagospodarowania przestrzennego. Jednym ze skutków rozwoju transportu samochodowego jest swoboda lokalizacji miejsc zamieszkania i zatrudnienia, zakupów czy rozrywki, do czego często wykorzystywane są tanie tereny podmiejskie, dotychczas niezagospodarowane transportowo. Wzrastający poziom motoryzacji

¹³⁸ L.S. Thompson: *Conclusions: competitive tendering in railways – What can we learn from experience?* [w:] *Competitive Tendering of Rail Services*, ECMT 2007, s. 200.

i rozbudowa infrastruktury drogowej pozwalają na rozproszenie osadnictwa, niezależnie od istniejących linii kolejowych czy prowadzonych innych linii komunikacji zbiorowej. W konsekwencji następuje stały odpływ pasażerów od komunikacji publicznej, pogarszający relacje ekonomiczne transportu zbiorowego, nie tylko kolejowego.

Kolejowy transport aglomeracyjny zyskuje na znaczeniu wraz z rozwojem miast i wzrostem zatłoczenia na drogach dojazdowych; jednak ogólny trend rozproszonego osadnictwa jest trudny do zatrzymania¹³⁹. Potrzebna byłaby do tego zdecydowana polityka zagospodarowania przestrzennego, sterująca lokalizacjami budowlanymi poprzez decyzje administracyjne albo zachęty ekonomiczne. Drugim warunkiem jest znaczna rozbudowa aglomeracyjnych systemów transportowych, obejmująca swoim zasięgiem nowo zagospodarowane tereny podmiejskie. Nie muszą to być systemy kolejowe; przykład Szwajcarii pokazuje, że dobre skutki przynoszą również koncepcje organizacyjne wykorzystujące transport autobusowy w relacjach dowozowych, podporządkowanych istniejącemu układowi sieci kolejowej. Podobne rozwiązania obsługi komunikacyjnej stosowane są także w Niemczech. Bez świadomego kształtowania warunków, sprzyjających generowaniu potrzeb przewozowych dla kolei nie będzie możliwe efektywne wykonywanie przewozów na istniejącej sieci. Alternatywą może być zmniejszenie obsługiwanego obszaru i wielkości sieci kolejowej.

Zwiększanie dostępności przestrzennej transportu zbiorowego w oparciu o transport kolejowy musi być powiązane z wyraźną poprawą jakości obsługi, tak aby transport zbiorowy oferował lepszą użyteczność transportową usługi, przede wszystkim pod względem najważniejszych cech, jakimi są czas i komfort przewozu. Spełnienie tych wymogów, szczególnie istotnych w przewozach na dalsze odległości, jest często uzależnione od modernizacji sieci kolejowej lub rozwoju kolei wysokich prędkości.

Kolejną kwestią jest współdziałanie kolei z innymi gałęziami transportu, określane terminem intermodalności. Intermodalność może dotyczyć zarówno przewozów pasażerskich, jak i towarowych. Jest wymuszona oczekiwaniami podróżnych w zakresie bezpośredniości podróży oraz konieczna ze względu na rosnące zapotrzebowanie na kompleksową obsługę logistyczną dostaw. Włączenie kolei w efektywne łańcuchy transportowe wymaga aktywnego wysiłku ze strony zarządów przedsiębiorstw kolejowych, poszukiwania nowych form usług i przyjęcia innej postawy - przejścia od „przyjmowania zleceń” do „rozwiązywania problemów”. Istotną barierą w rozwoju nowych usług może być bariera kapitałowa. Nadrobienie długoletnich braków finansowania infrastruktury, szczególnie pod kątem rozwoju nowych usług, np. logistycznych czy kolei wysokich prędkości, wymaga obecnie poniesienia znacznych nakładów w stosunkowo krótkim czasie.

¹³⁹ S. Zamkowska, A. Mężyk: *Wyzwania dla transportu w miastach XXI wieku*, „Transport Miejski i Regionalny”, nr 12/2009.

Resumując, należy zauważyć, że przekształcenia strukturalne przedsiębiorstw kolejowych w połączeniu z komercjalizacją i/lub prywatyzacją wydzielonych, samodzielnych funkcjonalnie lub obszarowo części, umożliwiają zbliżenie ich do rynków, na których działają. Stwarza to warunki dla precyzyjnego dostosowania oferty do potrzeb określonych klientów. Prywatyzacja przedsiębiorstw kolejowych wymaga rozstrzygnięć politycznych i zmian prawa kolejowego w taki sposób, aby uwzględniało interesy partnerów prywatnych.

Jednocześnie na podkreślenie zasługuje fakt, że istotnym warunkiem możliwości realnego przygotowania atrakcyjnych dla klientów ofert i tym samym realizacji celów ekonomicznych reform kolei jest odpowiednia, wielowymiarowa polityka, zarówno w wymiarze międzynarodowym, krajowym, jak i na szczeblu regionalnym oraz aglomeracyjnym.

3.2. Modele i warianty struktur organizacyjno-własnościowych transportu kolejowego

Przekształcenia sektorów sieciowych i późniejsze decyzje prywatyzacyjne muszą być podejmowane w oparciu o analizę wad i zalet możliwych rozwiązań strukturalnych, z uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań danego sektora i danego państwa. Obszerna literatura ekonomiczna pozwala na identyfikację kilku generalnych koncepcji, które mogą znaleźć skuteczne zastosowanie, jeżeli chodzi o wprowadzenie mechanizmów konkurencji. Zasadnicze propozycje to konkurencja na rynku i konkurencja o rynek, w przypadku wykonywania działalności mającej charakter monopolu¹⁴⁰.

Konkurencja na rynku jest najbardziej pożądaną formą, ponieważ wówczas potrzeba stosowania regulacji publicznej jest stosunkowo niewielka, ograniczona do implementacji i nadzorowania reguł równej konkurencji. Nie zawsze taka konkurencja jest możliwa, zatem pozostaje do rozważenia konkurencja o rynek. Konkurencja o rynek jest skuteczna w sensie jej regulacyjnego wpływu na zachowania monopolistyczne przedsiębiorstwa wtedy, kiedy liczba firm ubiegających się o koncesję jest duża, co pozwala uzyskać odpowiednią cenę koncesji. Przy konkurencji o rynek koncesje są cyklicznie odnawiane, co powinno stanowić zachętę dla koncesjonariusza do starannego prowadzenia działalności - w nadziei na ponowne uzyskanie koncesji. Jednak poważnym ograniczeniem tego podejścia jest konieczność specyfikacji warunków kontraktowych i monitoringu realizacji kontraktu, co w przypadku kompleksowych produktów lub usług powoduje, że kontrakt jest niekompletny, a renegocjacje oportunistyczne¹⁴¹.

Bardzo istotne przy podejmowaniu decyzji o zmianach strukturalnych i zastosowaniu różnych form konkurencji jest rozróżnienie pomiędzy usługami transportowymi, które generalnie tworzą rynek konkurencyjny lub kontestowalny a infra-

¹⁴⁰ Zob. rozdział 1.6.

¹⁴¹ Williamson O., *Franchise bidding for..., op.cit.*, s. 102.

strukturą transportu, która ma cechy monopolu naturalnego. Pomimo potwierdzonej teoretycznie zasadności takiego rozdzielenia, w procesie wyboru formy organizacyjnej rynku kolejowego nasuwają się dwa zasadnicze pytania:

- która struktura jest bardziej efektywna, pozostawienie zarządzania infrastrukturą i wykonywania przewozów kolejowych w ramach jednego przedsiębiorstwa, czy raczej rozdzielenie tych aktywności i powierzenie ich dwom różnym podmiotom?
- jeżeli zarządzanie infrastrukturą i wykonawstwo przewozów zostaną oddzielone, to czy realizacja tych działalności będzie bardziej efektywna, jeżeli przedsiębiorstwa pozostaną monopolami, czy raczej wskazana jest większa liczba konkurujących podmiotów?

Jak zostało to przedstawione w rozdziale drugim, na podstawie rozważań teoretycznych i analizy cech ekonomicznych procesów kolejowych infrastruktura i usługi przewozowe powinny być traktowane w różny sposób. Infrastruktura kolejowa jako monopol naturalny, ale także jako dostawca dostępu do sieci dla każdego zainteresowanego operatora, co oznacza, że własność publiczna lub ścisła regulacja są w tym przypadku raczej nieuniknione¹⁴². Usługi przewozowe natomiast mogą być traktowane w zasadzie jak każda inna działalność gospodarcza, która może być wykonywana przez wielu konkurujących ze sobą przewoźników lub przez pojedynczą firmę w warunkach określonego rodzaju koncesji¹⁴³.

Fundamentalną kwestią dla funkcjonowania rynku kolejowego pozostaje rozstrzygnięcie przyporządkowania kompetencji w zakresie zarządzania infrastrukturą. W praktyce reformowania sektorów sieciowych można wyróżnić dwie zasadnicze koncepcje dotyczące tego zagadnienia¹⁴⁴. Koncepcja radykalna zakłada całkowite wyodrębnienie segmentów wykazujących cechy monopolu, tj. w przypadku kolei, infrastruktury sieciowej (liniowej i punktowej) i oddzielnie ich od procesów przewozowych; jest to tzw. separacja pionowa (*vertical separation*). Podejście drugie, tzw. dostępu konkurencyjnego (*competitive access*) pozostawia dotychczasową formę przedsiębiorstwa zintegrowanego, pod warunkiem jednakże, że udostępni ono zasoby pozostające w jego zarządzie innym przedsiębiorstwom, zainteresowanym ich wykorzystaniem do produkcji usług, na zasadzie równego i niedyskryminacyjnego dostępu.

¹⁴² A. Galenson, L.S. Thompson: *Forms of Private...*, op.cit.; I.N. Kessides: *Reforming Infrastructure. Privatization, Regulation and Competition*, A World Bank Policy Research Report, World Bank, Washington 2004.

¹⁴³ W. Kip Viscusi, J.M. Vernon, J.E. Harrington: *Economics of...*, op.cit., s. 420-428.

¹⁴⁴ M. Klein: *Competition in Network Industries*, Policy Research Working Paper 1591. World Bank, Washington D.C.1996; *Restructuring Public Utilities for Competition*, OECD, 2001.

Uwzględniając strukturę zintegrowaną jako jedną z możliwości do wyboru, generalnie w transporcie kolejowym wyróżnia się trzy podstawowe modele struktur organizacyjnych¹⁴⁵:

1. **Model 1** - tzw. model zintegrowany, w którym zarówno zarządzanie infrastrukturą, jak i wykonawstwo operacji przewozowych znajdują się w jednym przedsiębiorstwie, pod jednym zarządem (model tradycyjny);

2. **Model 2** - tzw. model mieszany, w którym największe przedsiębiorstwo wykonujące działalność przewozową na danej linii lub części sieci kolejowej (dominujący operator) jest równocześnie właścicielem tej linii (lub sieci); mniejsi operatorzy mają zagwarantowane prawa dostępu do tej infrastruktury (dostęp konkurencyjny);

3. **Model 3** - tzw. model separacyjny, w którym następuje oddzielenie zarządzania infrastrukturą (umiejscowione w odrębnym podmiocie) od działalności przewozowej; wszyscy operatorzy przewozów, niezależnie od wielkości przewozów mają równe prawa dostępu do infrastruktury.

Wszystkie wymienione modele są stosowane w sektorach infrastrukturalnych, z różnymi skutkami, jeśli chodzi o koszty i korzyści¹⁴⁶. Doświadczenia w zakresie restrukturyzacji tych sektorów oraz liczne dane, udostępnione przez OECD oraz Bank Światowy wskazują na to, że identyfikacja wad i zalet poszczególnych struktur w transporcie kolejowym jest szczególnie trudna¹⁴⁷. Aczkolwiek eksperci i autorzy wzmiankowanych opracowań zastrzegają, że potencjalne skutki pozytywne i negatywne mogą nie występować w przypadku wszystkich rodzajów działalności i wszystkich sektorów, a ponadto prawdopodobieństwo ich wystąpienia jest uwarunkowane specyfiką danego kraju, to jednak można zidentyfikować główne kategorie kosztów i korzyści, przydatne do analizy i oceny poszczególnych rozwiązań strukturalnych. Należą do nich:

- efekty działania konkurencji,
- skuteczność i koszt regulacji,
- koszty wdrożenia zmian strukturalnych, przeciwstawione ekonomicznym i politycznym korzyściom i kosztom pozostawienia struktur bez zmian.

W świetle założeń teoretycznych oraz doświadczeń krajów, które wdrożyły strukturę separacyjną, do głównych zalet tej struktury z wydzielonym segmentem infrastrukturalnym należą:

¹⁴⁵ J.A. Gómez-Ibáñez: *An overview of the options*, [w]: J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus, *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar 2006; C. Nash C.: *Europe: Alternative models for restructuring*, [w]: J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus: *Competition in...*, op.cit.

¹⁴⁶ W raporcie pt. *Report on experiences with structural separation*, Competition Committee, OECD, 2006, s. 9, zalicza się do nich: pocztę i telekomunikację, energetykę i gazownictwo, transport: morski, lotniczy, kolejowy.

¹⁴⁷ *Report on...*, op.cit. s. 16.

- zmniejszenie potrzeby stosowania sztywnej regulacji wobec przedsiębiorstw, która jest trudna, kosztowna i tylko częściowo skuteczna,
- zwiększenie swobody działalności gospodarczej podmiotów,
- dodatni wpływ konkurencji (na rynku i o rynek) na efektywność i innowacyjność usług,
- większa przejrzystość relacji i przepływów finansowych pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w realizacji procesów kolejowych,
- eliminacja dotowania skrośnego¹⁴⁸,
- atrakcyjność działalności w transporcie kolejowym dla inwestycji prywatnych,
- wzmocnienie orientacji rynkowej zarządcy infrastruktury¹⁴⁹.

Trzeba jednak zauważyć, że pełna ocena zakresu i kosztu regulacji w przypadku struktury separacyjnej zależy od głębokości separacji, tj. tego, czy oddzielono tylko operacje przewozowe przy pozostawieniu państwowej własności wszystkich zasobów, czy też nastąpiło pełne oddzielenie, operacyjne i własnościowe. Pełne oddzielenie zmniejsza zagrożenie zachowań dyskryminacyjnych ze strony zarządcy infrastruktury, a tym samym może zmniejszyć potrzebę drobiazgowej regulacji w zakresie równego dostępu do sieci. Reguły dostępu, łącznie z regulacją wysokości opłat za dostęp, są konieczne nie tylko w przypadku dostępu konkurencyjnego, ale także wtedy, kiedy podmiot zarządzający infrastrukturą jest wprawdzie wyodrębniony podmiotowo, jednak pozostawiony w ramach jednej organizacji, należącej do jednego właściciela, a na rynku funkcjonują także inni przewoźnicy¹⁵⁰.

Niezależnie od ostrości podziału, samo wydzielenie zarządzania infrastrukturą wywołuje pojawienie się nowych wątków w kwestii regulacji, np. konieczność opracowania sposobów rozwiązywania potencjalnych konfliktów w przydziale tras kolejowych, zwłaszcza na sieci zagrożonej kongestią. Regulacja alokacji tras i opłat wymaga zbierania wielu informacji, w szczególności dotyczących kosztów zarządcy infrastruktury oraz aktywnego monitoringu dostępnej przepustowości systemu. Wysokość całościowych kosztów systemu regulacji kolei w nowych warunkach zależy także od organizacji operacji przewozowych - im większy jest zakres działalności koncesjonowanej, tym większy zakres i koszt nadzoru publicznego. Skala zadań regulacyjnych przekłada się na wymagania w zakresie budowy odpowiednio sprawnej instytucji regulatora, posiadającej wystarczające uprawnienia i zatrudniającej pracowników o odpowiednich kompetencjach.

¹⁴⁸ *Restructuring Public Utilities for Competition*, OECD, 2001; *Report on experiences...*, op.cit., s. 7-8.

¹⁴⁹ *Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure Report*, EKMT, 2005, s. 26.

¹⁵⁰ Jest to sytuacja np. kolei niemieckich czy polskich. Ekonomiści traktują taką strukturę jak strukturę pionowo zintegrowaną, gdzie przewoźnicy prywatni mają zagwarantowane prawo dostępu do sieci; patrz: J. Drew, C.A. Nash: *Vertical separation of railway infrastructure - does it always make sense?* Institute for Transport Studies, University of Leeds, Working Paper 594, s. 10.

A zatem do kosztów organizacji rynku kolejowego z wydzieloną działalnością w zakresie zarządzania infrastrukturą i prowadzenia ruchu zalicza się:

- wysokie bezpośrednie koszty przeprowadzenia podziału,
- wzrost kosztów transakcyjnych, np. konieczność rozwiązywania konfliktów w zakresie alokacji tras czy konieczność ustalenia odpowiedzialności za problemy powstające na styku działań różnych podmiotów,
- spadek niezawodności systemu na skutek osłabionej koordynacji inwestycji, szczególnie w warunkach kongestii na sieci kolejowej,
- utratę korzyści zakresu, powstających przy realizacji niektórych usług przez przedsiębiorstwo zintegrowane,
- potencjalne zmniejszenie rentowności przewozów i osłabienie możliwości tworzenia nowych, innowacyjnych usług w części sektora kolejowego, podlegającej konkurencji (na skutek zwiększonej konkurencji i obniżki cen usług przewozowych).

Jedną z ważniejszych obserwacji, jakie zostały poczynione w związku z funkcjonowaniem struktury separacyjnej jest ta, że istnieje wzajemne oddziaływanie pomiędzy sposobem konstrukcji i jakością utrzymania taboru a nakładami na utrzymanie infrastruktury, bardzo trudne do odzwierciedlenia w cenach. Wymaga to uregulowania prawnego w postaci standardów utrzymania taboru i późniejszego ich egzekwowania.

Kolejnym problemem są trudności w operacyjnym zarządzaniu liniami o ruchu mieszanym, zwłaszcza w sytuacjach, kiedy powstają opóźnienia. Wynika to z ogromnej złożoności rozkładów jazdy i także z faktu, że zarządca infrastruktury nie zna wartości czasu przypisywanej przez operatorów prowadzonym przez nich pociągom¹⁵¹. W rezultacie bardzo trudno jest właściwie wycenić zarówno dostęp do infrastruktury, jak i koszt opóźnienia, szczególnie na liniach mocno obciążonych. Problem narasta wraz ze wzrostem natężenia ruchu i sprzecznymi żądaniami różnych przedsiębiorstw co do przydziału przepustowości. Wprawdzie wykorzystanie nowoczesnej technologii informatycznej jest w stanie zmniejszyć skalę konfliktów, umożliwiając zarządzanie ruchem w czasie rzeczywistym; jednak warunkiem jest, aby systemy przewoźników i operatorów pracowały w oparciu o kompatybilne programy. Jest to aspekt szczególnie istotny w kontekście usług międzynarodowych w Europie.

Bardzo istotna z punktu widzenia operatorów jest także kwestia przypisywania odpowiedzialności za spowodowanie opóźnienia. Operator odpowiada za jakość usług wobec klienta, ale w wielu wypadkach nie ma wpływu na czas przewozu. Konieczność uregulowania tej kwestii może być postrzegana także jako pozytywny efekt struktury separacyjnej, ponieważ wiąże się z dyscyplinowaniem zarządcy infrastruktury i wymaganiem zachowania przez niego określonych standardów operacyjnych. Ponieważ zarządca infrastruktury pozostaje monopolistą na rynku,

¹⁵¹ Wartość czasu jest elementem wartości usługi ocenianym przez klienta - nabywcę usługi przewozowej, natomiast dla zarządcy infrastruktury klientem jest przewoźnik.

zadaniem regulatora jest zagwarantowanie także tego, że zadba on o właściwą jakość sieci, włączając w to bezpieczeństwo ruchu oraz odpowiedni zakres i czas inwestycji odtworzeniowych i modernizacyjnych.

Kwestie koordynacji działań operacyjnych i rozwiązywania konfliktów, razem z brakiem pełnych informacji o wszystkich elementach procesu powstawania usługi kolejowej są wskazywane jako podstawowe wady struktury separacyjnej, powodujące utratę korzyści zakresu. Jednak większość tych problemów może być uregulowana w zawieranych kontraktach, co nie musi obniżać efektywności kosztowej¹⁵².

Obszarem, w którym wystąpią straty korzyści zakresu są przewozy przesyłek w pojedynczych wagonach lub w grupach wagonów. Jednak generalnie wysoki koszt prowadzenia pociągów złożonych z takich przesyłek (spowodowany wysokim kosztem oraz czasem prac rozrządowych) powoduje, że podaż przesyłek wagonowych zanika i utrata korzyści z tego tytułu nie ma znaczącego wpływu na ocenę wybranej struktury organizacyjnej.

Stosunkowo niedawno pojawiły się argumenty przeciwko separacji strukturalnej bazujące na analizie kosztów zintegrowanych przedsiębiorstw wykonujących przewozy towarowe, w tym ładunków masowych w USA. Wskazuje się, że koszty te są o 20-40% niższe, niż byłyby w przypadku pełnego oddzielenia przewozów¹⁵³. Odnosząc się do wyników tych badań trzeba jednak powiedzieć, że dotyczą one towarowych przewozów masowych w warunkach Stanów Zjednoczonych. Oszacowania kosztów firm działających w pełnej separacji są danymi symulacyjnymi; nie można wyników badań zweryfikować, bowiem nie ma w Stanach Zjednoczonych takiego systemu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na problem koordynacji programów inwestycyjnych, w zakresie nowych przedsięwzięć lub modernizacji obiektów infrastrukturalnych, który powstaje w strukturze separacyjnej. Ze względu na konieczność wyprzedzającego planowania i znacznych nakładów, powodzenie takich inwestycji zależy od przygotowania ich w zgodzie z przyszłymi potrzebami załadowców. Jednak zdobycie wiedzy o przyszłych potrzebach nie jest możliwe dla zarządcy infrastruktury i może być trudne również dla operatorów; ponadto operatorzy mogą nie chcieć angażować się finansowo w odległe i niepewne przedsięwzięcia. Rozbieżności mogą dotyczyć także stosunkowo niedużych przedsięwzięć, np. wdrożenia innowacji technologicznych, z powodu koniecznej wspólnej akceptacji tych zamierzeń i zgodnego współdziałania.

Jednym z istotniejszych zarzutów, podnoszonych przez krytyków podziału zintegrowanego przedsiębiorstwa kolejowego na większą liczbę podmiotów, jest

¹⁵² *Restructuring Public Utilities...*, op.cit., s.25.

¹⁵³ M. Ivaldi, G.J. McCullough: *Subadditivity Tests for Network Separation with an application to U.S. Railroads*, unpublished paper, CICT, Toulouse and North Western Universities 2004, za: J. Drew, C.A. Nash: *Vertical separation of railway infrastructure...*, op.cit., s. 3-4.

generowanie wysokich kosztów transakcyjnych w nowej strukturze. Warto w tym kontekście powołać się na wyniki badań prowadzonych przez R. Merkerta w ramach jego pracy doktorskiej, obronionej w 2009 roku w Institut of Transport Studies na Uniwersytecie w Leeds. Podjął on wysiłek identyfikacji kosztów transakcyjnych na styku zarządcy infrastruktury/operator przewozów, pomiaru ich wielkości oraz wpływu na efektywność firm operatorskich w różnych strukturach organizacyjnych sektora kolejowego na przykładzie kolei w Wielkiej Brytanii, Niemczech i w Szwecji. W wyniku przeprowadzonych badań R. Merkert udowodnił, że koszty transakcyjne mają negatywny wpływ na efektywność przedsiębiorstw przewozowych, jednakże zarówno ich wysokość, jak i siła oddziaływania są znacznie niższe, aniżeli sugerowały to poprzednie badania. Generalnie separacja pionowa w jego ocenie jest najbardziej przejrzystym podejściem, jeżeli chodzi o wspieranie konkurencji, natomiast koszty transakcyjne można zminimalizować poprzez precyzyjne określenie warunków kontraktowych (jakość dostępu, prawo pierwszeństwa) i praw partnerów¹⁵⁴.

W ocenie wad i zalet struktury separacyjnej nasuwa się generalny wniosek, że oddzielenie zarządzania infrastrukturą od realizacji przewozów wywołuje przede wszystkim wiele nowych kwestii, wymagających regulacji, w tym, jak wspomniano wcześniej, w zakresie dostępu do infrastruktury i opłat za dostęp, rozwiązywania konfliktów między podmiotami, określania standardów dla pojazdów i sieci czy dbałości o właściwą jakość i rozwój infrastruktury. Oprócz nadzoru nad relacjami zarządcy infrastruktury - operatorzy pojawiają się kwestie koncesjonowania przewozów i nadzoru nad koncesjonowanymi przewoźnikami (jeżeli takie koncesje zostaną udzielone), wykonawstwem usług publicznych oraz regulacją konkurencji między przewoźnikami na rynku. Wielość zagadnień podlegających regulacji powoduje konieczność stworzenia rozbudowanego systemu regulacji i ponoszenia dość znacznych kosztów jego funkcjonowania.

Alternatywne podejście do wprowadzenia konkurencji, tj. struktury z dostępem konkurencyjnym, również wykazuje pewne wady. Jeżeli właścicielowi infrastruktury przyznane będzie prawo do wykonywania przewozów, istnieje zagrożenie, że będzie chciał wykorzystać swoją pozycję do ograniczania konkurencji poprzez kontrolę dostępu innych podmiotów do sieci. Zapobieganie wykorzystywaniu pozycji dominującej przez zasiedziałego przedsiębiorcę zatem także wiąże się z koniecznością zbudowania systemu regulacji. Można temu zapobiec, zabraniając zarządcy wykonywania przewozów, w których posiada dominującą pozycję, jednak wówczas powstają problemy podobne do tych w strukturze separacyjnej.

Wydzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową nie ogranicza występowania monopolu w transporcie kolejowym tylko do tej działalności. W zależności od wybranej formy konkurencji - na rynku czy o rynek - w nowej strukturze mogą pojawić się dodatkowe struktury monopolistyczne, w postaci monopolu obsługi-

¹⁵⁴ R. Merkert: *The organisation of European railways: A transaction cost perspective*, praca doktorska, ITS, Leeds 2009.

wych lub terytorialnych. One również wymagają podjęcia działań regulacyjnych, zwłaszcza w sytuacji, kiedy podlegają prywatyzacji. W tym przypadku konieczne jest precyzyjne określenie warunków wykonawstwa usług, co prowadzi do ich sformalizowania w postaci kontraktów.

Tak więc struktura separacyjna jest najlepsza, jeżeli zamiarem organów prowadzących reformę jest wzmocnienie konkurencji. Badania wskazują, że ta struktura pozwala na wprowadzenie zarówno konkurencji o rynek, jak i na rynku. Obie formy konkurencji przyczyniają się do zwiększenia efektywności kolei, co jest bezpośrednim i wyraźnie formułowanym celem reform¹⁵⁵. Zmiany strukturalne są pomocne także przy decentralizacji kompetencji w zakresie organizacji i finansowania przewozów (regionalizacji). Natomiast ocena rzeczywistej skuteczności tych działań zależy od tego, w jakim stopniu konkurencja rzeczywiście zaistniała i jakie przyniosła efekty. Jest to kwestia coraz częściej podejmowana przez ekonomistów, jednak niełatwa do zbadania empirycznego. Ponieważ zmianom strukturalnym często towarzyszą przekształcenia własnościowe nie można skutków reformy jednoznacznie przypisać do oddziaływania któregoś z tych czynników i potrzebne są pogłębione badania¹⁵⁶.

Połączenie różnych struktur organizacyjnych i form własnościowych pozwala na wyróżnienie całego szeregu wariantów struktur organizacyjno-własnościowych, stanowiących możliwe ramy dla funkcjonowania transportu kolejowego. Są to:

1. Integracja pionowa i kolej jako departament rządowy.
2. Integracja pionowa i zreformowane przedsiębiorstwo państwowe.
3. Integracja pionowa i przedsiębiorstwo prywatne.
4. Dostęp konkurencyjny i koncesje.
5. Dostęp konkurencyjny i przedsiębiorstwo prywatne.
6. Separacja pionowa i zreformowane przedsiębiorstwo państwowe.
7. Separacja pionowa i koncesje.
8. Separacja pionowa i przedsiębiorstwa prywatne

Biorąc pod uwagę formę własności jako główne kryterium można wyróżnić trzy podstawowe warianty¹⁵⁷:

1. Wariant 1 - dominująca własność publiczna; właścicielem zarówno przedsiębiorstw zarządzających infrastrukturą, jak i firm operatorskich jest państwo;
2. Wariant 2 - różne formy własności; partnerstwo publiczno-prywatne poprzez koncesje lub franszyzy udzielane przez instytucje publiczne firmom prywatnym;
3. Wariant 3 - dominująca własność prywatna, zarówno przedsiębiorstw infrastrukturalnych, jak i przewozowych.

¹⁵⁵ Thompson L.S.: *Conclusions: competitive...*, op.cit., s. 199.

¹⁵⁶ Tamże, s. 210.

¹⁵⁷ J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit., L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit.

Tabela 3.1 przedstawia możliwe połączenia wariantów organizacyjnych i własnościowych, wraz z podaniem przykładów państw, gdzie taki model ma zastosowanie.

Tabela 3.1

Struktury organizacyjno-własnościowe w transporcie kolejowym

	Własność publiczna	Partnerstwo: koncesje, franczyzy	Własność prywatna
Zintegrowana	Chiny, Rosja, Indie	Ameryka Łacińska, np. Argentyna (13), Brazylia (9), Afryka	Nowa Zelandia, Chile, Brazylia
Dostęp konkurencyjny	USA, Kanada – przewozy pasażerskie, Japonia – przewozy towarowe	Koleje podmiejskie, np. Meksyk, Indie (CONCOR)	USA, Kanada - przewozy towarowe, Japonia – przewozy pasażerskie
Separacja	Unia Europejska	Koleje podmiejskie i regionalne w Szwecji, Chile, Wlk. Brytania - przewozy pasażerskie	Wlk. Brytania - przewozy towarowe EWS, Niemcy - NBE

Źródło: opracowane na podstawie: L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 313

Struktura zintegrowana z różnymi formami własności to struktura, w której tradycyjnie funkcjonowały koleje od początku swojego istnienia. Jej zalety to możliwość całkowitej kontroli nad wszystkimi aspektami działalności kolejowej, tj. prowadzeniem przewozów, planowaniem rozwoju sieci i przewozów, projektowaniem taboru. Wysoki stopień powiązań pomiędzy wszystkimi elementami procesu produkcyjnego umożliwia uzyskanie dużej efektywności i wykorzystanie pełnych korzyści skali. Wady tego modelu to znane i towarzyszące tej strukturze niekorzystności skali, wynikające z utrzymywania wszystkich funkcji w ramach jednego przedsiębiorstwa. Prowadzi to do trudnej do ogarnięcia skali procesów, przerostu organizacyjnego i biurokratycznego, a co za tym idzie, coraz mniejszej sprawności i wydajności (zjawiska te były przyczyną podjęcia restrukturyzacji przedsiębiorstw kolejowych). Ocenia się, że ten model organizacji kolei nadal sprawdza się w sytuacji, gdzie przedsiębiorstwo wykonuje jednorodną produkcję (np. obsługuje konkretne załadowniki lub relacje, metro).

Struktura z dominującym dostępem konkurencyjnym przynosi najlepsze efekty ekonomiczne w sytuacjach, gdy konieczne jest uwzględnienie także innych celów, poza wyłącznie efektywnością produkcji. Państwa, gdzie ten typ struktury znalazł zastosowanie to głównie USA, Kanada i Japonia, chociaż w innym układzie. W USA i Kanadzie dominujące przedsiębiorstwa są właścicielami linii kolejowych i jednocześnie przewoźnikami w zakresie przewozów ładunków, natomiast

przedsiębiorstwa wykonujące przewozy pasażerskie po tych liniach muszą ubiegać się o dostęp za odpłatnością. W Japonii sytuacja jest odwrotna, przewoźnikiem wykonującym przewozy na zasadzie konkurencyjnego dostępu jest przewoźnik towarowy.

Struktura separacyjna znajduje zastosowanie wtedy, gdy najważniejszym celem jest promocja konkurencji poprzez zapewnienie równego dostępu do infrastruktury i możliwości wykonawstwa usług wszystkim uprawnionym przewoźnikom. Najszerze zastosowanie ma w Europie, w Unii Europejskiej, gdzie przyjęto zasadę „open access” - otwartego dostępu. W myśl tej zasady prawo dostępu do sieci kolejowej wszystkich państw członkowskich UE przysługuje każdemu licencjonowanemu operatorowi, na równych prawach¹⁵⁸. Głównym celem, przyświecającym wprowadzeniu tej struktury, było stworzenie lepszych warunków dla przewozów kolejowych w ramach wspólnego rynku bez granic narodowych. Przewoźnicy towarowi mają dzięki temu możliwość prowadzenia przewozów bezpośrednio od załadowcy do odbiorcy, na dalekich odległościach, co jest także warunkiem efektywności ekonomicznej przewozów.

Wprowadzenie oddzielenia zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów spowodowało w konsekwencji dalszy podział tradycyjnych, zintegrowanych przedsiębiorstw na przedsiębiorstwa specjalizujące się w określonych rodzajach działalności. W szczególności przyczyniły się do tego regulacje UE, wymuszające oddzielenie rachunkowe i w konsekwencji organizacyjne przewozów realizowanych w ramach obowiązków służby publicznej. Z drugiej strony, regulacje te mogą zatrzymać zmiany form własnościowych w kierunku zwiększenia liczby i znaczenia prywatnych przedsiębiorstw kolejowych. Doświadczenia kolei brytyjskich wskazują jednak na pozytywne strony nakładania obowiązków służby publicznej w formie koncesji udzielanych prywatnym firmom, ze względu na możliwości wykorzystania ich dużego potencjału innowacyjnego i proefektywnościowego¹⁵⁹.

W przeciwieństwie do zmian organizacyjnych, zmiana struktur własnościowych w Europie następuje bardzo wolno. Nie było to zresztą wyraźnie narzucone w założeniach europejskich reform kolei, a wiele państw dość nieufnie podchodzi do prywatyzacji tak dużego sektora, postrzeganego jako strategiczny. Największe przedsiębiorstwa przewozów towarowych, np. koleje niemieckie czy polskie nadal są własnością państwową, chociaż ich struktura zarządcza odpowiada prywatnym formom gospodarowania. Model separacyjny, przyjęty w UE znajduje zastosowanie także w innych krajach europejskich i pozaeuropejskich, gdzie priorytetem dla władz jest zachowanie publicznej kontroli nad kolejami, przy jednoczesnym odnoszeniu korzyści z prywatyzacji.

OECD zaleca, aby przed podjęciem działań zmieniających strukturę organizacyjną sektorów sieciowych skrupulatnie wyważyć potencjalne skutki różnych

¹⁵⁸ Dla międzynarodowych przewozów pasażerskich od 2010 roku.

¹⁵⁹ G. Muir: *The railway in Britain: on the right lines*. CER 2006.

opcji. Oszacowanie tych skutków powinno być dokonane przez odpowiednie instytucje, z udziałem organów odpowiedzialnych za konkurencję i z uwzględnieniem kryteriów ustalonych przez zainteresowane państwo¹⁶⁰.

3.3. Uwarunkowania wyboru zakresu i metod regulacji transportu kolejowego

Zmiana struktur organizacyjnych transportu kolejowego w celu wprowadzenia konkurencji i prywatyzacji wywołuje konieczność rozszerzenia systemu regulacji o nowe obszary, o różnym zakresie w zależności od układu podmiotowego. Współczesna polityka regulacyjna powinna nie tylko obejmować ochronę konkurencji, co było istotną cechą tradycyjnej regulacji antymonopolowej, ale głównie kierować się zasadami, które wzmacniają konkurencję i mechanizmy rynkowe. Oznacza to, że współczesna regulacja powinna posługiwać się takimi instrumentami, które pozostawiają podmiotom gospodarującym znaczną swobodę działania, co jest zgodne z ideą partnerstwa publiczno-prywatnego. Uważa się, że działania w tym zakresie stanowią nową formę interwencji w gospodarce i zarazem nową funkcję administracji publicznej, która nosi nazwę regulacji „prokonkurencyjnej”¹⁶¹.

Nowe scenariusze regulacyjne dla transportu kolejowego obejmują:

- zdefiniowanie zakresu uczestnictwa sektora prywatnego oraz jego relacji z państwem,
- ustalenie instrumentów kontroli cenowej i nadzoru jakościowego,
- określenie mechanizmów służących zarządzaniu i planowaniu inwestycji infrastrukturalnych w nowym otoczeniu.

Wybór konkretnej metody regulacji kolei będzie zależał od rodzaju i liczby celów, jakie zostaną postawione przed instytucją regulatora. Zadaniem organu regulatora jest właściwe zrównoważenie tych celów, z uwzględnieniem różnego ich znaczenia w ramach otoczenia ekonomicznego, w którym funkcjonuje transport kolejowy w danym kraju. Jednym z głównych uwarunkowań dla wyboru systemu i mechanizmów regulacji, niezależnie od struktury organizacyjnej sektora, jest konieczność zabezpieczenia interesu publicznego, którego wyrazem jest przede wszystkim efektywne wykorzystanie i rozwój infrastruktury, kontrola nad potencjalnym nadużywaniem przewagi monopolistycznej oraz zabezpieczenie świadczeń w zakresie usług publicznych. Poszukiwanie właściwych relacji między publicznymi a prywatnymi przedsiębiorstwami kolejowymi, zabezpieczających ten interes, wymaga precyzyjnego określenia roli rządu jako strony finansującej i kontrolującej usługi realizujące cele społeczne.

¹⁶⁰ *Report on experiences...*, op.cit.

¹⁶¹ *Prokonkurencyjna regulacja sektorowa*, Problemy Zarządzania, Uniwersytet Warszawski, nr 1/2008.

Zdefiniowanie zakresu uczestnictwa sektora prywatnego w transporcie kolejowym należy do zagadnień strategicznych, co do których decyzje są podejmowane w ramach określania ogólnej polityki rządu wobec kolei. Z tej polityki wypływają decyzje dotyczące struktury organizacyjnej kolei, zakresu prywatyzacji i stopnia liberalizacji rynku. Określenie relacji sektora prywatnego z władzami publicznymi odbywa się poprzez reguły dostępu do rynku i prowadzenia działalności w przypadku struktury wolnokonkurencyjnej lub poprzez kontrakty koncesyjne. Natomiast ze względu na zmonopolizowanie części rynku kluczowym zagadnieniem regulacji jest ustalanie warunków wpływających na wysokość cen usług kolejowych. W rezultacie problematyka regulacji kolei koncentruje się na dwóch zagadnieniach:

- regulacji zachowań producenta monopolistycznego (głównie poprzez system cenowy i warunki świadczenia usług), który zapewniłby jego efektywne zachowanie i zbliżył ceny produktów do kosztu krańcowego,
- stworzeniu sprzyjających warunków wejścia na rynek i wyjścia z rynku kolejowego, tak aby rynek ten spełniał kryteria rynku kontestowalnego - osłabiającego ze swej natury siłę rynkową monopolu i wpływającego na kształtowanie cen w zgodzie z zasadami rynkowymi.

W zależności od rozwiązań krajowych „monopolistą” na rynku kolejowym może być przedsiębiorstwo zintegrowane, zarządzające infrastrukturą kolejową i wykonujące przewozy, przedsiębiorstwo posiadające wyłączność na jakiś segment obsługi bądź, jak w przypadku Europy, przedsiębiorstwa zarządzające infrastrukturą. W Unii Europejskiej występują wszystkie rodzaje struktur, a zatem stosowane są rozwiązania z obu powyższych obszarów regulacji. Skuteczność regulacji prokonkurencyjnej w przypadku segmentów z wolnym dostępem jest oceniana na podstawie kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw kolejowych oraz wskaźników liberalizacji rynku.

Do najważniejszych problemów w kwestii regulacji cen w sektorze kolejowym należy ustalenie opłat za dostęp do infrastruktury, ze względu na daleko idące skutki, jakie mają one dla sieci kolejowej, funkcjonowania przedsiębiorstw przewozowych i rozwoju całego transportu kolejowego (przedstawione szerzej w podrozdziale 3.4).

Uwzględniając kluczowe miejsce regulacji cen w regulacji całego sektora kolejowego oraz ich znaczenie dla realizacji celów społecznych i publicznych, można zidentyfikować następujące obszary regulacji w transporcie kolejowym:

- regulacja monopolu sieciowego lub zintegrowanego monopolu sieciowo - przewozowego, w tym określenie zasad kształtowania i wysokości cen za dostęp do sieci oraz regulacja zakresu, jakości i bezpieczeństwa usług dostępu,
- regulacja zasad dostępu do infrastruktury i do rynku w przypadku wolnego dostępu,

- regulacja działalności wykonywanej w ramach koncesji, w tym ustalanie zawartości i warunków kontraktów koncesyjnych, kompetencji w zakresie cen za usługi przewozowe oraz regulacja jakości usług przewozowych.

W procesie regulacji cen muszą być uwzględnione specyficzne cechy ekonomiczne transportu kolejowego, wśród których należy wymienić:

- wieloasortymentowość produkcji i szczególną strukturę kosztów przedsiębiorstw kolejowych,
- występowanie niepodzielności zasobów,
- organizację transportu kolejowego pod kątem służby publicznej,
- istnienie efektów zewnętrznych.

Wieloasortymentowość produkcji w przedsiębiorstwie monopolistycznym, jak przedstawiono w rozdziale drugim pracy, decyduje o możliwościach zwiększania zysku bez zwiększania wielkości produkcji poprzez zróżnicowanie cen dla różnych grup klientów, w zależności od ich elastyczności popytu. Zarówno przedsiębiorstwa przewozowe, jak i zarządzające infrastrukturą oferują usługi zróżnicowane pod pewnymi względami, które mogą być traktowane jako odrębne produkty. Otwiera to im możliwości zwiększania przychodów poprzez elastyczne kształtowanie taryf, uwzględniających różną elastyczność popytu na usługi. Regulacja cen powinna te możliwości uwzględnić.

Wieloasortymentowość produkcji kolejowej wywołuje specyficzne skutki także po stronie kosztowej. Najbardziej znaczącym jest wysoki udział kosztów wspólnych (w powiązaniu z wieloma usługami) i kosztów stałych, które nie mogą być precyzyjnie przypisane do poszczególnych usług w danym czasie. Typowym przykładem takich kosztów dla przedsiębiorstw przewozowych są koszty tego samego taboru, używanego do przewozu różnych ładunków lub grup pasażerów, czy koszty administracyjne. Koszty stałe występujące w odniesieniu do taboru niekoniecznie muszą być kosztami zatopionymi. Kosztem stałym jest amortyzacja i wydatki na utrzymanie. Ponieważ jednak tabor w przeciwieństwie do infrastruktury należy do obiektów przenośnych, jeżeli nie znajdzie zastosowania na danym rynku może być stosunkowo łatwo przesunięty na inny rynek (w sensie geograficznym lub rynek innego przewoźnika), a poniesione wydatki mogą być odzyskane.

Kolejną cechą kosztów jest liczba i zróżnicowanie czynników kształtujących ich wysokość. Koszty przedsiębiorstw przewozowych są zazwyczaj klasyfikowane w czterech szerokich kategoriach, obejmujących¹⁶²:

- koszty pociągu (energia, utrzymanie i zużycie taboru, praca załogi);
- koszty drogi i sygnalizacji (koszty dostępu do infrastruktury);
- koszty funkcjonowania terminali i stacji;
- koszty administrowania.

¹⁶² S. Miecznikowski, D. Tłoczyński, M. Wołek: *Gospodarowanie w transporcie kolejowym*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2000, s. 75-81; W.G. Waters: *Rail Cost Analysis*, [w:] Button K.J. i Pittfield D.E.: *International Railway Economics*. Gower, Aldershot 1985.

Pierwsze dwie kategorie dominują w strukturze kosztów większości firm przewozowych, jednak wysokość ich udziału zależy od wielu specyficznych czynników. Całkowite koszty taboru związane są zarówno z liczbą posiadanych jednostek, jak też z ich przebiegiem. Koszty energii zależą od przebiegu i zużycia jednostkowego dla każdego typu taboru, podczas gdy koszty obsady pociągu zmieniają się w zależności od liczby wykonanych pociągokilometrów. Koszty drogi i sygnalizacji zależą od długości tras, ale także od wymaganej prędkości pociągu, kategorii linii, natężenia ruchu i od stopnia automatyzacji zarządzania i kierowania ruchem. Koszty funkcjonowania terminali i stacji zależą od znaczenia stacji oraz natężenia ruchu. Wreszcie koszty administracji zmieniają się w zależności od ogólnej wielkości firmy, aczkolwiek precyzyjna natura tej zależności jest generalnie trudna do określenia. Okoliczności powyższe są przyczyną, dla której alokacja kosztów typowego operatora kolejowego do różnych usług jest zadaniem złożonym i często zawiera pewien stopień arbitralności, co oznacza, że cena tylko do pewnego stopnia odzwierciedla koszty produkcji.

Następną cechą specyficzną kosztów w procesach kolejowych jest występowanie korzyści skali (korzyści skali występujące w zarządzaniu infrastrukturą zostały omówione w rozdziale drugim). Przykładem może być zwiększenie liczby wagonów w składzie pociągu, powodujące mniejszy niż proporcjonalny wzrost dodatkowego zużycia energii trakcyjnej czy pracy załogi. Wraz ze wzrostem ruchu w danej relacji wzrastają możliwości organizacji przewozów zblokowanych, wymagających mniejszego nakładu pracy w zakresie rozrządzania i zestawiania składów. Wzrost wielkości przewozów, wyrażony czy to wzrostem liczby pociągów, czy wzrostem liczby ton/pasażerów lub wydłużeniem odległości przewozu, nie pociąga za sobą w takiej samej proporcji wzrostu wydatków na zasoby trwałe, wyposażenie czy koszty operacyjne. Dalsze korzyści występujące w przypadku dużego przedsiębiorstwa kolejowego oferującego różnorodne usługi to zmniejszenie ryzyka rynkowego w przypadku osłabienia popytu na którąś z usług, a także zwiększenie niezawodności obsługi i lepsze wykorzystanie zasobów (większy park taborowy umożliwia zastąpienie taboru w przypadku awarii)¹⁶³.

Szczególną cechą kosztów w przedsiębiorstwie kolejowym jest wysoka intensywność nakładów kapitałowych, skokowość kosztów i niepodzielność zasobów biorących udział w procesie produkcyjnym, co dotyczy zarówno zasobów infrastrukturalnych, jak i taborowych. Droga kolejowa, terminale towarowe i pasażerskie, tabor mogą być powiększone tylko w określonych, dyskretnych i niepodzielnych jednostkach, podczas gdy popyt na przewozy może zmieniać się w jednostkach znacznie mniejszych. Konsekwentnie, wzrost lub spadek podaży usług może

¹⁶³ Ta ostatnia kwestia powinna być brana pod uwagę przy rozważaniu kwestii podziału dużego przedsiębiorstwa na mniejsze w procesie restrukturyzacji; I.N. Kessides, R.G. Willig: *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*, DAFNE/CLP(98)1, OECD 1998, s. 173.

przewyższać wzrost lub spadek po stronie popytu, przynosząc w rezultacie trudny do zagospodarowania nadmiar potencjału produkcyjnego.

Z przedstawionych rozważań wynika, że przedsiębiorstwa kolejowe muszą angażować do produkcji przewozowej zasoby trwale o zróżnicowanym okresie ekonomicznej przydatności do użytkowania, obejmującym niejednokrotnie długi horyzont czasowy, co w różny sposób wpływa na poszczególne elementy kosztów i decyzje inwestycyjne. Dodatkowych trudności nastręcza precyzyjne przyporządkowanie kosztów do poszczególnych rodzajów usług oraz określenie rodzaju i istoty ich zależności od wielkości produkcji, co wymaga ponadto kompleksowego i dokładnego systemu rachunkowości i zarządzania informacją. Okoliczności te wskazują na dużą niepewność co do możliwości realizacji planów i koncepcji w zakresie rozwoju asortymentu usług, cen, czy zwrotu nakładów inwestycyjnych. Realność tych planów staje się zatem kluczowa dla osiągnięcia celu ekonomicznego przedsiębiorstw kolejowych, jakim jest rentowność działalności.

Trudność precyzyjnego określenia struktury kosztów przedsiębiorstwa kolejowego jest przyczyną, dla której sięgnięto po koncepcję kosztów zaoszczędzonych. Koszty zaoszczędzone lub możliwe do uniknięcia (*avoidable cost*) są treściowo zbliżone do pojęcia kosztów krańcowych i są jednoznacznie związane z poszczególnymi rodzajami produkowanego dobra, usługą przewozową lub trasą. Jeżeli dobro to nie byłoby produkowane, to nie powstawałyby związane z jego produkcją koszty. Zalecane jest stosowanie tej zasady jako wiodącej w odniesieniu do oszacowania kosztów poszczególnych usług, zwłaszcza dla określenia wysokości cen regulowanych. Ustalenie cen (lub opłat) na poziomie niższym jest równoznaczne z działalnością ze stratą ekonomiczną¹⁶⁴.

Czynnikiem definiującym w znacznym stopniu funkcjonowanie transportu kolejowego i jego wyniki jest koncepcja przewozów kolejowych jako służby publicznej czy społecznej, realizowanej bez względu na rentowność i podlegającej pewnym formom kontroli publicznej. Koncepcja ta wywodzi się z uwarunkowań historycznych, początkowo z powodów militarnych i dla zaspokojenia potrzeb przemysłu. Publiczna kontrola nad kolejami w postaci legislacji prawnej była sprawowana bez względu na to, czy łączyła się z subsydiami, czy nie. Zobowiązania służby publicznej, nakładane na przewoźników, mają charakter obowiązkowej obsługi określonych, często nierentownych tras przewozu, narzuconych rozkładów jazdy lub nakazanych szczególnych usług wobec strategicznych produktów czy w określonych obszarach. Ważnym elementem tego zobowiązania jest przystępność cenowa usług przewozowych.

Współcześnie polityczne zobowiązanie obowiązku służby publicznej jest często łączone z ideą zrównoważonego rozwoju, w świetle której transport kolejowy w mniejszym stopniu przyczynia się do powstawania negatywnych efektów zewnętrznych, niż inne gałęzie transportu, w szczególności transport drogowy. Istnieją dowody empiryczne wskazujące na to, że koszty zewnętrzne, spowodowane

¹⁶⁴ J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit.

przez kongestię, wypadki lub ujemny wpływ na środowisko (hałas, zanieczyszczenia) mogą być zredukowane, jeżeli znacząca część rynku transportu samochodowego zostałaby przejęta przez sektor kolejowy. Ponieważ transport samochodowy nie w pełni internalizuje wszystkie społeczne koszty, które generuje, zalecane jest stosowanie podatków od kongestii i/lub zanieczyszczenia - aby uwzględnić efekty zewnętrzne i spowodować pożądane przesunięcia przewozów¹⁶⁵. Jednakże, jeżeli mechanizmy podatkowe nie są politycznie akceptowalne, bardziej pożądane i wykonalne może być obniżenie taryf kolejowych. Również taka możliwość powinna być rozważona przy podejmowaniu decyzji odnośnie regulacji cen w sektorze kolejowym.

W tabeli 3.2 przedstawiono cechy transportu kolejowego oraz ich konsekwencje, wymagające uwzględnienia przy podejmowaniu decyzji regulacyjnych.

Tabela 3.2
Specyficzne cechy transportu kolejowego i ich konsekwencje w aspekcie regulacji

Cechy charakterystyczne	Problemy dla regulacji
Wieloasortymentowość produkcji i struktura kosztów kolei	- zdefiniowanie rodzajów i struktury kosztów, - oszacowanie wysokości kosztów, - problem alokacji kosztów do poszczególnych usług, - odpowiednia ewidencja kosztów, - sprawozdawczość, dostęp informacji, - polityka cenowa
Rola infrastruktury	- struktura i wysokość stawek jednostkowych opłat za dostęp do infrastruktury, - zasady dostępu do sieci, - generowanie środków na rozwój sieci, - koordynacja i uzgodnienie zamierzeń inwestycyjnych z przewoźnikami
Niepodzielność zasobów	- ustalenie wysokości optymalnych cen, - wymagana elastyczna polityka cenowa, - planowanie poziomu usług, - polityka inwestycyjna
Obowiązek służby publicznej	- definicja ceny, zakresu i jakości usług powszechnych, - źródła i zasady dotowania
Efekty zewnętrzne	- jakie ceny są optymalne społecznie? - monitoring efektów zewnętrznych: wypadków, zanieczyszczeń, zużycia energii, - relacje międzygałęziowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit. 8

¹⁶⁵ Por. *Towards fair and...*, op.cit.; B. Pawłowska: *Zewnętrzne koszty transportu. Problem ekonomicznej wyceny*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004; M. Bąk, B. Pawłowska: *Koszty zewnętrzne transportu w Unii Europejskiej - od wizji politycznej do jednolitych metod kalkulacji*, Przegląd Komunikacyjny, nr 7-8/2008.

W podsumowaniu powyższych rozważań należy podkreślić, że projektowanie regulacji dla transportu kolejowego, które powinno uwzględniać cechy ekonomiczne, techniczne i organizacyjne tego sektora oraz oczekiwania polityczne, związane z jego funkcjonowaniem i rozwojem, jest zadaniem ogromnie złożonym i wymagającym dużej ilości szczegółowych informacji, związanych z realizacją procesów. Trudności w pozyskiwaniu takich informacji są wskazywane jako jedno z poważniejszych źródeł ograniczonej skuteczności systemu regulacji kolei i kłopotów w uzyskaniu oczekiwanych efektów reform.

3.4. Regulacja kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej

Szczególnym rodzajem zasobów produkcyjnych, podstawowych dla transportu kolejowego, jest sieć kolejowa. Wysoka kapitałochłonność, niepodzielność zasobów, skokowość nakładów, długi okres powstawania i żywotności jako cechy i właściwości specyficzne infrastruktury powodują, że dominującą rolę w decyzjach dotyczących wykorzystania sieci i inwestycji w jej rozwój odgrywa państwo¹⁶⁶. W konsekwencji oznacza to wiodącą rolę państwa w odniesieniu do infrastruktury również w nowych strukturach organizacyjnych kolei, kiedy powstaje wewnętrzny rynek kolejowy i konieczne jest współdziałanie zarządcy z różnymi, samodzielnymi podmiotami. Funkcja ta pozostaje bez zmian, niezależnie od formy własności sieci kolejowej¹⁶⁷. Kwestią kluczową jest zapewnienie minimalnych możliwości rozwojowych sieci kolejowej, co powinno być w pewnym zakresie uwzględnione także w systemie opłat. Cele te nie powinny być podporządkowane krótkoterminowym, bieżącym problemom zarządcy.

Oddzielenie zarządzania infrastrukturą od realizacji przewozów stawia specyficzne wymagania w odniesieniu do polityki regulacyjnej, które dotyczą następujących kwestii:

- praw dostępu do sieci,
- pokrycia kosztów infrastruktury,
- efektywnego wykorzystania infrastruktury,
- zapewnienia rozwoju sieci.

Podstawowe problemy do rozwiązania dotyczą reguł dostępu do infrastruktury i wysokości opłat za dostęp, które mogą być wykorzystywane jako narzędzie ograniczania konkurencji, tworzące bariery dostępu do rynku. Wymagane jest w takim

¹⁶⁶ Szerzej: M. Kotowska-Jelonek: *Rola infrastruktury transportowej w procesie rynkowej transformacji polskiej gospodarki*, Wyższa Szkoła Inżynierska w Radomiu, Radom 1994; K. Wojewódzka-Król, W. Rydzkowski (red.): *Rozwój infrastruktury transportu*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.

¹⁶⁷ Prywatyzacja infrastruktury kolejowej w warunkach europejskich (tylko w Wielkiej Brytanii) okazała się eksperymentem nieudanym; po 5 latach w prywatnych rękach brytyjska sieć kolejowa w 2001 roku wróciła pod zarząd publiczny. W USA tradycyjnie zintegrowane koleje prywatne są właścicielami linii kolejowych, jednak i tam problemy z rozwojem sieci zmuszają władze federalne do podejmowania działań (p. 3.7).

przypadku ustanowienie niezależnych instytucji i legislacji, nadzorujących proces przydziału tras. Zasady przyjęte w tym zakresie w Unii Europejskiej są przedmiotem rozważań w rozdziale czwartym monografii; w tym miejscu zamiarem autorki jest przedstawienie dylematów, które muszą być rozwiązane przy projektowaniu systemu opłat za dostęp do sieci. Dylematy te wynikają z konfliktu stawianych przed systemem celów.

W relacjach między zarządcą infrastruktury a przewoźnikami przedmiotem transakcji kupna - sprzedaży jest usługa, polegająca na udostępnieniu przez zarządcę infrastruktury kolejowej przewoźnikowi drogi kolejowej i umożliwienie mu, za pomocą odpowiednich urządzeń, wykonania jazdy pociągiem w określonej relacji i w określonym przedziale czasu. Ze względu na charakter monopolu naturalnego sieci kolejowej nie ma możliwości kształtowania ceny za usługę dostępu w wyniku swobodnej gry rynkowej między sprzedającym a kupującym, ani też wpływania na wysokość ceny poprzez potencjalne zagrożenie konkurencją. W warunkach, w których rynkowy mechanizm kształtowania cen zawodzi, cena jest wyznaczana w sposób kalkulacyjny, a jej podstawą są zazwyczaj koszty produkcji¹⁶⁸.

System opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej, obejmujący strukturę i wysokość stawek jednostkowych oraz rodzaje usług podlegających opłacie, ma ogromny wpływ na funkcjonowanie całego systemu kolejowego, i tak:

- wysokość opłaty za dostęp do infrastruktury wpływa bezpośrednio na ceny usług przewozowych, a tym samym określa możliwości ich sprzedaży na konkurencyjnym rynku oraz zachowania wystarczającej rentowności przewoźników;
- opłaty za trasy przejazdu wpływają na wysokość cen usług powszechnych, określając ich dostępność dla ludności i zarazem stopień realizacji celów społecznych, związanych z transportem kolejowym;
- system opłat determinuje zakres, w jakim zostaną zrealizowane ważne cele publiczne, związane z właściwym utrzymaniem, efektywnym wykorzystaniem i rozwojem sieci kolejowej;
- możliwość kształtowania cen usług przewozowych na odpowiednim poziomie decyduje o rozwoju przedsiębiorstw przewozowych, szczególnie w zakresie zasobów materialnych, np. wymiany taboru czy innowacji technologicznych, co z kolei determinuje szanse oferowania nowych, atrakcyjnych dla klientów usług;
- pośrednio, wpływając na rentowność, opłaty za wykorzystanie infrastruktury decydują o atrakcyjności działalności przewozowej jako branży biznesowej i stopniu konkurencji na rynku, czy to w warunkach wolnego dostępu, czy poprzez koncesje.

Powyższe oddziaływania systemu opłat i możliwe sposoby ich osiągnięcia cechują się sprzecznościami. Cel, jakim jest możliwie najlepsze wykorzystanie

¹⁶⁸ M. Kotowska-Jelonek: *Ekonomiczne i prawne aspekty kształtowania opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej w Europie*, „Technika Transportu Szynowego”, nr 3/2007, s. 24.

istniejącego potencjału przepustowości sieci oznacza, że opłaty za dostęp powinny być kształtowane w oparciu o krótkoterminowy społeczny koszt krańcowy. Jest to koszt bezpośredni zarządcy, powstający w związku z przeprowadzeniem dodatkowego pociągu po danej trasie i uwzględniający także efekty zewnętrzne, tj. wpływ dodatkowych pociągów na funkcjonowanie innych przewoźników (opóźnienia, brak interesujących dla przewoźników tras) oraz koszty zewnętrzne środowiska. Jak już było to przedstawione w rozdziale drugim pracy, system opłat za dostęp do infrastruktury bazujący na kosztach krańcowych prowadziłby do maksymalizacji korzyści ekonomicznych i społecznych, ale wymagałby pokrycia kosztów stałych zarządcy z innych źródeł, pod groźbą upadłości. Rozwiązaniem drugim w kolejności, „*second best*”, mogłoby być stosowanie dyskryminacji cenowej, czyli pobieranie różnych cen od operatorów oferujących różne usługi, stosownie do elastyczności popytu na przewozy danych dóbr; jednak zarządca infrastruktury nie dysponuje takimi informacjami; nie ma bezpośredniego kontaktu z klientami poszukującymi oferty przewozu.

Problemem trudnym do ujęcia w kalkulacji aktualnych opłat za wykorzystanie infrastruktury jest skokowość nakładów. W przypadku sieci nie w pełni obciążonej koszty dodatkowych usług (przeprowadzenia dodatkowych pociągów) obejmują tylko koszty wywołane ich produkcją. Sytuacja jest inna, jeżeli produkcja dodatkowych usług lub usług o wyższej, nowej jakości wymaga modernizacji lub rozbudowy sieci, bądź też budowy zupełnie nowej linii. Wówczas koszt związany z wyprodukowaniem dodatkowej usługi lub grupy usług będzie obejmował także wszystkie nakłady inwestycyjne, które staną się kosztami zatopionymi. Oznacza to, że koszt wykonania dodatkowej jednostki w ruchu towarowym lub pasażerskim może być nieznaczny, jeżeli istnieje wolna przepustowość; może być jednak istotnie większy, jeżeli urządzenia funkcjonują na krawędzi swojej zdolności przewozowej. Zatem biorąc pod uwagę perspektywę rozwoju nowych usług ważne są pełne koszty tych usług w długim terminie. Informacja taka jest podstawą dla decyzji inwestycyjnych zarówno przewoźnika (lub zamawiającego w przypadku usług powszechnych), jak i zarządcy infrastruktury. W przypadku zarządcy pod bezpośrednią kontrolą rządu większe znaczenie może mieć analiza kosztów i korzyści CBA¹⁶⁹.

Zarysowany konflikt pomiędzy budowaniem systemu opłat w oparciu o koszty krańcowe krótkoterminowe lub długoterminowe może być rozwiązany poprzez system opłat dwuczęściowych, gdzie część zmienna odpowiada krótkoterminowym kosztom krańcowym pociągu, a część stała opłaty - kosztom zaoszczędzonym w odniesieniu do koszyka projektowanych usług. Część stała opłaty może być przedmiotem negocjacji w ramach długoterminowego kontraktu o dostęp do sieci, podczas gdy część zmienna powinna odpowiadać kosztom krańcowym, wynikającym z bieżącego rozkładu jazdy. Wolne trasy mogłyby być sprzedawane na bieżą-

¹⁶⁹ C. Nash: *Rail Infrastructure Charges in Europe*, Journal of Transport Economics and Policy, vol. 39, part 3, 2005, s. 259-278.

co na rynku (*spot market*)¹⁷⁰. Problematyczny w efektywnym stosowaniu taryfy dwuczęściowej jest jej dyskryminacyjny charakter, sprzeczny z regułami równych warunków konkurencji na otwartym rynku.

Problem znacznie komplikuje się, kiedy przedmiotem wyceny jest udostępnienie trasy przejazdu na linii o ruchu mieszanym, z powodu:

- trudności w pomiarze kosztów krańcowych i efektów zewnętrznych oraz różnic w ich wielkości dla ruchu pasażerskiego i towarowego,
- występowaniem kosztów zatopionych, niepodzielności zasobów i korzyści skali.

Decyzja dotycząca przygotowania dodatkowej trasy na linii o ruchu mieszanym wiąże się z różnymi kosztami, w zależności od składu pozostałych pociągów, użytkujących daną trasę. Sprawia to, że niemożliwe jest określenie długoterminowego kosztu krańcowego dla takiej trasy. Jest to problem większości europejskich linii kolejowych.

Kolejny problem jest związany z istnieniem kosztów wspólnych infrastruktury, co powoduje występowanie dotowania skrośnego (*cross subsidizing*). Przyczyną problemu są trudności w przydzieleniu wspólnych kosztów, np. linii kolejowej, urządzeń sygnalizacyjnych czy obiektu punktowego do poszczególnych rodzajów pociągów. Standardowo stosowaną metodą jest metoda całkowitej dystrybucji kosztów, w której koszty wspólne są przyporządkowane wspomnianym usługom lub klientom na podstawie przyjętych mierników, charakteryzujących intensywność użytkowania, np. liczby tonokilometrów czy tonokilometrów umownych, lub udziału przychodów uzyskanych z danych usług w przychodach ogółem. Innym sposobem jest przydział kosztów wspólnych proporcjonalnie do kosztów zmiennych, przypisanych do poszczególnych usług. Pomimo krytyki uzasadnionej arbitralną naturą tej metody i brakiem podstaw teoretycznych, jest ona jednak szeroko stosowana ze względu na swoją użyteczność¹⁷¹.

Uwzględniając problemy teoretyczne i praktyczne szacowania struktury i wysokości poszczególnych elementów kosztów, można wskazać za M. Kotowską-Jelonek dwie główne metody kształtowania systemów opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej¹⁷²:

- 1) metodę ekonometryczną, w której stawki opłat obliczane są za pomocą funkcji kosztów i opierają się na kosztach krańcowych lub społecznych kosztach krańcowych;
- 2) metodę polegającą na alokacji wszystkich kosztów zarządcy, niepokrytych przez budżety publiczne, zgodnie z którą stawki opłat bazują na kosztach całkowitych różnych typów przewozów.

¹⁷⁰ Tamże, s. 261.

¹⁷¹ I.N. Kessides, R.G. Willig: *Restructuring Regulation...*, op.cit., s. 151.

¹⁷² M. Kotowska-Jelonek: *Ekonomiczne i prawne...*, op.cit., s. 26.

Niejednoznaczna jest kwestia identyfikacji istoty i wielkości kosztów krańcowych. Koszty krańcowe, stanowiące podstawę pierwszej z wymienionych metod, są utożsamiane głównie z kosztami zużycia linii kolejowej, które mogą skutkować wzrostem kosztów utrzymania i koniecznością przyspieszonej odnowy niektórych elementów. Dla tych kategorii kosztów, aczkolwiek najczęściej tylko dla kosztów utrzymania, prowadzone są badania empiryczne zmierzające do oszacowania ich wysokości¹⁷³. Inne elementy kosztów krańcowych to koszty planowania pociągów i operacji (na skutek wysokiej niepodzielności i automatyzacji sygnalizacji pomijalnie małe), koszty kongestii i przeciążenia sieci, koszty zewnętrzne (jako koszty społeczne nie powinny być przychodem zarządcy infrastruktury, chociażby ze względu na możliwą zachętę do preferencyjnego traktowania pociągów w wyższym stopniu zanieczyszczających środowisko)¹⁷⁴. W opinii ekspertów, dobrym przybliżeniem kosztów krańcowych są koszty zmienne, przypisane do jednostki odniesienia, którą może być jeden pociągokilometr lub tonokilometr, zróżnicowane zazwyczaj według rodzaju trakcji, masy, prędkości, nacisku na oś¹⁷⁵.

W drugiej z wymienionych metod, alokacja kosztów powinna być związana z parametrami, które w istotny sposób różnicują poziom kosztów, np. standard techniczny linii, rodzaj pociągu i jego parametry techniczno-eksploatacyjne, stopień wykorzystania przepustowości, segment rynku, realizowana strategia inwestycyjna (koszty kapitałowe). Również w tym przypadku jednostką odniesienia jest jeden pociągokilometr lub jednostka pracy przewozowej. Metoda ta, oprócz pokrycia kosztów użytkowania infrastruktury, umożliwia uwzględnienie innych celów polityki kolejowej lub transportowej¹⁷⁶. Istotnym mankamentem tej metody jest to, że chroniąc finansowe rezultaty działalności zarządcy infrastruktury jednocześnie osłabia presję na wzrost efektywności produkcji usług dostępu.

Teoretyczne i polityczne dyskusje nad systemem opłat za dostęp do infrastruktury skupiają się zatem wokół dwóch opcji. Jedna z nich, wspierana przez wiele przedsiębiorstw prywatnych zakłada stosowanie mechanizmu cen efektywnych, bazujących na kosztach krańcowych, przy jednoczesnym dotowaniu publicznym na pokrycie kosztów stałych. Zwolennicy drugiej opcji opowiadają się za opłatami, umożliwiającymi pełne pokrycie kosztów infrastruktury, dopuszczając różnicowanie cen poprzez taryfy dwu- i wieloczęściowe lub dotowanie skrośne. Aczkolwiek przyznaje się, iż taki system może spowodować zmniejszenie efektywności opłat, to jednak jest on najlepszym praktycznie rozwiązaniem typu *second best*.

Ze względu na problemy szacowania kosztów, różnice w podejściu do kształtowania opłat oraz ogromną złożoność i intensywność ruchu kolejowego na wielu liniach, w świetle raportu Europejskiej Konferencji Ministrów Transportu

¹⁷³ C. Nash: *Rail Infrastructure...*, op.cit., s. 267.

¹⁷⁴ *Railway Reform and Charges for the Use of Infrastructure Report*, EKMT, 2005, s. 32.

¹⁷⁵ C. Nash: *Rail Infrastructure...*, op.cit., s. 268; *Railway Reform...*, op.cit., s. 33; *Charges for the Use of Rail Infrastructure 2008*, OECD/ITF, 2008, s. 21.

¹⁷⁶ M. Kotowska-Jelonek: *Ekonomiczne i prawne...*, op.cit., s. 26.

z 2005 roku, zalecane jest jednocześnie stosowanie dwóch systemów dla dwóch rodzajów przewozów:

1. Systemu opłat pokrywających pełne koszty użytkowania infrastruktury (w postaci taryfy dwuczęściowej) dla przewozów aglomeracyjnych i międzymiastowych, prowadzonych na zasadach koncesji z wyłącznymi prawami obsługi (gdzie przewoźnik jest dominującym operatorem, generującym większość kosztów). Jeżeli przewoźnik pasażerski jest marginalnym użytkownikiem sieci zdominowanej przez przewozy towarowe, powinien wносить opłatę w oparciu o koszty krańcowe. W przypadku usług subsydiowanych z budżetów publicznych pobieranie opłat odpowiadających pełnym kosztom może stanowić ważną informację co do prawdziwego kosztu takiej obsługi.
2. Proste systemu opłat w oparciu o koszty krańcowe z pewnymi korektami (*marks-up*), dopuszczalnymi w celu zwiększenia stopnia pokrycia kosztów na liniach z konkurencyjnym ruchem pociągów (gdzie ma miejsce rywalizacja o przejazd po danej trasie). Należy unikać stałych opłat, ponieważ zazwyczaj stanowią one istotną barierę wejścia na rynek dla małych przewoźników.

Zastosowanie takiego podejścia umożliwi znalezienie równowagi pomiędzy promocją konkurencji a wymogiem stabilności finansowej zarządcy infrastruktury. Zarządca infrastruktury musi być w stanie odzyskać przynajmniej koszty krańcowe wszystkich prowadzonych pociągów, i konsekwentnie, przewozy, które nie są w stanie pokryć tych kosztów, nie powinny być wykonywane. Wśród tych kosztów powinien znaleźć się także koszt przyspieszonej odnowy, która będzie konieczna wcześniej, niż miałoby to miejsce w sytuacji, gdyby pociąg nie kursował. Z punktu widzenia równej konkurencji międzygałęziowej odzyskiwanie kosztów odnowy powinno być elementem systemów odpłatności za użytkowanie infrastruktury innych gałęzi transportu¹⁷⁷.

Efektywny i niedyskryminacyjny system opłat za użytkowanie infrastruktury jest ważnym elementem, tworzącym warunki dostępu do sieci. Pozostałe warunki odnoszą się do kompetencji przewoźnika w zakresie prowadzenia pociągów oraz usunięcia wszelkich innych istniejących lub potencjalnych barier, które mogłyby zakłócić konkurencję, preferując jednych operatorów, a utrudniając działalność innym. Do takich barier należą przede wszystkim zagadnienia techniczne i minimalne standardy bezpieczeństwa, które również podlegają ustaleniom w ramach systemu regulacji. Zagadnienia harmonizacji technicznej są szczególnie skomplikowane w wymiarze europejskim, ze względu na zróżnicowanie techniczne narodowych sieci kolejowych.

W uzupełnieniu rozważań na temat efektywnych opłat za użytkowanie infrastruktury należy zauważyć, że dyskusja odnośnie najbardziej poprawnej i uzasadnionej ekonomicznie konstrukcji systemu opłat nie doczekała się jednoznacznego

¹⁷⁷ *Railway Reform and...*, op.cit., s. 13.

rozwiązania, ani tym bardziej jednolitego praktycznego wdrożenia¹⁷⁸. Zasady przyjęte w poszczególnych państwach zależą od politycznych decyzji; tam gdzie przychody z działalności i dotacje publiczne nie zapewniają nadwyżki koniecznej na amortyzację i inwestycje, kolej będzie zależna od budżetów publicznych w zakresie finansowania lub pomocy w spłacie kredytów na rozwój.

Zapewnienie środków finansowych na unowocześnienie i rozwój infrastruktury, w tym wprowadzenie nowych technologii, koniecznych dla podjęcia skutecznej walki konkurencyjnej i przyciągnięcia klientów, jest najważniejszym problemem polityki kolejowej, i polityki transportowej w ogóle. Efektywne wykorzystanie i planowanie rozwoju infrastruktury wymaga współpracy i koordynacji pomiędzy wszystkimi uczestnikami procesu kolejowego: załadowcami i klientami, przewoźnikami, zarządcą infrastruktury i władzami publicznymi, których interesy niekoniecznie muszą być zbieżne. W strukturze separacyjnej uzyskanie takiej koordynacji może być trudne i czasochłonne. Kwestie te są podnoszone także jako poważna wada struktury separacyjnej¹⁷⁹. Jako rozwiązanie proponuje się udzielanie zgody na zawieranie długoterminowych kontraktów pomiędzy operatorami, użytkownikami i zarządcą infrastruktury¹⁸⁰.

3.5. Kontrakty koncesyjne jako forma regulacji rynku kolejowego

Koncesje są tradycyjnym instrumentem, zapewniającym wykonawstwo określonych zadań publicznych, stosowanym dość szeroko w okresie przed pełnym upaństwowieniem przedsiębiorstw kolejowych. W celu efektywnego wykonywania przez koncesjonariusza powierzonych mu zadań gospodarczo-publicznych, państwo wraz z udzieleniem koncesji przekazywało dodatkowo określone uprawnienia władcze, takie jak prawo do wywłaszczenia, prawo do pobierania opłat czy prawo do egzekucji administracyjnej. Dzięki temu koncesjonariusz uzyskiwał status tzw. upoważnionego przedsiębiorcy i stawał się w sensie funkcjonalnym częścią administracji publicznej.

Koncesjonowani przedsiębiorcy obciążani byli licznymi i specyficznymi obowiązkami, mającymi gwarantować, że spoczywające na nich gospodarczo-publiczne zadania będą wykonywane w odpowiedni sposób i na odpowiednim

¹⁷⁸ Potwierdzeniem tej tezy są badania dotyczące systemów opłat stosowanych w krajach europejskich, zawarte w raporcie EKMT z 2008 r. Pomimo wypracowania pewnych spójnych zaleceń i upływu kilku lat, opłaty za użytkowanie infrastruktury znacząco się różnią, zarówno pod względem podstawy naliczania, jak i wysokości; zob. *Charges for the Use ...*, op.cit.

¹⁷⁹ G. Welty: *The case against open access*. "Railway Age", nr 12/1996, s. 35. Autor artykułu sprzeciwia się pomysłowi otwarcia dostępu do sieci kolei amerykańskich argumentując, że jest to korzystne w krótkim terminie dla załadowców, ale niekorzystne dla nich w długim terminie, redukuje bowiem możliwości finansowe i zniechęca do inwestycji modernizacyjnych w infrastrukturę.

¹⁸⁰ I.N. Kessides: *Reforming Infrastructure...*, op.cit., s. 47.

poziomie (np. obowiązek wzniesienia określonych urządzeń infrastrukturalnych, obowiązek zawierania umów z odbiorcami usług, obowiązek dostarczania odpowiedniej ilości i jakości usług, obowiązek ciągłego prowadzenia działalności, obowiązek równego traktowania użytkowników, obowiązek zapewnienia powszechności świadczeń). Obowiązki te mają charakter ponadczasowy i pojawiają się w nowych umowach koncesyjnych¹⁸¹.

Struktura organizacyjna kolei z systemem koncesyjnym jest wybierana wówczas, kiedy istotne znaczenie dla rządu lub regulatora mają ekonomiczne wyniki przedsiębiorstw kolejowych, przede wszystkim ich efektywność i wypłacalność. Ważną przesłanką tego wyboru są także nadzieje na zmniejszenie obciążenia finansowego budżetów publicznych lub zwiększenie efektywności wydatkowania środków, szczególnie jeżeli koncesjonowana działalność ma dotyczyć usług publicznych. Koncesjonowanie pozwala na kontynuację obsługi wielu linii, które chociaż nierentowne, są jednak korzystne ze społecznego punktu widzenia. Powierzenie obsługi tych tras operatorom żądającym najmniejszych dopłat publicznych zaspokaja zarówno cele efektywności, jak i sprawiedliwości.

W przypadku przedsiębiorstw prywatnych istnieje większe ryzyko zawieszania niektórych usług lub większej niestabilności finansowej. System koncesyjny pozwala na zmniejszenie ryzyka związanego z aktywnością prywatnego przedsiębiorcy i większą kontrolę działalności firmy, aniżeli byłoby to możliwe w przypadku przedsiębiorstw całkowicie prywatnych.

Skuteczność tej kontroli i realizacja oczekiwań uzależnione są od precyzji i kompletności kontraktów koncesyjnych, precyzujących prawa i obowiązki stron oraz warunki, na jakich udzielany jest czasowy monopol.

Koncesjonowanie jest w wielu krajach pozaeuropejskich preferowaną formą prywatyzacji kolei, głównie ze względu na możliwość zachowania ostatecznej kontroli nad zasobami materialnymi. W zależności od przyjętych rozwiązań, mają one formę koncesji terytorialnych, przyznawanych na zarządzanie infrastrukturą, utrzymanie zasobów i obsługę przewozową na określonej części sieci lub koncesji przyznawanych tylko na obsługę przewozową. W Europie ma miejsce tylko koncesjonowanie usług przewozowych.

Powierzenie prywatnemu przedsiębiorcy wykonywania operacji przewozowych wymaga określenia zasad, regulujących wzajemne relacje państwa i przedsiębiorcy, co prowadzi do zawierania kontraktów koncesyjnych. Jest to istotny, nowy obszar kompetencji regulatora kolei, zastępujący jego dotychczasowe zadania w tradycyjnej strukturze sektora, wymagający również znajomości podstaw teoretycznych i nowych metod regulacji. Ponadto udzielanie koncesji odbywa się poprzez procedury przetargowe, co wymaga uwzględnienia także wiedzy z dziedziny procedur zamówień publicznych.

¹⁸¹ M. Szydło, 2005, *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 64.

W tabeli 3.3 przedstawiono podstawowe decyzje, jakie powinny być podjęte w procesie koncesjonowania/regulowania działalności gospodarczej w transporcie kolejowym.

Tabela 3.3

Obszary decyzyjne w procesie koncesjonowania działalności kolejowej

Przedmiot	Rodzaj decyzji
Zakres koncesji	- wielkość pakietu, zależna od cech ekonomicznych (rentowności) i możliwości konkurencji, - zakres geograficzny, w zależności od charakterystyki kraju, - zakres funkcjonalny, w zależności od charakterystyki sieci, - zakres przedmiotowy (pasażerskie, towarowe) w zależności od udziału w ruchu kolejowym
Sposób udzielenia i czas trwania	- wymagania wstępne (redukcja ryzyka), - sposób udzielenia zamówienia (typ przetargu, reguły przystąpienia), - wybór oferenta w zależności od celów zdefiniowanych przez regulatora/rząd (finansowe, kapitałowe, efektywność), - okres: krótki (zwiększa konkurencję, osłabia bodźce inwestycyjne) lub długi (zachęca do inwestycji, osłabia wykonalność), - sposób zakończenia: ponowny przetarg (preferowany) lub przedłużenie automatyczne
Obowiązki i prawa stron kontraktu	Koncesjonariusz: - obowiązki: usługi o wymaganej specyfikacji, płatności, - prawa: prawo wyłączne do obsługi, rekompensaty z tytułu usług użyteczności publicznej, Regulator: - obowiązki: przejęcie części ryzyka (kontrakty netto/brutto), - obowiązki i prawa wynikające z własności zasobów
Kontrola cen	- zakres zależny od siły monopolistycznej i celów społecznych, - kryterium idealne: koszty krańcowe, - mechanizmy praktyczne: dyskryminacja, regulacja stopy zwrotu, cen maksymalnych, - dopuszczalne: dotowanie skrośne, - forma: zatwierdzanie wysokości stawek jednostkowych i struktury taryf lub wskaźników wzrostu cen (RPI-X)
Regulacja jakości	- definicja celów jakościowych dla koncesjonowanej działalności, w tym: ✓ jakości usługi (parametry), ✓ poziomu bezpieczeństwa i efektów zewnętrznych, ✓ zakresu inwestycji, - określenie instrumentów kontroli jakości
Infrastruktura	- zasady dostępu do infrastruktury, - system i wysokość opłat za dostęp do infrastruktury, - koordynacja i konkurencja międzygłazowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Campos, P. Cantos: *Regulation Privatized...*, op.cit., s. 19

Włączenie podmiotów prywatnych do działalności kolei pociąga za sobą konieczność wypracowania takich zasad współdziałania, które będą uwzględniać rozbieżne interesy obu stron. Przedsiębiorcy prywatni dążą zazwyczaj do realizacji celów finansowych, co oznacza, że są zainteresowani uzyskaniem możliwie wysokich stóp zwrotu i raczej w krótkim terminie. Strona publiczna z kolei dąży raczej do realizacji szeroko pojętych celów ekonomicznych i społecznych, takich jak rozwój ekonomiczny, dostęp usług dla biedniejszych grup społecznych czy ochrona środowiska, które nie są atrakcyjne dla podmiotów prywatnych. Kolejną kwestią różniącą podejście strony publicznej i prywatnej do kontraktu jest podział ryzyka. Przedsiębiorcy prywatni są skłonni ponieść ryzyko tylko wtedy, jeżeli może być ujęte w ubezpieczeniu lub pokryte przez znaczną nadwyżkę spodziewanych korzyści nad kosztami. Natomiast strona publiczna jest skłonna zaakceptować większe ryzyko w sytuacji, gdy korzyści ekonomiczne i społeczne przewyższają straty finansowe. Poza tym dysponuje znacznie większymi zasobami pozwalającymi zaakceptować ryzyko.

Rozbieżność interesów i podejścia do sprawy ryzyka znajduje swoje odzwierciedlenie w formie zawieranych kontraktów koncesyjnych. Ze względu na ważność celów ekonomicznych dla prywatnych podmiotów centralnym elementem kontraktów koncesyjnych są zasady kształtujące dochody i koszty przedsiębiorstwa. W tym kontekście do podstawowych form kontraktów zaliczyć należy¹⁸²:

1. Kontrakt według kosztów brutto.

W warunkach tego kontraktu strona publiczna określa dokładnie usługi, jakie mają być wykonywane łącznie z ich cenami oraz pobiera wszystkie przychody. Władze wybierają operatora, który zadeklaruje realizację wyspecyfikowanych usług po najniższym koszcie. Koszt ten zawiera także wynagrodzenie dla operatora, stąd jego nazwa - kontrakt kosztów brutto. Operator ponosi ryzyko kosztów, tzn. odpowiada za swoje koszty operacyjne i jest zainteresowany realizacją usługi według specyfikacji, gdyż w kontrakcie często określone są kary za niedotrzymanie warunków, np. za opóźnienia. Operator nie ponosi ryzyka przychodów, a zatem nie jest zainteresowany generowaniem większego ruchu, np. poprzez wprowadzanie nowych usług lub podnoszenie jakości dotychczasowych.

2. Kontrakt według kosztów netto.

Ta forma kontraktu znana jest jako kontrakt minimum lub kontrakt dotacji netto. Operator wykonuje określoną warunkami kontraktu usługę, zatrzymuje przychody i otrzymuje jeszcze pewną kwotę dotacji na pokrycie kosztów wraz z pewną marżą zysku. Podstawą wyboru operatora jest najniższa żądana kwota dotacji (zazwyczaj jest to suma stała). Władze publiczne ponoszą tylko część ryzyka związanego z popytem, nad którym operator nie ma kontroli (np. zmiana polityki) i ryzyko niewykonania kontraktu przez wybranego operatora. Natomiast operator ponosi zarówno ryzyko kosztów, jak i przychodów, chociaż ma zagwarantowany pewien dochód w normalnych warunkach.

¹⁸² N. Shaw: *Bus Franchises: Should Gross or Net Cost Contracts Be Preferred?*, Transport No. UT-7, The World Bank, 1996.

3. Kontrakt komercyjny.

Nawet w sytuacji usług rentownych bywa, że są one powierzane do wykonania w ramach koncesji lub franszyzy. W takim przypadku operator zachowuje ryzyko przychodów oraz kosztów, a ponadto wnosi do budżetu opłatę za prawo do obsługi danej trasy czy sieci. Wysokość opłaty może być ustalona bezpośrednio w drodze konkurencyjnego przetargu, jako określona łączna kwota lub stawka od pasażerokilometra.

Przy wyborze odpowiedniej formy kontraktu argumenty decyzyjne powinny odwoływać się do alokacji ryzyka. W tym kontekście podstawowe rozstrzygnięcie to wybór między kontraktem brutto a kontraktem netto. Wydaje się, że z punktu widzenia władz publicznych kontrakt netto jest bardziej korzystny, ponieważ przerzuca on wszystkie ryzyka na stronę prywatną. Są jednak pewne argumenty, które sprawiają, że kontrakt brutto może być bardziej atrakcyjny. Do podstawowych należą:

- efektywne bodźce operacyjne,
- łatwość zarządzania kontraktem.

W systemie kosztów netto operator jest zachęcany do dostarczania usług o wysokiej jakości i przy niskim koszcie, co zwiększa jego przychody. Powinno to zredukować potrzebę monitoringu ze strony władz. Jednakże w sytuacji, gdy elastyczność popytu na usługi jest niska lub popyt trudny do utrzymania, będzie to wywoływało presję na operatora, aby zredukować koszty obniżając poziom usług; monitoring zachowania przewoźnika jest więc potrzebny.

W warunkach kontraktu brutto operator jest zachęcany do obniżki kosztów operacyjnych (bo w ten sposób zwiększa nadwyżkę przychodów nad kosztami), natomiast nie ma bodźców do rozszerzania oferty usług, ani nie jest zainteresowany dopilnowaniem sprzedaży biletów czy nawet skrupulatnym odprowadzaniem wszystkich przychodów. Kontrakt brutto wymaga zatem od władz zorganizowania systemu dystrybucji biletów i transferu przychodów oraz prowadzenia systematycznej kontroli przewoźnika, a tym samym zwiększa koszty koncesji. W zakresie dystrybucji wdrażane są różne opcje, generalnie sprzedaż biletów poza środkami transportu, stosowanie Smart Card lub automatów biletowych, a nawet losowanie nagród dla pasażerów, posiadających bilety na przejazd¹⁸³. Mimo tych wad, kontrakty brutto mają szereg zalet:

- ogólny niższy koszt realizacji koncesji,
- większą kompatybilność ze zintegrowanym multimodalnym systemem planowania,
- większą kompatybilność z całościowym systemem dotacji (łatwiej uwzględnić ulgi przewozowe),
- brak zachęty dla agresywnego zachowania na rynku.

¹⁸³ N. Shaw: *Bus Franchises...*, op.cit.

Niezależnie od wyboru jednej z wymienionych form i obszaru działalności, poddanego koncesjonowaniu, kontrakty powinny zawierać sześć kluczowych, dokładnie sprecyzowanych elementów. Są to:

1. Typ kontraktu.
2. Kryteria rozstrzygające o wygraniu przetargu i czas trwania kontraktu.
3. Treść kontraktu.
4. Kontrola cen.
5. Regulacje dotyczące jakości.
6. Dostęp do infrastruktury.

Typ kontraktu

Typ kontraktu odnosi się do zasięgu działalności objętej koncesjonowaniem; chodzi zarówno o zasięg funkcjonalny, jak i geograficzny. Funkcjonalny zasięg działalności prowadzi do powstania partnerstwa publiczno-prywatnego w jednej z form wymienionych w punkcie 3.1 pracy. Wydzielenie obszarów do obsługi w ramach jednej koncesji prowadzi natomiast do podziału systemu kolejowego w jednym państwie na mniejsze części. W rezultacie powstają regionalne, zintegrowane przedsiębiorstwa kolejowe lub powstaje struktura separacyjna, gdzie na jednej sieci większa liczba przedsiębiorstw prowadzi działalność przewozową pasażerską lub towarową. Wielkość tych koncesji może być jednak bardzo różna, i tak, jedna z koncesji na przewozy towarowe w Argentynie obejmowała 5 000 km linii; koncesje pasażerskie w Rio de Janeiro i Buenos Aires miały średnio po 140 km długości i przewoziły po 65 mln pasażerów rocznie; koncesje (franszyzy) w Wielkiej Brytanii obejmowały od 14 km do 4 000 km trasy (średnio ok. 1 000 km) i przewozy od 1 mln do 150 mln pasażerów rocznie (średnio 40 mln)¹⁸⁴. Różne kryteria określenia zakresu koncesji zostały przedstawione wcześniej w tym rozdziale, jednak podstawową zasadą powinno być takie wydzielenie, które realnie daje możliwość prowadzenia rentownej działalności, a więc uwzględnia potencjalne korzyści skali, charakterystykę sieci lub struktury ruchu kolejowego w danym kraju. W kontrakcie powinien być uwzględniony stan zasobów materialnych i ewentualne potrzeby inwestycyjne.

Kryteria rozstrzygające wygraną przetargu

Ze względu na to, że udzielenie koncesji odbywa się na zasadach określonych dla zamówień publicznych, ważne jest poprawne określenie procedur przetargowych, w tym szczególnie jednoznaczne określenie kryteriów wyboru zwycięskiego koncesjonariusza. Przykładowe kryteria to maksymalna wpłata do budżetu publicznego (koncesje komercyjne) lub minimalne żądane subsydia publiczne (w przypadku koncesji na linie czy sieci nierentowne), czy minimalna taryfa, jaka będzie stosowana.

¹⁸⁴ L.S. Thompson: *Conclusions: competitive...*, op.cit., s. 205.

Inny element, wiążący się z koniecznością podjęcia decyzji przez organa publiczne, to wybór formy przetargu. Możliwy jest:

- przetarg nieograniczony,
- lub przetarg ograniczony, poprzedzonym kwalifikacją wstępną.

W prywatyzacji kolei brytyjskich zastosowano procedurę kwalifikacji wstępnej, po której ogłaszano „krótką listę” zakwalifikowanych oferentów, zapraszanych następnie do składania oferty na konkretny pakiet. Dopiero po wyborze ostatecznego zwycięzcy władze publikowały szczegóły kontraktu, tj. wysokość dotacji i zobowiązania koncesjonariusza. Istotnymi cechami pakietu, zachęcającymi (lub nie) do złożenia oferty były: czas trwania franszyzy, zagrożenie konkurencją ze strony innych operatorów, koszty prowadzenia obsługi (łącznie z nowymi inwestycjami)¹⁸⁵.

Wiodącym założeniem przy określaniu procedur przetargowych powinno być dążenie do maksymalizacji konkurencji na tym etapie, tak aby możliwy był wybór oferenta najbardziej efektywnego. Jednak oczywiste jest, że ostateczna decyzja co do formy przetargu zależy od postawionych celów publicznych. Jeżeli rząd traktuje prywatyzację kolei jako sposób na zmniejszenie obciążenia budżetu publicznego, związanego z dostarczeniem usług użyteczności publicznej, to najbardziej znaczącym kryterium powinny być korzyści finansowe. W rezultacie prawdopodobnym zwycięzcą przetargu będzie podmiot żądający najniższych dopłat lub oferujący najwyższe wpłaty, np. sumę za kontrakt przewyższającą minimalną podaną przez rząd. Jeżeli natomiast elementem specyfikacji przetargowej są taryfy, określane przez regulatora i regulator określa jakość usług, to oferty mogą być oceniane na podstawie najniższego kosztu realizacji takiej usługi. W kontrakcie mogą być zawarte kary za niespełnienie określonych wymogów, ilościowych i jakościowych.

Cele społeczne mogą być natomiast uwzględniane przez preferowanie ofert opiewających na najkrótszy czas trwania koncesji (najkrótszy okres monopolizowania branży) lub najniższe opłaty dla końcowych użytkowników. W przypadku przewozów towarowych jest to jednak kryterium niepraktyczne, ponadto ogranicza ono późniejszą możliwość ingerencji regulatora w ceny.

Możliwe jest także stosowanie wiązki kryteriów, umożliwiającej uwzględnienie wielu celów stawianych przez rząd wraz z ich znaczeniem (wagą) dla ogólnego rezultatu. Zastosowano tę metodę np. w Argentynie, gdzie głównym kryterium wyboru koncesjonariusza była wartość bieżąca netto (NPV), obliczona na bazie kwot płaconych na rzecz rządu przez pierwszych 15 lat obowiązywania kontraktu. Ponadto pod uwagę brane były:

- jakość usług,
- plany inwestycyjne,
- poziom zatrudnienia,
- proponowana stawka za dostęp do sieci dla pociągów pasażerskich,
- udział państwa w konsorcjum.

¹⁸⁵ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways. Are There Lessons for the Worldbank and its Borrowers?* The Worldbank Group, Transport Papers TP -2, Waszyngton 2004.

Okazało się jednak, że mnożenie kryteriów pogarsza efektywność procesu przetargowego zamiast ją poprawiać¹⁸⁶.

Czas trwania kontaktu

W przypadku czasu obowiązywania koncesji można wskazać na następującą zależność: im krótszy jest ten okres, tym większa presja konkurencyjna i tym mniej zachęt do inwestowania i rozwijania biznesu. Im dłuższy jest czas obowiązywania kontraktu, tym mniejszy wpływ regulatora na działalność koncesjonariusza i tym mniejsze zachęty do podnoszenia efektywności.

Generalną zasadą jest konieczność dostosowania okresu obowiązywania kontraktu do czasu życia zasobów. W praktyce osiągnięcie takiej równowagi jest trudne i często prowadzi do konfliktów. Zainteresowani operatorzy postulują dłuższe kontrakty, co umożliwia im rozwój biznesu i uzasadnia zakup lub wymianę majątku trwałego. Instytucje publiczne preferują krótsze okresy koncesji, ponieważ ułatwia to wymuszenie większej efektywności (pod groźbą nieprzedłużenia kontraktu) i osiągnięcie celów fiskalnych (w warunkach kontraktu płatność na rzecz państwa może być zwiększona po upływie pierwszych lat). Tylko wtedy, gdy koszty zainwestowane są minimalne, zalecane są krótsze okresy kontraktów. Przeciętnie okres trwania koncesji wynosi od 5 do 10 lat, jeżeli obejmuje usługi i do 30 lat, jeżeli wchodzi w skład inwestycji infrastrukturalne.

Treść kontraktu

Do najważniejszych elementów w treści kontraktów należy zaliczyć:

- warunki finansowe,
- warunki zakończenia kontraktu,
- procedury nadzoru lub kontroli koncesji oraz zmiany warunków,
- prawa i obowiązki stron kontraktu.

Jak powiedziano wcześniej, *warunki finansowe* należą do kluczowych zagadnień kontraktu. Generalnie w obu formach kontraktów operator realizuje usługi przewozowe, które są dokładnie określone przez regulatora, w znaczeniu obsługiwanych tras i minimalnej jakości usługi. Ponadto operator może być zobowiązany do pewnych inwestycji i może ponosić pewne ryzyko handlowe. Kontrakty kosztów netto są bardziej ryzykowne dla operatora; ta forma zawiera bodźce do zwiększania przewozów, ale też większe ryzyko deficytu i w konsekwencji upadłości. W wersji kontraktów kosztów brutto operator ponosi tylko ryzyko kosztów działalności, nad którymi ma większą kontrolę. Doświadczenia Wielkiej Brytanii wskazują, że koncesje oferowane z tym typem kontraktu budzą większe zainteresowanie operatorów, dają większą zachętę do realizacji celów efektywnościowych, zmniejszają koszty administracyjne regulatora i są korzystne w przypadku zmian taryf¹⁸⁷.

¹⁸⁶ J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit., s. 21.

¹⁸⁷ N. Shaw: *Bus Franchises: Should Gross...*, op.cit.

Oprócz ogólnych ram, odnoszących się do formy kontraktu - brutto czy netto, ważną kwestią jest regulacja wysokości ceny, pobieranej za usługi przez monopolistycznego dostawcę. Wynika to z konieczności respektowania swobody kształtowania cen przez przewoźnika, jako podstawowego instrumentu oddziaływania na popyt i generowania przychodów. Z tego względu koncesjonowani operatorzy mogą w większym lub mniejszym zakresie sami ustalać ceny, a zadaniem regulatora staje się ich kontrolowanie według procedur ustalonych kontraktami koncesyjnymi. W przewozach pasażerskich (szczególnie aglomeracyjnych i regionalnych) czynnikiem determinującym ich wysokość jest nacisk społeczny na utrzymywanie niskich kosztów transportu.

Metody ustalania cen stosowane w działalności objętej koncesjami nie różnią się od standardowych zasad, znanych z ekonomii oraz przyjętych w innych sektorach sieciowych. Zostały one przedstawione szerzej w rozdziale drugim pracy; w tym miejscu zasadne jest tylko syntetyczne przypomnienie metod podstawowych i najczęściej spotykanych w praktyce. Jako najbardziej rozpowszechnione wymienić należy:

1. Metodę różnicowania cen (ceny dyskryminacyjne).

Kryterium różnicowania mogą być np. rodzaj pasażera (student lub osoba starsza); pora podróży (dzień roboczy/weekend); wielkość zakupu (bilety jednorazowe lub miesięczne); rodzaj lub ilość ładunku (rabaty na niektóre dobra); pora dnia lub roku (taryfy pozaszczytowe). Powszechne jest także stosowanie taryfy dwuczęściowej, z częścią stałą i zmienną, w której każda jednostka konsumpcji (np. pojedyncza podróż) ma inną cenę. Stosowanie różnicowania cen pozwala na większą elastyczność taryfową i zwiększa przychody koncesjonariusza w niewielkim stopniu wpływając na koszty, jednak napotyka na silne ograniczenia w postaci akceptacji społecznej i potrzeb informacyjnych.

2. Regulację cen w oparciu o stopę zwrotu.

Obejmuje trzy komponenty: regulację wielkości bazowej, dopuszczalnego poziomu stopy i struktury stopy. Określenie pierwszego z tych trzech czynników jest najważniejszym zadaniem regulatora przy tej metodzie regulacji, ponieważ niewłaściwa kalkulacja wielkości bazowej stopy zwrotu może zagrozić przetrwaniu firmy lub umożliwić realizację nadmiernego zysku. W poszukiwaniu maksymalnej efektywności regulator musi zapewnić, że struktura stopy zwrotu (a także pośrednio cen) musi umożliwić pokrycie przyszłych kosztów zaoszczędzonych.

3. Regulację cen maksymalnych, RPI-X.

Metoda ta jest uważana za najbardziej zbliżoną do warunków rynkowych, ponieważ pozwala na uwzględnienie inflacji i innych czynników wzrostu cen, niezależnych od operatora.

Wymienione metody są szeroko stosowane w transporcie kolejowym, nie tylko w celu ograniczenia zysków monopolistycznych w przewozach pasażerskich lub towarowych, ale także do kontroli cen dostępu do infrastruktury. W przeciwieństwie do tradycyjnych metod regulacji, pozwalają firmom na zachowanie pewnej swobody handlowej.

Długoterminowe kontrakty na świadczenie usług przewozowych o charakterze służby publicznej są ważnym instrumentem stabilizacji finansowej rynku kolejowego, nie tylko ze względu na pewność finansowania deficytowej działalności przewozowej, a zatem i dochodów firm przewozowych, ale także z punktu widzenia zapewnienia źródeł dochodów zarządcy infrastruktury. Kontrakty te powinny bowiem opiewać na takie kwoty, które pokrywają co najmniej koszty zaoszczędzone produkcji usług powszechnych, łącznie z kosztami dostępu do infrastruktury¹⁸⁸.

Kontrakty powinny zawierać specyficzne regulacje dotyczące *warunków zakończenia lub wygaśnięcia koncesji*, zabezpieczające ciągłość obsługi. Jedną z możliwości jest automatyczne przedłużenie kontraktu w sytuacji, gdy nie ma innego kandydata na objęcie koncesji. Jednak nie powinno to być znane z wyprzedzeniem, ze względu na konieczność zachowania właściwych bodźców dla dotychczasowego koncesjonariusza. Normalną procedurą powinno być ogłoszenie nowego przetargu, przy czym dotychczasowi operatorzy powinni mieć prawo ubiegania się o przedłużenie kontraktu, zwłaszcza w sytuacji, gdy dokonali inwestycji taborowych lub infrastrukturalnych. Kontrakt powinien zatem określać warunki, w jakich renegotjacja kontraktu jest możliwa i pożądana oraz która ze stron powinna ten proces zainicjować.

Kontrakty powinny zawierać również regulacje dotyczące *procedur nadzoru lub kontroli koncesji* pod kątem realizacji założonych celów oraz działań w przypadku *zmian warunków* wykonywania koncesji, np. nieprzewidzianych zmian popytu, wzrostu cen energii czy kosztów pracy. Regulacje umożliwiające elastyczną renegotjację kontraktu są pożądane również w przypadku, gdy zachodzi taka potrzeba ze strony regulatora, np. na skutek zmian w polityce inwestycyjnej wobec kolei¹⁸⁹.

Jedną z najtrudniejszych kwestii przy projektowaniu treści kontraktu koncesyjnego jest *przypisanie praw i obowiązków* poszczególnym stronom. Prywatny operator wygrywający koncesję wnosi płatność na rzecz budżetu publicznego lub otrzymuje dotację i w zamian za to otrzymuje prawo wyłączne do wykonywania usług lub/i zarządzania infrastrukturą (łącznie z realizacją inwestycji). Z drugiej strony, w zamian za płatności lub wnosząc uzupełniające subsydia, regulator zobowiązuje się do monitorowania ogólnej kondycji i wyników sektora kolejowego, zapewniając stabilność warunków dla obecnych i przyszłych operacji, realizowanych przez koncesjonariuszy. Monitoring może obejmować także warunki zapewnienia dostępu do infrastruktury, jeżeli ta jest pod zarządem prywatnym.

¹⁸⁸ *Railway Reform and...*, op.cit., s. 14.

¹⁸⁹ J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit., s. 24.

Ocenia się, że duża część sektora kolejowego może funkcjonować w ramach koncesji, które mogą obejmować w obszarze zarządzania infrastrukturą - np. utrzymanie linii kolejowych, sygnalizacji, infrastruktury punktowej; w obszarze działalności przewozowej - udostępnianie taboru, wykonywanie przewozów; w obszarze usług ogólnych - dostęp do sieci, informację o trasach i rozkładzie jazdy. Nowsze opinie są jednak bardziej wstrzemięźliwe pod tym względem¹⁹⁰.

Regulator powinien zachować kontrolę i odpowiedzialność za funkcje wspólne dla całego systemu. Do jego głównych zadań należą wówczas:

- nadzorowanie jakości (jakość usług, bezpieczeństwo, standardy środowiskowe i techniczne),
- kontrola zachowań monopolistycznych (ceny),
- koordynacja systemu na poziomie narodowym i międzynarodowym.

Ważnym narzędziem kontrolnym organów regulacyjnych są prawa wyłączne. Ograniczenie czasu monopolistycznej obsługi umożliwia osiągnięcie równowagi pomiędzy dążeniem regulatora do realizacji korzyści z konkurencyjnego dostępu do sieci kolejowej, a dążeniem operatora do pełnej kontroli nad rynkiem w celu łatwiejszego uzyskania zakładanych przychodów. Istotnym elementem każdego kontraktu zawieranego w okresie restrukturyzacji czy prywatyzacji kolei są kwestie zatrudnienia. We wszystkich przypadkach restrukturyzacji kolei konieczna była redukcja zatrudnienia, wspierana z finansów publicznych. W późniejszym okresie kwestie zatrudnienia i rekompensat są w gestii prywatnego operatora.

W konkluzji należy podkreślić, że koncesjonowanie działalności kolejowej stanowi najbardziej zaawansowaną formę wyzwań, stawianych przez nowe otoczenie regulacyjne dla sektora kolejowego. Większość spośród sześciu istotnych aspektów koncesjonowania – rodzaj, czas trwania, treść kontraktów, regulacja cen i zasady dostępu do infrastruktury zostały już omówione, pozostała kwestia regulacji jakości jest treścią rozważań w kolejnej części pracy.

3.6. Regulacja jakości w koncesjonowanej działalności kolejowej

Wyniki przewozowe i finansowe przedsiębiorstwa kolejowego, a także jakość usług przewozowych stanowią istotny wkład tej dziedziny gospodarowania w dobrobyt społeczny. Podstawowym pytaniem w związku z tym jest kwestia, w jakim zakresie regulacja jakości usług przewozowych powinna być elementem polityki regulacji transportu kolejowego w ogóle oraz w jakim stopniu ma ona związek z regulacją cen. Teoria ekonomii daje pewne odpowiedzi na to pytanie, wskazując na zawodność rynku oraz asymetrię informacji jako uzasadnienie dla podejmowania ingerencji w tej dziedzinie¹⁹¹.

¹⁹⁰ L.S. Thompson: *Conclusions: competitive...*, op.cit., s. 205-218.

¹⁹¹ Ch. Bongard, D. Möller, A. Raimann, N. Szadkowski, U. Dubejko: *Instrumenty ekonomiczne w prawie konkurencji*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Bonn/Warszawa 2007.

W warunkach organizacji transportu kolejowego jako jednego zintegrowanego przedsiębiorstwa i monopolu gałęziowego, brak reakcji producenta usług kolejowych na potrzeby i oczekiwania klientów był niejako wpisany w jego funkcjonowanie przez obiektywne prawa ekonomiczne. Zmiany organizacyjne sektora, wprowadzone procesami restrukturyzacji, miały na celu przede wszystkim zbliżenie sytuacji w transporcie kolejowym do modelu konkurencji doskonałej, mającej doprowadzić do pełnej zgodności podaży z popytem.

W idealnym świecie konkurencji doskonałej, gdzie funkcjonuje duża liczba oferentów usług kolejowych i dobrze poinformowanych konsumentów tych usług, regulacja jakości nie byłaby potrzebna. Mechanizm rynkowy stopniowo prowadziłyby do zgodności oczekiwań i wymagań konsumentów (dotyczących cen, wielkości produkcji i jakości usług) z ofertą producentów. W takiej sytuacji, gdyby korekty cen nie miały miejsca, firmy oferujące przewozy mniej punktualne, zawodne czy gorsze z innych punktów widzenia, musiałyby odpaść z rynku, a pozostałyby tylko te, oferujące oczekiwaną przez klientów jakość usług. Jednakże, w sytuacji regulowania cen, nie istnieje pełna informacja i rynki nie mogą spełniać swojej weryfikującej roli. Zmiany podaży również są ograniczone przez limitowany dostęp do odpowiednich zasobów. Tak więc, pomimo wprowadzenia konkurencji wewnątrzgałęziowej między operatorami, pełne dostosowanie oferty do potrzeb klientów kolei nadal nie jest możliwe. Zastrzeżenie to nie dotyczy przewozów towarowych w Unii Europejskiej, które zostały całkowicie zliberalizowane, a zatem jakość usług przewozowych jest w większym stopniu weryfikowana przez klienta i przez rynek.

Jakiegokolwiek regulowane przedsiębiorstwo monopolistyczne, o produkcji wieloasortymentowej (a jest nim praktycznie każde kolejowe przedsiębiorstwo koncesjonowane), w warunkach asymetrii informacji ma tendencję do obniżenia jakości produkcji w pogoni za większym zyskiem. W rezultacie jakość produkcji w dużej mierze zależy od stosowanej metody regulacji cenowej. Na przykład, jeżeli stosowana jest metoda regulacji stopy zwrotu, mogą pojawić się niepożądane inwestycje w niekonieczne technologie. Jeżeli natomiast stosowana jest regulacja cen maksymalnych, obniżenie jakości może być dogodnym sposobem na obniżenie kosztów. Dlatego metody regulacji cenowej, bez warunków dotyczących jakości powinny być traktowane jako niekompletne. Z tego powodu większość regulatorów, zamiast wprowadzać korekty w regulacji cenowej, decyduje się na określenie standardów jakościowych lub celów efektywnościowych, które mają być osiągnięte przez operatorów.

Modyfikowanie mechanizmów regulacji cenowej poprzez warunki jakościowe w praktyce nie jest łatwe i niesie ze sobą pewne zagrożenia:

- może sprawić, że zasadnicza regulacja cenowa będzie miała stosunkowo niewielkie oddziaływanie;

- warunki jakościowe będą zbyt trudne do spełnienia przez firmę;
- warunki jakościowe będą trudne do monitorowania przez regulatora.

Zazwyczaj jakość mierzona jest poprzez konkretne wskaźniki poziomu usług lub standardy usług, takie jak: punktualność pociągów, jakość usług pokładowych, czas oczekiwania. Parametry takie powinny być wyraźnie ustalone i zawarte w ustaleniach kontraktowych. Jednakże często zaniedbywane są usługi nie związane bezpośrednio z przewozem, ale bardzo ważne dla całościowego odbioru usługi transportowej, takie jak dystrybucja biletów, informacja, rezerwacja, obsługa bagażu itp. Dlatego istotnym elementem, który powinien być wzięty pod uwagę w ramach regulacji jakości, jest koncepcja zintegrowanej usługi transportowej, obejmującej nie tylko samą podróż, ale też kwestie związane z jakością dworców i przystanków, usług stacyjnych oraz przed- i posprzedażowych.

Ważna dla jakości usługi zintegrowanej jest elastyczność oferty, umożliwiającą dostosowanie podaży do zmienionego popytu lub wprowadzenie nowych usług na rynek. Konieczna jest w takiej sytuacji koordynacja działań pomiędzy firmami biorącymi udział w tworzeniu usługi, w tym w szczególności możliwość elastycznej zmiany uzgodnień z zarządcą infrastruktury i innymi przewoźnikami, potencjalnie konkurującymi o te same trasy.

Rozszerzeniem koncepcji usługi zintegrowanej, jest usługa intermodalna, polegająca na włączeniu kolei w całościowy system przewozowy. Usługa intermodalna jest coraz częściej oczekiwana przez pasażerów, zwłaszcza w obszarze współpracy z transportem samochodowym i lotniczym. Wobec promowania przez współczesną politykę transportową wzorca usługi transportu zbiorowego, jakim jest „podróż bez szwów” (seamless journey) czy sieć obywatelska, co jest postrzegane jako warunek konieczny przyciągnięcia klientów, kwestie te nie mogą pozostać poza obszarem regulacji jakości usługi kolejowej.

Podjęciem regulację jakości usług kolejowych należy uwzględnić także skutki społeczno-polityczne, m.in. zapewnienie sprawiedliwości społecznej lub realizację usług w ramach obowiązku służby publicznej, o akceptowanym społecznie standardzie jakościowym.

Biorąc pod uwagę scharakteryzowane powyżej aspekty regulacji jakościowej, można ująć wymiary jakości i jej mierniki w sposób przedstawiony w tabeli 3.4.

Tabela 3.4

Obszary regulacji jakości w transporcie kolejowym

Obszary		Definicja	Zmienne pomiarowe
Jakość usług	Pojazd	Jakość w pojeździe	- wiek pojazdów, - pojemność pojazdu i współczynnik zapęnlania, - dostępność miejsc siedzących, - dostępność przestrzenna, - komfort podróży: • hałas, • wibracje, • temperatura, • czystość
	Trasa	Jakość podróży (pasażerskich i towarowych)	- system dystrybucji i liczba stacji, - rozkład jazdy, • liczba pociągów w szczycie, • pociągi pierwszy i ostatni, • częstość kursowania w dni robocze i w weekendy, - częstotliwość (liczba pojazdów na godz.), - punktualność/niezawodność (skomunikowania), - usługi cargo (niezawodność)
	Obsługa	Usługi przed- i posprzedażowe (wartość dodana)	- sprzedaż biletów / rezerwacja, - obsługa, - kompetencje personelu, - informacja, - obsługa skarg
Jakość zewnętrzna		Bezpieczeństwo i środowisko	- zobowiązania służby publicznej, - procedury bezpieczeństwa, - odpowiedzialność, - ochrona środowiska, - kongestia
Jakość dynamiczna		Polityka inwestycyjna	- wskaźniki odnowy taboru i sieci, - utrzymanie sieci i stacji, - zobowiązania inwestycyjne

Źródło: J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit., s. 32**Instrumenty kontroli jakości w koncesjonowanej działalności kolejowej**

Sprawne regulowanie jakości wymaga stosowania odpowiednich instrumentów. Zasadniczo można wymienić trzy takie mechanizmy:

- 1) sprawozdania okresowe,
- 2) pomiar jakości w mechanizmach kontroli cen,
- 3) system rekompensat dla klienta.

Regulator może żądać okresowego składania sprawozdań, zawierających wyniki pomiaru jakości, z opcją ich publikowania. Dane te mogą służyć dyscyplinowaniu przewoźników, ale mogą być także instrumentem podnoszącym lub osłabiającym pozycję firmy na rynku.

Jako drugi instrument regulacji jakości wymieniane jest bezpośrednie lub pośrednie włączenie pomiaru jakości w mechanizm regulacji cen. Na przykład w systemie regulacji stopy zwrotu operator jest zobowiązany do uzyskania akceptacji przy decyzjach inwestycyjnych, tak aby zapobiec ponoszeniu inwestycji niekoniecznych czy nadmiernych, także związanych z jakością przewozu czy obsługi. W systemie kontroli cen maksymalnych, w stosunku do usług, których przeciętne ceny kontroluje regulator w ramach koszyka usług, musi być dokładnie określony ich standard.

Trzecim mechanizmem kontroli jakości może być system rekompensat dla klienta, wypłacanych w przypadku niezgodności usług ze standardami jakości. W praktyce jednakże mechanizm ten działa tylko wtedy, kiedy błędy jakościowe są łatwe do zweryfikowania. Metoda ta wymaga nie tylko szczegółowych regulacji standardów jakości, ale także określenia procedur ich monitoringu i zagwarantowania obiektywności procesu kontroli jakości. Ponadto, jeżeli w wyniku tego procesu ma nastąpić wypłata rekompensat dla klientów, to należałoby określić zasady ich wypłaty.

W praktyce, w wielu krajach organa regulacyjne określają minimalne standardy jakości, których dochowanie jest obwarowane sankcjami prawnymi dla operatorów, obejmującymi kary finansowe lub zagrożenie cofnięciem licencji.

Podsumowując, w procesie regulacji jakości usług transportu kolejowego można wyróżnić trzy etapy¹⁹²:

1. Pierwszy etap, przed wejściem na rynek: celem powinna być minimalizacja przyszłych konfliktów pomiędzy regulatorem i koncesjonariuszem usług kolejowych. Kontrakty powinny zawierać oczekiwane charakterystyki usługi, np. trasy, rozkłady jazdy, pojemność pojazdów, punktualność, a także plany inwestycyjne.
2. Drugi etap, w okresie funkcjonowania operatora na rynku: instrumentem regulacji jakości jest systematyczny monitoring parametrów i wyników firmy, połączony z bodźcami jakościowymi w mechanizmach cenowych, obowiązkiem sprawozdawczym i procesami audytowymi (audyty zewnętrzne lub wewnętrzne).
3. Etap trzeci następuje w okresach rozliczeniowych, kiedy możliwe jest stosowanie kar lub rekompensat (subsydiów).

Próbując określić zakres wymaganych kompetencji dla organów regulacyjnych i znaczenie oddziaływania regulacyjnego dla kondycji sektora kolejowego, należy podkreślić, że regulator powinien funkcjonować jako samodzielny organ o dużej

¹⁹² J. Campos, P. Cantos: *Regulating Privatized...*, op.cit., s. 42.

autonomii decyzyjnej, ustalający cele i metody regulacji w dążeniu do efektywności sektora na bazie właściwej wiedzy ekonomicznej, z uwzględnieniem lokalnych okoliczności.

3.7. Organizacja transportu kolejowego z wykorzystaniem dostępu konkurencyjnego i koncesjonowania na przykładzie kolei Stanów Zjednoczonych i Ameryki Łacińskiej

Koleje Stanów Zjednoczonych powstawały, podobnie jak w innych częściach świata, jako inicjatywa prywatnych inwestorów. Jednak, w odróżnieniu np. od Europy, przez cały czas swego istnienia również pozostają w rękach prywatnych właścicieli, jako przedsiębiorstwa zintegrowane, wykonujące przewozy po własnej infrastrukturze. Cechą charakterystyczną organizacji kolei amerykańskich było to, że na rynku funkcjonowały (i nadal funkcjonują) niezależne przedsiębiorstwa, dedykowane do obsługi określonych dużych załadowców, przeważnie producentów dóbr masowych, takich jak węgiel kamienny, rudy czy ropa naftowa. Nie oznacza to bynajmniej, że koleje miały pełną swobodę działania; ze względu na ich naturalną swego czasu pozycję monopolistyczną były poddane silnej regulacji państwowej, przede wszystkim w obszarze kształtowania taryf i generowania przychodów (regulacja stopy zwrotu). Pierwszy znaczący krok w kierunku regulacji, określającej ramy działalności kolejowej na blisko sto lat, został zrobiony już w 1887 roku, na skutek nacisków zarówno małych i dużych załadowców, jak i firm kolejowych. Wszystkie strony były zainteresowane równymi warunkami finansowymi dostępu do usług oraz przewidywalnością konkurencji. Interstate Commerce Act z 1887 roku wprowadził m.in. następujące rozwiązania¹⁹³:

- stawki przewozowe powinny być rozsądne i sprawiedliwe,
- zakaz dyskryminacji osób i udzielania ukrytych rabatów,
- zakaz różnicowania stawek w zależności od położenia geograficznego,
- zakaz naliczania niższych stawek dla przewozów na dalsze odległości,
- naliczanie opłat według publikowanych stawek,
- ustanowienie Interstate Commerce Commission w celu zbierania i publikowania informacji.

Zakres regulacji był systematycznie rozszerzany. Do pierwszej wojny światowej przyjęto trzy kolejne ustawy regulacyjne, nakładające coraz głębszą kontrolę na stanowienie cen i zachowania rynkowe kolei. W 1935 roku objęto regulacjami również transport samochodowy, aczkolwiek mniej restrykcyjnie niż kolej.

Wraz z rozwojem transportu samochodowego i lotniczego po drugiej wojnie światowej również w USA rola transportu kolejowego uległa znaczącej redukcji, podobnie jak to miało miejsce w innych częściach świata. Udział kolei w międzyregionalnych przewozach ładunków (w tonokilometrach) zmniejszył się z 74% w roku 1929 do 37% w roku 1980. Biorąc pod uwagę przewozy pasażerskie,

¹⁹³ L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 324.

w roku 2000 udział ten wyniósł poniżej 2%¹⁹⁴. Podobną tendencję spadkową obserwowano w kształtowaniu się rentowności, co doprowadziło do bardzo słabej kondycji finansowej kolei w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku i stopniowego ograniczania wielkości sieci.

Głównym beneficjentem osłabienia pozycji rynkowej kolei był transport samochodowy, zarówno pod względem wzrostu popytu na oferowane usługi, jak i ze względu na przekierowanie inwestycji publicznych na rzecz jego rozwoju. Wyrazem prosamochodowej polityki rządu federalnego USA był między innymi ogromny program budowy autostrad, który doprowadził do powstania sieci wysoko wydajnych dróg, łączących oba wybrzeża Stanów Zjednoczonych (Interstate Highway System)¹⁹⁵.

Pogarszające się warunki rynkowe i konieczność przeciwdziałania wzrastającej konkurencji spowodowały zmiany na rynku, wiele przedsiębiorstw zbankrutowało i zostało przejętych przez inne. Jedną z takich nowo utworzonych kolei była Penn Central Railroad, powstała w 1967 roku na skutek fuzji trzech dużych przedsiębiorstw kolejowych, operujących we wschodniej części USA. Połączenie nie przyniosło jednak spodziewanych efektów, bo zaledwie trzy lata po powstaniu, w roku 1970, również kolej Penn Central zbankrutowała. W rezultacie, wobec zagrożenia utratą miejsc pracy oraz możliwymi szkodami dla gospodarki, kongres podjął decyzję o nacjonalizacji tych kolei i utworzeniu nowego przedsiębiorstwa, o nazwie Conrail (następca Penn Central i pięciu innych kolei wschodniego wybrzeża, które także zbankrutowały). Nowe przedsiębiorstwo jednak również nie było w stanie poprawić znacząco swojej sytuacji ekonomicznej.

Kolejnym krokiem, podjętym w celu poprawy sytuacji kolei, była nowa organizacja przewozów pasażerskich. W 1971 roku powołano publiczne przedsiębiorstwo kolejowe do realizacji międzyregionalnych przewozów pasażerskich, National Railroad Passenger Corporation, znane jako Amtrak. Jego zadaniem było uwolnienie przewoźników towarowych od świadczenia nierentownych usług pasażerskich, a także utrzymanie pewnej minimalnej sieci połączeń pasażerskich i zapewnienie lepszych warunków podróży. Amtrak przejął obsługę prawie połowy połączeń międzymiastowych (pozostałe zostały w większości zlikwidowane), którą prowadzi na liniach prywatnych przewoźników towarowych, płacąc za dostęp do nich według stawki ustalonej na bazie kosztu „zaoszczędzonego”¹⁹⁶.

¹⁹⁴ H. Posner III: *Rail Freight in the USA: Lessons for Continental Europe*. CER Essay Series, 2008.

¹⁹⁵ L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 327.

¹⁹⁶ Informacje dotyczące przewoźnika pasażerskiego zamieszczone są w dalszej części tego podrozdziału.

Koleje towarowe USA

Brak spodziewanych efektów przeprowadzonych zmian organizacyjnych na rynku kolejowym był podstawą przyjęcia koncepcji znacznego rozluźnienia zasad regulacji całego sektora transportu. Prace podjęte nad programem reform zaowocowały obszerną deregulacją transportu lotniczego, samochodowego i kolejowego w latach 1979-1982. Akt prawny odnoszący się do kolei, Staggers Act z 1981 roku, drastycznie zredukował ingerencję rządu w taryfy i usługi kolei. Przyznawał przewoźnikom podstawowe swobody w zakresie kształtowania taryf, zysków, zawierania umów długoterminowych z wybranymi załadowcami czy zawieszania przewozów na liniach nierentownych.

W następstwie wprowadzonej deregulacji nastąpiło znaczące ożywienie transportu kolejowego i w konsekwencji poprawa sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw. Na deregulacji skorzystali także klienci kolei, gdyż przeciętna stawka za tonomilę spadła o około połowę. Przyczyną obniżki stawek była nie tylko redukcja kosztów i wzrost produktywności, ale także zaostrenie konkurencji ze strony transportu samochodowego, co także stało się możliwe dzięki deregulacji. Wydajność pracy wzrosła ponad pięciokrotnie, produktywność taboru ponad dwukrotnie¹⁹⁷. Udział transportu kolejowego w przewozach ładunków wzrósł z poziomu 37% w 1980 roku do 43% w roku 2008.

Deregulacja oraz finansowany ze środków federalnych program redukcji zatrudnienia pozwoliły na uzyskanie rentowności i repriwatyzację kolei wschodniego wybrzeża, Conrail. Przedsiębiorstwo sprzedano w roku 1987 za kwotę 1,9 mld dolarów, przy koszcie restrukturyzacji wynoszącym około 8 mld dolarów. W roku 1997 Conrail został wykupiony za około 20 mld dolarów i podzielony pomiędzy dwa inne przedsiębiorstwa kolejowe, działające na wschodzie kraju¹⁹⁸.

W późniejszym okresie doszło do kolejnych zmian organizacyjnych kolei amerykańskich, ale wywołanych oddolnym działaniem praw rynku. W 1982 roku na rynku funkcjonowały 32 koleje klasy I (przychody powyżej 400 mln dolarów), a w roku 2011 jest ich już tylko siedem (wszystkie prywatne). Przedsiębiorstwa funkcjonują na zasadach w pełni komercyjnych. Na większości obszaru USA obsługę prowadzi jedna firma kolejowa, chociaż są także regiony, gdzie ma miejsce konkurencja dwóch linii. Ponadto koleje towarowe mają w pewnym zakresie prawo dostępu do linii zarządzanych i eksploatowanych przez inne przedsiębiorstwa. Ocenia się, że na około 25% długości linii kolejowych funkcjonuje więcej niż jeden operator towarowy¹⁹⁹. Prawo dostępu jest narzucane na zasadach wzajemności przez Surface Transportation Board (STB), jedną z komisji kolegialnych, powoływanych w USA do celów regulacji sektorów infrastrukturalnych. Komisje te

¹⁹⁷ L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 330.

¹⁹⁸ L.S. Thompson: *United States and Canada, [w:] Reforming Europe's Railways – Learning from Experience*, CER, 2011, s. 48.

¹⁹⁹ H. Posner III: *Rail Freight in the USA: Lessons for Continental Europe*. CER Essay Series, 2008.

posiadają bardzo rozbudowane kompetencje, gdyż wykonują nie tylko typowe czynności administracyjne (nadzór, kontrola, koncesjonowanie, prowadzenie egzekucji), ale mogą także rozsądzać spory między przedsiębiorstwami oraz ustanawiać przepisy prawne. Komisje nastawione są na regulację monopolu, stąd w ich działalności mocny akcent kładzie się na zapobieganie typowym praktykom monopolistycznym, np. zawyżanie cen, a także na stymulację i ochronę konkurencji.

Deregulacja transportu w USA jest oceniana jednoznacznie jako sukces. Okazało się, że rynek przewozów towarowych posiada znacznie większą konkurencyjność, niż tradycyjnie uważano. Koleje były w stanie zredukować swoje koszty szybciej niż taryfy, tak że została odbudowana rentowność branży. Jednym ze sprzyjających uwarunkowań było pozwolenie kolejom i załodowcom na zawieranie długoterminowych kontraktów, co ułatwiło obu stronom planowanie inwestycji i dzielenie się ryzykiem biznesowym²⁰⁰. Są jednak także zjawiska mniej pozytywne. Możliwość likwidacji linii nierentownych doprowadziła do zmniejszenia długości sieci, co oznaczało prawie trzykrotny wzrost obciążenia pozostałej części (w tonomilach na 1 milę linii) po roku 1980 i coraz większe zagrożenie kongestią. Jednocześnie zmniejszone stawki (i dochody) utrudniają kolejom zgromadzenie odpowiednich funduszy, pilnie potrzebnych na zwiększenie przepustowości sieci. Inwestycje kolejowe są realizowane całkowicie ze środków własnych przedsiębiorstw kolejowych, w przeciwieństwie do transportu samochodowego czy wodnego.

Kolej pasażerska USA

Sieć linii obsługiwanych przez państwowe przedsiębiorstwo kolejowych przewozów pasażerskich Amtrak obejmuje około 40 000 km, z czego tylko 1 000 km to infrastruktura własna, linia wysokiej prędkości Northeast Corridor (NEC, 210 km/h). Z linii tej korzystają także inni przewoźnicy, towarowi i pasażerscy, płacąc za dostęp Amtrak'owi. Amtrak uruchamia 15 pociągów na dalekie odległości powyżej 1200 km, tworzące tzw. National System i 24 pociągi na krótsze odległości w ramach jednego lub dwóch stanów. Pociągi o podwyższonej prędkości na linii NEC obsługują 37% pasażerów i generują 47% przychodów, ze względu na wyższe stawki opłat.

Pomimo całkowitej swobody w zakresie regulacji taryfowych czy umownych, Amtrak nigdy nie uzyskał samodzielności finansowej. Dochody pokrywają tylko ok. 70% kosztów; reszta, w wysokości ok. 1 mld dolarów rocznie, jest pokrywana z budżetu federalnego USA. Wydatki rządowe na funkcjonowanie publicznego przewoźnika kolejowego od momentu jego powołania wyniosły łącznie blisko 40 mld dolarów²⁰¹. Krytycy powołania tego przedsiębiorstwa wskazują na znaczne koszty przewozów kolejowych (koszt 1 pasażerokilometra jest trzykrotnie wyższy

²⁰⁰ J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus: *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*. Published Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar, 2006.

²⁰¹ L.S. Thompson: *United States and...*, op.cit., s. 48.

niż w przewozach lotniczych) i niską efektywność przewoźnika: po roku 1980 wydajność pracy w Amtrak'u wzrosła o 41%, podczas gdy w przypadku przewoźników kolejowych o 334%²⁰². Zwolennicy publicznych kolei pasażerskich narzekają z kolei na ograniczony zasięg sieci i niską jakość usług.

Wydarzenia ostatnich lat wskazują na istotne zmiany w podejściu rządu federalnego do tej kwestii. W 2008 roku ogłoszony został program naprawczy dla kolei pasażerskiej, Passenger Rail Investment and Improvement Act (PRIIA), który wprowadza obowiązek dokładnego raportowania kosztów i jakości usług Amtrak'a oraz pełnego pokrywania kosztów usług o znaczeniu publicznym przez zainteresowane stany. Stany mogą wybrać innego operatora usług niż dotychczasowy. PRIIA zawiera także trzy programy wspierania rozwoju kolei: dla instytucji publicznych na poprawę oferty usług konwencjonalnych, dla instytucji publicznych lub Amtrak'a na rozwój usług wysokiej prędkości w dziesięciu nowych korytarzach, będących przedmiotem odrębnego programu oraz dla instytucji publicznych i Amtrak'a na działania zwiększające przepustowość istniejących linii. Program rozwoju kolei wysokich prędkości o wartości 7,92 mld dolarów jest kluczowym elementem programu ożywienia gospodarki USA z 2009 roku²⁰³.

Możliwość uzyskania dofinansowania zarówno do usług, jak i do inwestycji przez różnych beneficjentów otwiera drogę do konkurencji i stwarza możliwość prywatnym operatorom ubiegania się o kontrakty na prowadzenie obsługi pasażerskiej po nowych lub ulepszonych liniach. Może to znacząco wpłynąć na poprawę efektywności dotychczasowego jedyne go oferenta kolejowych pasażerskich usług międzymiastowych.

Na podobnych zasadach jak w USA funkcjonuje publiczny operator pasażerski VIA w Kanadzie. Model będący zwierciadlanym odbiciem modelu amerykańskiego i kanadyjskiego funkcjonuje w Japonii, gdzie japoński przewoźnik towarowy, Japan Railway Freight Company wykonuje przewozy na liniach będących własnością przewoźników pasażerskich, płacąc im za prawo dostępu do ich części sieci.

Reformy kolei w państwach Ameryki Łacińskiej

W państwach Ameryki Łacińskiej znalazł szerokie zastosowanie odmienny model organizacyjny sektora kolejowego, z naciskiem na różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesjonowania. Wybór tego modelu ma ścisły związek z dominacją celów ekonomicznych w procesach reform kolei. Koleje w Ameryce Południowej i Łacińskiej w większości zostały zbudowane przez prywatnych inwestorów i przez dłuższy czas były eksploatowane na zasadach umownych, w różnych formach koncesji. Po drugiej wojnie światowej przedsiębiorstwa kolejowe we wszystkich państwach tego kontynentu zostały znacjonalizowane. Lata siedemdziesiąte i osiemdziesiąte XX wieku to okres głębokiego kryzysu większości przedsiębiorstw kolejowych, czego wyrazem były:

²⁰² L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 327.

²⁰³ L.S. Thompson: *United States and...*, op.cit., s. 51.

- brak pokrycia kosztów operacyjnych przychodami ze sprzedaży,
- brak odpowiedniego finansowania ze strony właściciela - państwa, skutkujący poszukiwaniem oszczędności w kosztach utrzymania sieci i inwestycjach, a co za tym idzie - istotnym pogorszeniem stanu infrastruktury i taboru (gotowość techniczna lokomotyw wynosiła często poniżej 50%)²⁰⁴,
- powolna i zawodna usługa przewozowa, a w rezultacie spadek udziału kolei w rynku.

Częściowo kłopoty przedsiębiorstw kolejowych były odzwierciedleniem ekonomicznych i politycznych trudności państw - właścicieli, takich jak chroniczna inflacja, hiperinflacja oraz zadłużenie zagraniczne. Koleje w tej sytuacji były wykorzystywane jako instrument zapewniający popularność rządzącym ekipom, stąd powszechnie utrzymywano niskie taryfy przewozowe oraz wymuszano nadmierne, nieracjonalne zatrudnienie. Często koleje padały też ofiarą korupcji i drenowania funduszy dla prywatnych celów²⁰⁵.

Pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, pod wpływem międzynarodowych instytucji finansowych pomagających krajom Ameryki Łacińskiej w naprawie gospodarki, przeprowadzono fundamentalne zmiany zasad funkcjonowania kolei z ukierunkowaniem na ich prywatyzację. W efekcie na początku nowego tysiąclecia w państwach Ameryki Łacińskiej nie było żadnego znaczącego publicznego operatora przewozów towarowych ani pasażerskich; zostało sprywatyzowanych również wiele podmiejskich kolei pasażerskich oraz linii metro. W pięciu państwach, Argentynie, Boliwii, Brazylii, Chile i Meksyku, przeprowadzono restrukturyzację bądź prywatyzację w stosunku do 31 przedsiębiorstw kolejowych²⁰⁶. Zmiany te, pod względem szybkości i zasięgu, są oceniane jako jedne z najbardziej spektakularnych w sektorze transportu.

Główny cel tych działań był jednoznacznie finansowy: rządy nie były już w stanie dłużej finansować zadłużonych przedsiębiorstw kolejowych. Inne oczekiwania związane z reformami dotyczyły poprawy jakości usług przewozowych, redukcji kosztów i większej przejrzystości w sektorze na skutek wprowadzenia mechanizmów konkurencji, a także przyciągnięcie prywatnego kapitału oraz know-how w zakresie zarządzania.

Generalny kierunek przekształceń kolei w omawianych krajach to wycofanie się rządów z bezpośredniego świadczenia kolejowych usług przewozowych i pozostawienie w gestii publicznej tylko kompetencji właścicielskich w stosunku do zasobów produkcyjnych (z wyjątkiem Chile, gdzie sprywatyzowano również infrastrukturę kolejową, zarządzaną obecnie przez firmę Ferronor). Prywatyzacja odbyła się przez sprzedaż koncesji wyłącznych na przewozy ładunków lub pasażerów.

²⁰⁴ L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 311-355.

²⁰⁵ J. Kogan: *Latin America: Competition for Concessions*, [w:] J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus, *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*, Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar 2006.

²⁰⁶ L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 339.

Koncesje obejmowały nie tylko prowadzenie działalności operatorskiej, ale także zarządzanie infrastrukturą na objętych koncesjami liniach lub częściach sieci. Separacja obu rodzajów działalności nie była brana pod uwagę, ponieważ uważano, że zły stan kolei i konkurencja innych gałęzi transportu nie wymaga dodatkowej konkurencji wewnątrzgałęziowej. Koncesje były udzielane wyłącznym lub dominującym użytkownikom danej linii. Pomimo różnic wynikających ze specyfiki krajowych systemów kolejowych, przekształcenia strukturalne w Ameryce Łacińskiej charakteryzują się pewnymi wspólnymi cechami. Są to²⁰⁷:

- powołanie specjalnej instytucji, niezależnej od przedsiębiorstwa kolejowego, do przeprowadzenia restrukturyzacji i kontroli nad procesem koncesjonowania; głównym powodem była chęć uniknięcia konfliktów wewnątrz przedsiębiorstwa, utrudniających przeprowadzenie reform;
- generalny kierunek zmian to sprzedaż koncesji na przewozy ładunków lub pasażerów, łącznie z zarządzaniem infrastrukturą, wyłącznym lub dominującym użytkownikom danej linii lub sieci;
- w niektórych przypadkach zapewniono dostęp do koncesjonowanej sieci lub linii innym operatorom, np. w Meksyku prawo dostępu dotyczy wspólnej infrastruktury na terenie stolicy państwa, Mexico City oraz wzajemnego dostępu głównych koncesjonariuszy, operujących na trzech liniach przewozów towarowych do swoich części sieci;
- zamiarem rządów była sprzedaż całości udziałów lub pakietu kontrolnego prywatnemu inwestorowi strategicznemu w celu zapewnienia dopływu kapitału i umiejętności menedżerskich; wykup przez istniejący zarząd lub pracowników był dozwolony tylko w wyjątkowych przypadkach;
- utrzymanie zatrudnienia części załogi było częstym wymogiem towarzyszącym sprzedaży koncesji;
- większość kolei oferowano jako koncesję lub leasing na określony czas, z warunkiem zwrotu infrastruktury rządowi wraz z zakończeniem tego okresu; tabor do przewozów towarowych lub pasażerskich oferowano jako opcję dodatkową;
- długość okresu koncesji na przewozy towarowe wynosiła przeważnie 30 lat (20 lat Chile, 50 - Meksyk) z możliwym przedłużeniem na kolejne 10 do 20 lat ze względu na zwrot inwestycji taborowych lub infrastrukturalnych;
- długość okresu koncesji na przewozy pasażerskie była z zasady krótsza, ze względu na potrzebę bardziej szczegółowej kontroli publicznej nad realizacją warunków koncesji przynajmniej w początkowym okresie; przy krótszych koncesjach konieczne było z kolei dalsze zaangażowanie rządu, np. pomoc w sfinansowaniu taboru.

Stosowano trzy zasadnicze drogi sprzedaży koncesji: przetarg zamknięty, aukcja publiczna i negocjacje bezpośrednie. Kryterium wyboru koncesjonariusza

²⁰⁷ A. Mężyk: *Przekształcenia strukturalne w transporcie kolejowym*, „Logistyka”, nr 2/2008, na podstawie: J. Kogan: *Latin America...*, op.cit.

w przewozach towarowych była zazwyczaj najwyższa cena oferowana za koncesję (w oparciu o przewidywane przez koncesjonariusza zyski z działalności). W większości przypadków przeprowadzono wstępne oszacowanie minimalnej wartości biznesu prowadzonego w oparciu o linię, oferowaną w przetargu. W przypadku koncesji na przewozy pasażerskie wymogi przetargowe zawierały specyfikację minimalnego zakresu i jakości usług oraz maksymalną wysokość cen za bilety, natomiast kryterium wyboru koncesjonariusza było żądanie najmniejszej dotacji.

Częstym wymogiem przetargowym było uczestnictwo krajowych przedsiębiorstw w konsorcjach ubiegających się o koncesje oraz posiadanie doświadczenia w prowadzeniu komercyjnych usług kolejowych. W celu nadzorowania działalności podlegającej koncesjonowaniu, głównie wywiązywania się z warunków koncesji, w wielu państwach powołano specjalne instytucje regulacyjne.

Sposób funkcjonowania instytucji - regulatorów ma bardzo istotne znaczenie dla pomyślnego rozwoju transportu kolejowego w nowych warunkach. Nadzorując działalność prywatnych przewoźników i stwarzając dogodne warunki dla działalności biznesowej mają one bezpośredni wpływ zarówno na kondycję przedsiębiorstw kolejowych, kolejową ofertę przewozową, jak i na realizację priorytetów polityki transportowej i gospodarczej państwa. Okazało się jednak, że tylko w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej instytucje te były sprawne na tyle, aby właściwie określić warunki realizacji koncesji, zasady ich monitorowania oraz wyegzekwować dopływ koniecznych informacji od koncesjonariuszy.

Jednym z większych wyzwań było dostosowanie terminów i warunków koncesji do zmieniającej się sytuacji gospodarczej w kraju. Kontrakty często nie uwzględniały skutków wydarzeń wpływających negatywnie na funkcjonowanie działalności objętych koncesjami lub zmieniających warunki koncesji na niekorzystne dla interesu publicznego. W rezultacie każda koncesja podlegała renegocjacji, a wśród powodów można wymienić²⁰⁸:

- znaczna rozbieżność między oczekiwanym przez koncesjonariusza lub obiecywanym w ramach koncesji a rzeczywistym stanem przekazywanych zasobów produkcyjnych (Argentyna i Brazylia),
- nieprzewidziane okoliczności, nie pozwalające na osiągnięcie zakładanych wyników, np. katastrofy żywiołowe (Argentyna),
- skutki kryzysów ekonomicznych państw, oddziałujące na warunki prowadzenia działalności i pozostające poza kontrolą koncesjonariusza (Argentyna i Brazylia),
- duży wzrost popytu w niektórych przypadkach (np. linie aglomeracyjne i metro w Argentynie), wymuszający konieczność nowych inwestycji, nie przewidzianych kontraktem,
- zbyt wolny wzrost popytu, podważający realność lub racjonalność zobowiązań inwestycyjnych (Argentyna i Brazylia),

²⁰⁸ L.S. Thompson: *Changing railway structure...*, op.cit., s. 311-355.

- niewywiązywanie się rządów ze zobowiązań: dotowania publicznego (Argentyna), wpłacania uzgodnionych opłat za dostęp do sieci przez użytkowników publicznych (Argentyna), realizacji programu inwestycyjnego lub modernizacyjnego (Brazylia), dotrzymania pakietu dotyczącego dostosowania siły roboczej (Brazylia), pełnego dostępu do sieci według uzgodnionych warunków (Chile).

W ramach renegotjacji kontraktów doszło do znacznego zacieśnienia współpracy między władzami publicznymi a koncesjonariuszami, wykonującymi przewozy pasażerskie. Wynika to z praktyki subsydiowania usług, wymagającej dokładnych informacji, uzasadniających ich wysokość. Ponadto nastąpiła zmiana zasad finansowych koncesji; okazało się, że kontrakty na zasadzie „kosztów netto” (tj. ryzyko przychodów i kosztów po stronie operatora, kontrakty ustalają tylko taryfy i minimalny poziom jakości) wiążą się wobec niestabilności sytuacji gospodarczej państw ze zbyt dużym ryzykiem. Nowe kontrakty są zawierane na zasadach kosztów brutto, w świetle których koncesjonariusza obciąża tylko ryzyko kosztów.

Generalnie wszystkie koncesjonowane koleje osiągają lepsze wyniki produkcyjne, niż ich poprzednicy pozostający pod publiczną formą własności. Nastąpił znaczący wzrost ich efektywności i wydajności pracy, w znacznej mierze dzięki dużym redukcjom zatrudnienia, wspieranym finansowo przez rządy. W Argentynie liczba zatrudnionych przez wszystkich koncesjonariuszy wynosi obecnie około 23 000, w porównaniu do 90 000 osób przed reformą²⁰⁹. Podobnie przebiegała skala redukcji zatrudnienia w innych krajach; i tak, w Brazylii zredukowano zatrudnienie z 70 000 do 37 000 osób, a w Meksyku, główne przedsiębiorstwa przewozów towarowych zatrudniają obecnie 13 000 osób, w porównaniu z około 83 000 w roku 1990. Redukcja zatrudnienia i związany z tym znaczny wzrost produktywności są uważane przez L.S. Thompsona na jeden z najważniejszych czynników determinujących sukces reformy kolei w Ameryce Łacińskiej²¹⁰.

Na skutek istotnego obniżenia taryf w przewozach towarowych duże korzyści odnotowali załadowcy, tym większe, że obniżenie taryf kolejowych pociągnęło za sobą również spadek cen frachtu w przewozach samochodowych. Kolejnym pozytywnym efektem prywatyzacji i koncesjonowania kolei był znaczący wzrost popytu na kolejowe usługi przewozowe, co można przypisać zarówno obniżaniu stawek, jak i większej swobodzie działań prywatnych przedsiębiorców, prowadzących do zwiększenia oferty i poprawy jakości usług. Jako negatywny skutek przekształceń strukturalnych kolei w Ameryce Łacińskiej należy wskazać zanik międzyregionalnych pasażerskich usług przewozowych; w praktyce w gestii kolei zostały tylko przewozy aglomeracyjne i metro w dużych miastach.

²⁰⁹ L.S. Thompson: *Latin America*, [w:] *Reforming Europe's Railways – Learning from Experience*, CER, 2011, s. 60; *World Bank's Railways Database – Update 2007*. www.worldbank.org.

²¹⁰ L.S. Thompson: *Latin America*, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 66.

4. RAMY PRAWNE FUNKCJONOWANIA KONKURENCYJNEGO RYNKU KOLEJOWEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Koleje państw należących do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku znajdowały się, podobnie jak koleje w innych częściach świata, pod presją malejącego od dłuższego czasu popytu na usługi kolejowe i rosnących trudności finansowych²¹¹. Zmienione wymagania rynkowe, specyficzne warunki realizacji usług przewozowych, a także skrepowanie obowiązkami publicznymi postawiły koleje na bardzo słabej pozycji konkurencyjnej wobec alternatywnych gałęzi transportu, co spowodowało w konsekwencji trudną sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw i spadek udziału kolei w obsłudze rynku. Podejmowane w różnym okresie i w różnych państwach próby poprawy sytuacji w ramach tradycyjnych struktur i zasad, przy zachowaniu państwowej własności i monopolistycznej pozycji przedsiębiorstw kolejowych nie przynosiły oczekiwanych efektów. Poprawa konkurencyjności kolei wymagała zatem przyjęcia zupełnie nowych zasad i form działania, dotyczących wewnętrznej struktury sektora oraz wymuszających zmiany zachowań przedsiębiorczych.

Nowy, szczególny wymiar reformy kolei uzyskały w państwach EWG, a potem Unii Europejskiej w wyniku dążenia do stworzenia w ramach Wspólnoty jednolitego rynku wewnętrznego, obejmującego również transport, w tym transport kolejowy. Ograniczenie systemów kolejowych do przestrzeni narodowych oraz ich ogromne zróżnicowanie techniczne, organizacyjne i eksploatacyjne, stojące w wyraźnej sprzeczności z koncepcją jednolitego rynku, narzuciło konieczność podjęcia zharmonizowanych działań na szczeblu wspólnotowym. Te dwa wymiary, poprawa efektywności kolei oraz stworzenie wspólnego rynku kolejowego stanowiły główne przesłanki dla wyboru modelu instytucjonalnego kolei europejskich, którego reguły funkcjonowania zostały zawarte w dyrektywach i rozporządzeniach EWG i UE.

4.1. Cele reform kolei w Unii Europejskiej

Podstawowe wytyczne związane z polityką rozwoju kolei europejskich, określające kierunki ich restrukturyzacji i przekształceń, formułowane były w ramach tworzenia wspólnego rynku już od początku lat 60. dwudziestego wieku. Wyłaniały się one z jednej strony podczas prac studialnych nad kierunkowym planem roz-

²¹¹ W tamtym okresie do EWG należało 12 państw: Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Wielka Brytania, Włochy.

woju europejskiej infrastruktury kolejowej, z drugiej zaś, podczas prób uzdrowienia gospodarki kolejowej. Intensyfikacja procesu tworzenia nowej koncepcji funkcjonowania transportu kolejowego i przygotowań do jej formalizacji przypada jednak na lata 80. i 90. Efektem prowadzonych wówczas dyskusji nad kształtem organizacyjnym transportu kolejowego są pierwsze dyrektywy kolejowe, ogłaszane sukcesywnie na przestrzeni lat dziewięćdziesiątych XX wieku, przy czym pierwsza z nich ukazała się jeszcze za czasów Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w 1991 roku. Zasadnicze przesłanki uzasadniające podejmowanie reform kolei wynikały z obserwacji, że koleje pozostały w tyle za innymi gałęziami transportu, jeśli chodzi o rozwój przewozów międzynarodowych w relacjach docelowych „door-to-door”, co stało się istotną przeszkodą zarówno w procesie tworzenia wspólnego rynku, jak i jedną z przyczyn nieatrakcyjności kolejowej obsługi przewozowej. Stąd wypływają główne zadania stawiane przez sektorem kolejowym, wyrażone w preambule wspomnianej, pierwszej dyrektywy. Są to²¹²:

- konieczność zintensyfikowania integracji sektora transportu we Wspólnocie jako podstawowego czynnika tworzącego wspólny rynek, w którym kolej odgrywa znaczącą rolę;
- usprawnienie i ułatwienie kolejowych przewozów międzynarodowych w ruchu pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty,
- zwiększenie wydajności i konkurencyjności kolei w celu dostosowania do poziomu porównywalnego z innymi gałęziami transportu,
- poprawa jakości świadczonych usług, w tym podwyższenie komfortu przewozów pasażerskich.

Fundamentalnym wymogiem, warunkującym spełnienie powyższych zamierzeń jest **przywrócenie efektywności ekonomicznej** narodowego i międzynarodowego transportu kolejowego, a zatem także przedsiębiorstw kolejowym i całej branży. Przywrócenie efektywności i stabilizacja finansowa kolei to bez wątpienia główne wątki, przewijające się w licznych dokumentach Komisji Europejskiej i Rady Wspólnot Europejskich. Jest to jednocześnie wspólna cecha reform kolei w Unii Europejskiej i reform, przebiegających w innych rejonach świata.

Koleje spełniają w UE także istotne funkcje społeczne. Jako element europejskiego systemu mobilności umożliwiają realizację jednej z podstawowych swobód UE - swobody przemieszczania się, natomiast w wymiarze lokalnym, są często niezbędnym warunkiem realizacji podstawowych potrzeb bytowych obywateli. To społeczne znaczenie kolei znalazło potwierdzenie także w najnowszym dokumencie polityki transportowej Komisji Europejskiej, Białej Księdze z 2011 roku, w którym podkreśla się konieczność poprawy jakości, dostępności i intermodalno-

²¹² Dyrektywa w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych, Rady Wspólnot Europejskich nr 91/440, Dz.U. L 237 z 24.8.1991.

ści transportu zbiorowego, którego kolej jest istotnym elementem²¹³. Zagwarantowanie **realizacji celów społecznych**, jako zadanie przypisywane tradycyjnie kolejom i rządów w Europie, również musiało być uwzględnione w procesach reform kolei.

Na tle reform kolei w innych rejonach świata przekształcenia sektora kolejowego w Unii Europejskiej mają jednak wyjątkowy charakter, ze względu na eksponowane cele polityczne i ekologiczne. Dążenie do pełnego urzeczywistnienia **wspólnego rynku** było motywacją dla przyjęcia regulacji znoszących wszelkie państwowe ograniczenia w zakresie swobodnego świadczenia usług, przepływu towarów, osób i kapitału również w transporcie kolejowym²¹⁴. Tworzenie wspólnego rynku kolejowego, dającego swobodę docelowej obsługi różnych klientów, wymaga swobody dostępu przedsiębiorstw przewozowych z różnych krajów do sieci kolejowych poszczególnych państw. Konsekwentnie, podobnie jak miało to miejsce w innych sektorach, znoszenie ograniczeń swobody działalności gospodarczej wymaga wdrożenia wspólnotowej polityki ochrony konkurencji, aby w nowo kreowanym obszarze nie pojawiły się takie ograniczenia, których źródłem byłaby indywidualna bądź wspólna siła rynkowa, reprezentowana przez poszczególne przedsiębiorstwa bądź celową politykę państw, chroniących interesy narodowych przewoźników²¹⁵. Tym samym, jeden z nurtów regulacji, a zarazem celów reform, prezentowanych w dyrektywach, jest otwarcie narodowych rynków kolejowych z zapewnieniem równych warunków dostępu i konkurencji dla wszystkich chętnych do podjęcia działalności na tych rynkach.

Analiza celów reform kolei w Unii Europejskiej pozwala zauważyć, że cele te w okresie już dwóch dekad prowadzenia przekształceń ulegały pewnej modyfikacji i uzupełnieniu. Ważność celów ekonomicznych i politycznych nie uległa osłabieniu, jednak w większym stopniu akcentowane są w ostatnim czasie **cele ekologiczne**, co ma związek z zaostrzeniem się problemów środowiskowych i rozwojem unijnej strategii przeciwdziałania zmianom klimatu. Wyraźny związek reform kolei z realizacją celów ekologicznych można dostrzec w kolejnych programach polityki transportowej, w tym także w Białej Księdze z 2011 roku. W odniesieniu do celów ekologicznych najważniejszym dążeniem jest przejęcie części przewozów wykonywanych transportem drogowym przez transport kolejowy i tym samym zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska ze źródeł transportowych. W świetle przywo-

²¹³ *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Biała Księga Komisji Europejskiej COM(2011) 144 final.

²¹⁴ Oczywiście stworzenie wspólnego rynku jest aspektem ogólnego celu ekonomicznego, ważnym warunkiem umożliwiającym świadczenie efektywnych przewozów międzynarodowych. Jednak ze względu na to, że inicjatywa otwarcia rynku nie była wyrazem presji ze strony kół gospodarczych, a przyszła niejako „z góry”, wyprzedzając potrzeby w stosunku do niektórych krajów, m.in. Polski, zaliczam ten aspekt reformy do sfery celów politycznych.

²¹⁵ M. Szydło, 2005, *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 89.

ływanej Białej Księgi międzygałęziowe przesunięcia przewozów stanowią element strategii redukcji emisji gazów cieplarnianych. Szacuje się, że około 30% wolumenu ładunków przewożonych transportem drogowym na odległości większe niż 300 km powinno zostać przejęte do 2030 roku przez inne środki transportu, np. kolej lub transport wodny. Będzie to możliwe pod warunkiem rozbudowy i modernizacji infrastruktury kolejowej. Równocześnie Komisja zapowiedziała wdrożenie w pełnym zakresie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”, odzwierciedlających społeczne koszty transportu, w tym do 2020 roku internalizacji kosztów hałasu i zanieczyszczenia powietrza na całej sieci kolejowej. Nie są to hasła nowe, a raczej przejście do konkretnych działań, zapowiadane i przygotowywane już od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego roku.

Znaczenie przykładane do realizacji ekonomicznych oraz politycznych celów reform kolei w UE, a także towarzyszące przygotowywaniu reform duże oczekiwania co do prywatyzacji jako instrumentu podnoszenia efektywności, wywarły silny wpływ na wybór modelu docelowej struktury organizacyjnej kolei unijnych²¹⁶. Separacja pionowa z oddzieleniem podmiotu zarządzającego infrastrukturą została uznana za tę formę, która w największym stopniu umożliwia realizację wymienionych celów reform oraz ułatwia dostęp prywatnego kapitału i prywatnych inwestorów do działalności w transporcie kolejowym. Struktura ta, zgodnie z założeniami teoretycznymi najpełniej eliminuje bariery dla funkcjonowania konkurencji wewnątrzgałęziowej, konieczne dla zapewnienia przewoźnikom dostępu do narodowych sieci kolejowych i ożywienia rynku przewozów międzynarodowych. Uznano ponadto, że nawet jeżeli nie drogą konkurencji na rynku, to poprzez konkurencję o rynek możliwe będzie znaczne zwiększenie efektywności podmiotów wykonujących procesy kolejowe, a pojawienie się otoczenia rynkowego wymusi zmianę filozofii działania zasiedziały, monopolistycznych przedsiębiorstw kolejowych. Tym samym przyjęto, że **demonopolizacja i konkurencja** w ramach struktury separacyjnej jest najlepszą drogą do realizacji postawionych ogólnych celów reform kolei w UE.

Przesłanki wyboru docelowego modelu struktury organizacyjnej kolei unijnych spowodowały również zmianę orientacji polityki regulacyjnej w transporcie kolejowym. Pierwszoplanowym celem działań regulacyjnych stało się stworzenie, ochrona oraz rozwój konkurencji, jako mechanizmu kształtującego w efektywny sposób stosunki gospodarcze. Ze względu na specyfikę problemów występujących w takim sektorze infrastrukturalnym, jakim jest kolej, konieczne było dostosowanie do nich całego instrumentarium stosowanych środków prawnych. Ochrona konkurencji stała się celem działań podejmowanych nie tylko przez poszczególne państwa, ale także przez Wspólnotę Europejską²¹⁷.

²¹⁶ Jak wspomniano w pierwszym rozdziale, optymistyczne nastawienie do prywatyzacji było typowe dla reform wielu sektorów infrastrukturalnych, podejmowanych w latach osiemdziesiątych XX w.

²¹⁷ M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 90-92.

Na podstawie analizy dyrektyw kolejowych i innych dokumentów programowych można wskazać zasadnicze cele reform kolei w Unii Europejskiej. Są to:

- poprawa efektywności transportu kolejowego, w wymiarze wewnątrz krajowym i międzynarodowym, z uwzględnieniem społecznych kosztów transportu,
- przystosowanie do potrzeb obsługi wspólnego rynku,
- wzrost wielkości przewozów, zwłaszcza przewozów towarowych i w relacjach międzynarodowych oraz wzrost udziału w rynku,
- poprawa jakości i konkurencyjności przewozowych usług kolejowych,
- wzrost zaangażowania prywatnego kapitału,
- zapewnienie stabilności finansowania infrastruktury kolejowej,
- zwiększenie orientacji biznesowej wszystkich podmiotów w strukturze kolei,
- zdefiniowanie roli władz publicznych we wspieraniu kolei i promocji konkurencji,
- rozwój form międzygałęziowych transportu z udziałem kolei.

Konsekwencją przyjęcia modelu separacyjnego w ramach całej UE była konieczność zaprojektowania odpowiednich rozwiązań dla funkcjonowania rynku, w tym także identyfikacja procesów, które w transporcie kolejowym wymagają ścisłego nadzoru publicznego. Procesami tymi są zazwyczaj zarządzanie infrastrukturą kolejową i świadczenie usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej. O ile w ramach jednego, państwowego przedsiębiorstwa wydatki na ich realizację były postrzegane jako naturalnie związane z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa mającego w całości charakter użyteczności publicznej, o tyle w strukturze separacyjnej konieczne było opracowanie zasad funkcjonowania tych segmentów w nowym rynkowym otoczeniu. Obejmowało to wybór podstaw prawnych funkcjonowania, metod finansowania oraz sposobów regulacji.

Ta mnogość działań, często przebiegających równolegle i wzajemnie się uzupełniających, koniecznych do realizacji wymienionych celów reform kolei, pozwala na wyodrębnienie kilku obszarów w całościowym procesie przekształceń sektora kolejowego. Obejmują one:

1. Określenie zasad funkcjonowania konkurencyjnego rynku kolejowego,
2. Opracowanie zasad regulacji monopolu naturalnego (infrastruktury kolejowej),
3. Określenie zakresu kompetencji i odpowiedzialności władz publicznych jako gestora zadań publicznych,
4. Sprecyzowanie reguł i wypracowanie mechanizmów współpracy w relacjach między władzami publicznymi a prywatnymi wykonawcami,
5. Restrukturyzację zasiedziały, państwowych przedsiębiorstw kolejowych i dostosowanie ich do działania w warunkach konkurencji na rynku przewozowym,
6. Kreację warunków zewnętrznych, sprzyjających osiągnięciu trwałej efektywności przez przedsiębiorstwa kolejowe.

Rozwój i podtrzymywanie efektywnej konkurencji jako sedno działań regulacyjnych powinno być ukierunkowane na stworzenie odpowiedniej przestrzeni dla

nieskrepowanego rozwijania działalności gospodarczej. A zatem głównym kierunkiem działania i zarazem cezurą czasową, wyznaczającą tempo przekształceń, jest liberalizacja dostępu do rynku usług kolejowych poprzez znoszenie w sektorze kolejowym praw wyłącznych oraz prawne zagwarantowanie podmiotom trzecim dostępu do infrastruktury kolejowej, będącej monopolem naturalnym (przedstawione szerzej w podrozdziale 4.2)²¹⁸. Jednym z trudniejszych zadań w procesie liberalizacji dostępu i tworzenia regulacji dla infrastruktury było opracowanie takiego systemu opłat za użytkowanie sieci kolejowej, który zapewniłby wysoką efektywność produkcji usług dostępu, efektywność alokacyjną przewozów oraz zapewniłby bodźce do rozwoju sieci, w sposób sprzyjający potrzebom przewoźników (podrozdział 4.3)²¹⁹.

Równoległym nurtem reform kolei (obok tworzenia rynku wewnątrzgałęziowego) była restrukturyzacja dotychczas istniejących, państwowych przedsiębiorstw kolejowych, skierowana na zmiany wewnątrz tych organizacji. Celem restrukturyzacji było przekształcenie przedsiębiorstw podporządkowanych decyzjom o charakterze społeczno-politycznym w przedsiębiorstwa działające na zasadach handlowych. Wymagało to zarówno zmiany podstaw prawnych funkcjonowania tych przedsiębiorstw i ich związków z administracją państwową, jak i przedsięwzięć z zakresu wewnętrznej racjonalizacji procesów gospodarczych. Przywrócenie przedsiębiorstwom przewozowym zdolności do skutecznego działania na rynku jest podstawowym warunkiem realizacji celów ekonomicznych reform, ważnym ponadto dla efektywności całej, szerokiej branży przemysłu współpracującego z kolejami. Reorientacja rynkowa przedsiębiorstw kolejowych przebiega także w kilku płaszczyznach, które ostatecznie skupiają się na samodzielności decyzyjnej i finansowej przedsiębiorstw, przy zapewnieniu równych możliwości konkurencji z nowymi podmiotami na rynku.

Powołanie rynku wewnątrzgałęziowego z mechanizmem konkurencyjnym oraz dostosowanie zasiedziały przedsiębiorstw kolejowych do działania w nowych uwarunkowaniach to dwa podstawowe kierunki przekształceń sektora kolejowego. Oprócz nich istotne znaczenie ma kreacja obiektywnych uwarunkowań sprzyjających efektywności przewozów kolejowych, do których należy zaliczyć wydłużenie odległości przewozu i wyrównanie warunków konkurencji międzygałęziowej. Ten nurt działania ma swoje uzasadnienie w dysproporcjach rozwoju dwóch konkurujących na rynku przewozów lądowych gałęzi transportu, kolejowego i samochodowego, przez kilka dekad po drugiej wojnie światowej. Dysproporcja ta polegała na wspieraniu rozwoju i ekspansji transportu samochodowego w przewozach międzynarodowych, przy jednoczesnym „zamykaniu” przewozów kolejowych głównie w granicach narodowych. Wynikało to nie tyle ze zróżnicowania technicznego systemów kolejowych, ile głównie z braku woli przezwyciężania barier politycz-

²¹⁸ M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 92.

²¹⁹ Problemy wiążące się z opracowaniem takiego systemu zostały omówione w rozdziale trzecim.

nych, skutkujących wymogiem zawierania bilateralnych umów międzypaństwowych w celu wykonywania kolejowych przewozów ponadgranicznych. Efektywna obsługa klientów międzynarodowych przez koleje wymaga w realiach europejskich zmian prawnych na szczeblu międzypaństwowym. Swoboda przekraczania granic w tym celu stała się politycznie możliwa wraz z wdrożeniem jednolitego rynku europejskiego na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Problemem pozostały i pozostają do dziś kwestie harmonizacji technicznej i operacyjnej systemów kolejowych.

Drugim obiektywnym warunkiem osiągnięcia efektywności przewozów kolejowych jest wyrównanie warunków konkurencji międzygałęziowej, poprzez odzwierciedlenie w cenach usług pełnych społecznych kosztów każdej gałęzi transportu (oprócz kosztów produkcji także kosztów zanieczyszczenia środowiska i zużycia infrastruktury). Przywoływana Biała Księga z marca 2011 roku podkreśla, że internalizacja efektów zewnętrznych, eliminacja nierówności podatkowych i nieuzasadnionych dopłat oraz swobodna i niezakłócona konkurencja są niezbędne do stworzenia równych warunków działania dla wszystkich rodzajów transportu bezpośrednio ze sobą konkurujących. Stanowi to również część starań o kształtowanie transportu zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Konieczność wyrównania warunków konkurencji międzygałęziowej jest wskazywana coraz częściej jako warunek rewitalizacji kolei, szczególnie przez środowiska kolejowe²²⁰.

Zapowiadając obciążanie transportu pełnymi kosztami społecznymi oraz dążąc do wzmocnienia transportu kolejowego, Komisja Europejska podkreśla rolę, jaką przewiduje w tym zakresie dla sektora prywatnego. Zaangażowanie podmiotów prywatnych w działalność transportową (także kolejową) będzie pomocne w utrzymaniu przejrzystości zasad finansowania, w tym eliminacji nieprawidłowości, ułatwi generowanie przychodów i zapewnienie finansowania przyszłych inwestycji. Jednocześnie Komisja podtrzymuje podjęte decyzje w zakresie wyboru modelu instytucjonalnego dla sektora kolejowego w Unii Europejskiej i zapowiada dokończenie zmiany strukturalnej, która jest postrzegana jako niezbędna do wzmocnienia konkurencyjności kolei i jej skutecznego umocnienia na rynku przewozowym. Oznacza to, że przyszłe działania w sektorze kolejowym będą zmierzać do:

- udoskonalenia istniejącej struktury separacyjnej,
- bardziej precyzyjnego uwzględnienia kosztów zewnętrznych w systemie opłat za użytkowanie infrastruktury,
- zwiększenia udziału sektora prywatnego w realizacji procesów kolejowych i w finansowaniu inwestycji,
- doprecyzowania roli i kompetencji sektora publicznego.

²²⁰ *Structural Reform in the Rail Industry*, Policy Roundtables, DAF/COMP(2005)46, OECD, 2005, s. 27; C. Nash, B. Matthews: *European Transport Policy Progress and Prospects*. CER, wrzesień 2009r.; *The Future of Transport: Our Vision*. CER-EIM-UNIFE Joint Position Paper 24.03.2010, www.cer.be/publications, pobrano dn. 4.05.2010.

Uzupełniając problematykę celów reform kolejowych w Unii Europejskiej trzeba podkreślić złożoność i ogrom zadania, jakie stało przed Komisją Europejską z związku z koniecznością zaprojektowania ujednoliconej formuły działania dla tak wielu narodowych systemów kolejowych, różniących się wielkością, gęstością sieci, strukturą zadań przewozowych, czy też organizacją. Nie może zatem dziwić, że postrzeganie istoty reform oraz rozumienie mechanizmów, zarówno warunkujących integrację poszczególnych systemów kolejowych, jak i umożliwiających równą konkurencję, zmieniało się wraz z upływem lat oraz uzyskiwanymi efektami przekształceń. Niemniej jednak, w ocenie ekspertów, precyzyjne zdefiniowanie celów reform kolei oraz pozyskanie dla nich akceptacji państw członkowskich UE pozostaje ciągle zasadniczym wyzwaniem dla skuteczności procesu przekształceń kolei unijnych²²¹.

4.2. Kierunki i zakres przekształceń transportu kolejowego w Unii Europejskiej

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych do działalności dotychczas zmonopolizowanej wiąże się z koniecznością zniesienia wszelkich istniejących w danym sektorze praw wyłącznych. Dopiero prawne otwarcie rynków wszczyna proces budowania konkurencyjnej struktury podmiotowej, stwarzając możliwość wejścia na rynek nowym przedsiębiorstwom. Jest to warunek konieczny, choć nie wystarczający do zapewnienia równej i efektywnej konkurencji. Po dokonaniu tego pierwszego kroku następnym etapem jest stworzenie odpowiednich warunków ramowych gry rynkowej, które będą sprzyjały rozwojowi skutecznej rywalizacji pomiędzy niezależnymi od siebie przedsiębiorstwami²²². Taka kolejność działań miała miejsce w sektorach energetycznym i telekomunikacyjnym, podobne przedsięwzięcia podjęto również w transporcie kolejowym. Wyrazem tego jest seria aktów legislacyjnych Rady EWG i UE, z których pierwszy datuje się na rok 1991, zaś następne były przyjmowane sukcesywnie przez kolejne dwie dekady w odstępach kilkuletnich, co samo w sobie wskazuje na proces uczenia się i zdobywania doświadczeń w reformowaniu kolei. Najbardziej znaczące zmiany do wybranego kształtu instytucjonalnego kolei unijnych wniosły przyjęte w latach 2001, 2004 i 2007 grupy kilku dokumentów, umownie określane mianem pierwszego, drugiego i trzeciego pakietu kolejowego. Szczegółowe rozwiązania w zakresie funkcjonowania rynku kolejowego UE, jakie wprowadzały te dokumenty, są przedmiotem wyczerpującej analizy w dalszych częściach tego rozdziału; w tym miejscu zostanie przedstawiona chronologia powstawania ram prawnych dla liberalizacji rynku kolejowego, wraz z ogólną charakterystyką treści poszczególnych pakietów.

²²¹ *Railway Reform and...*, op.cit., s. 25; Thompson L.S.: *Conclusions: competitive tendring...*, op.cit., s. 205.

²²² M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 102.

Pierwsze zalecenia dla państw członkowskich Unii Europejskiej, prowadzące do likwidacji praw wyłącznych w zakresie dostępu do sieci kolejowej oraz zmiany statusu dotychczasowych państwowych przedsiębiorstw kolejowych zostały ujęte w wymienionych poniżej dokumentach, opublikowanych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Są to:

1. Dyrektywa Rady EWG 91/440 w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych²²³,
2. Rozporządzenie Rady EWG nr 1893/91 (nowelizujące rozporządzenie 1191/69) o działaniach państw członkowskich, dotyczących obowiązku wynikającego z koncepcji usług publicznych w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej²²⁴,
3. Dyrektywa Rady WE 95/18 w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych²²⁵,
4. Dyrektywa Rady WE 95/19 w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury i pobierania opłat za infrastrukturę²²⁶,
5. Dyrektywa WE 96/48 o interoperacyjności europejskiego kolejowego systemu dużych prędkości²²⁷,
6. Biała Księga z 1996 roku pt. „Strategia w zakresie uzdrowienia kolei Wspólnoty”²²⁸.

W dyrektywie 91/440/EWG zawarto podstawowe wytyczne mające na celu przekształcenie struktury kolei państw członkowskich Wspólnoty w strukturę separacyjną z wydzieleniem działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą kolejową i z prawem dostępu różnych przewoźników do tej infrastruktury. Uznano, że do usamodzielnienia działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą wystarczające będzie oddzielenie rachunkowe jednostki (obligatoryjne), natomiast oddzielenie organizacyjne lub instytucjonalne pozostawiono do decyzji państw członkowskich (fakultatywne). Przyznano pierwsze prawa dostępu do krajowych sieci kolejowych, jednak w dość wąskim zakresie: przysługiwało tylko międzynarodowym ugrupowaniom przedsiębiorstw kolejowych oraz przedsiębiorstwom wykonującym międzynarodowe kombinowane przewozy ładunków. Drugi istotny

²²³ Dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237/25 z 24.8.1991).

²²⁴ Rozporządzenie Rady EWG nr 1893/91 (Dz.U. L 169 z 29.6.1991), zmieniające rozporządzenie nr 1191/69 w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. L 156 z 28.6.1969).

²²⁵ Dyrektywa 95/18 /WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L 143/70 z 27.6.1995).

²²⁶ Dyrektywa 95/ 19/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę (Dz.U. L 143/75 z 27.6.1995).

²²⁷ Dyrektywa 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości (Dz.U. L z 235, 17.9.1996).

²²⁸ *A Strategy for Revitalizing the Community's Railways*, Biała Księga Komisji Europejskiej, COM(96) 421.

nurt decyzji wyrażonych w omawianej dyrektywie dotyczył działań koniecznych w celu dostosowania państwowych przedsiębiorstw kolejowych do funkcjonowania w warunkach konkurencji. Szczególną uwagę zwrócono na trzy zagadnienia, istotne dla efektywności gospodarowania:

- samodzielność zarządzania (niezależność od administracji państwowej);
- rynkowe zasady działalności (zbilansowanie),
- uzdrowienie struktury finansowej (oddłużenie).

Zalecenia dyrektywy, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993 roku dotyczyły zarówno państw będących wówczas członkami UE, jak też miały zostać wdrożone przez kraje kandydujące do UE, w tym Polskę. Ze względu na nowatorski charakter zmian, wprowadzający całkowicie nową, zdeintegrowaną strukturę organizacyjną transportu kolejowego, dyrektywa ta bywa nazywana „rewolucyjną”.

W dwóch dyrektywach z roku 1995, o numerze 18 i 19, określono bardzo ogólnie zasady dostępu do zawodu przewoźnika kolejowego i do czynników produkcji, tj. do sieci kolejowej. Dostęp do zawodu uwarunkowany został, podobnie jak w przypadku zawodu przewoźnika drogowego, spełnieniem wymogów w zakresie²²⁹:

- dobrej reputacji,
- kondycji finansowej,
- profesjonalnej kompetencji,
- warunków odpowiedzialności cywilnej przedsiębiorstwa kolejowego.

W dyrektywie 1995/18 wyrażono podstawową zasadę, że przedsiębiorstwo posiadające odpowiednią licencję generalnie ma prawo do wykonywania usług objętych zakresem dyrektywy 91/440.

Dyrektywa zawierająca reguły dostępu do infrastruktury, 95/19/WE, odwołuje się do wcześniejszego, pochodzącego z lat siedemdziesiątych ubiegłego roku dokumentu, w którym określono elementy wchodzące w zakres infrastruktury kolejowej, koniecznej do przejazdu pociągu²³⁰. Oprócz linii kolejowej i obiektów punktowych definicja infrastruktury obejmuje także budynki administracyjne w części służącej zarządzaniu siecią. Omawiana dyrektywa podawała pewne wytyczne dla alokacji przepustowości infrastruktury, jednak zalecenia te pozostawały na zbyt dużym poziomie ogólności, aby mogły być praktycznie stosowane.

Ogromnie istotne dla wprowadzenia racjonalnych podstaw gospodarki finansowej przedsiębiorstw kolejowych było rozporządzenie Rady EWG nr 1893/91, ponieważ znosiło obowiązek wykonawstwa służby publicznej, a wprowadzało zasady świadczenia usług za rekompensatą na podstawie umowy zawieranej z podmiotem zlecającym.

²²⁹ Dyrektywa 95/18/WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L 143 z 27.6.1995).

²³⁰ Dyrektywa 95/19/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę (Dz.U. L 143 z 27.6.1995).

Mimo ogólnej akceptacji zaproponowanych w latach 1991 - 1995 kierunków zmian w strukturze i funkcjonowaniu kolei, okazało się, że ani kraje członkowskie, ani aspirujące do UE nie podejmowały działań prowadzących w praktyce do otwarcia krajowych rynków. Nie uzyskano zatem zamierzonego efektu w postaci wdrożenia mechanizmów rynkowych i znaczącego wzrostu konkurencji. Składało się na to wiele przyczyn, ale jak pisze J. Engelhardt, najważniejszą była niechęć niektórych krajów o silnej pozycji politycznej i gospodarczej w UE wobec polityki daleko idącej liberalizacji dostępu do własnej infrastruktury, chociaż werbalnie oraz na poziomie uzgodnień politycznych akceptowały zasady wyrażone w dyrektywie 91/440 oraz w pozostałych dokumentach²³¹. Wobec faktu, że udział transportu kolejowego w strukturze gałęziowej przewozów osób wynosił w Europie w 1995 roku tylko 6%, a w ruchu towarowym 16%, brak postępów w reorganizacji kolei budził obawy co do możliwości odegrania przez nią bardziej znaczącej roli w obsłudze przewozów w przyszłości. Komisja Europejska wyraziła zaniepokojenie tą sytuacją w Białej Księdze z 1996 roku, formułując również propozycje bardziej zdecydowanej strategii, prowadzącej do uzdrowienia kolei Wspólnoty.

W dokumencie tym zwrócono uwagę na fakt, że główną przyczyną spadku udziału kolei w rynku jest brak satysfakcji klientów z jakości i cen usług oferowanych przez koleje. Wskazano między innymi na to, że odpowiedzialnymi za sytuację przedsiębiorstw kolejowych są w dużym stopniu rządy państw członkowskich, pozwalając na ich wieloletnie izolowanie od działania mechanizmów rynkowych. Jedną ze szkodliwych praktyk rządów było nakładanie na koleje obowiązków przewozu bez pełnej kompensaty ponoszonych kosztów. W efekcie doprowadziło to do powstawania strat i kumulacji zadłużenia w przedsiębiorstwach kolejowych. „Biała Księga” jasno określa status przedsiębiorstw kolejowych w przyszłości jako podmiotów działających na zasadach handlowych, w pełni odpowiedzialnych zarówno za swoje sukcesy, jak i porażki, zdolnych do działania w zgodzie z sygnałami rynku i atrakcyjnych dla sektora prywatnego.

Propozycje zawarte w tym dokumencie można ująć w kilku poniższych punktach:

- *finanse*: rządy państw członkowskich UE powinny przejąć zadłużenie przedsiębiorstw kolejowych i doprowadzić do poprawy ich kondycji finansowej, jednakże koleje powinny znacząco zredukować i w pełni samodzielnie finansować koszty swojej działalności. Wyjątkiem jest dofinansowanie świadczenia usług użyteczności publicznej, pewnych kosztów społecznych i dofinansowanie inwestycji;
- *siły rynkowe*: szeroki dostęp nowych operatorów do infrastruktury kolejowej jest podstawą ożywienia konkurencji wewnątrzgałęziowej, oferowania nowych usług dopasowanych do potrzeb rynku i uzdrowienia sytuacji kolei. Zapowiedziano dalszą liberalizację rynku, aż do pełnego jego otwarcia dla wszystkich rodzajów przewozów kolejowych, również na rynkach wewnątrz krajowych przewozów

²³¹ J. Engelhardt: *Pakiety liberalizacyjne w transporcie kolejowym i ich wpływ na konkurencyjność kolei*, „Transport i Komunikacja”, nr 1/2007, s. 52; podobną opinię prezentuje L.S. Thompson w: *Railway Access charges in the EU...*, op.cit., s. 1.

pasażerskich, z uwzględnieniem jednak potrzeb świadczenia usług użyteczności publicznej. W celu poprawy warunków dla międzynarodowego transportu ładunków, Komisja zapowiedziała utworzenie transeuropejskich korytarzy kolejowych wolnego dostępu (*trans-European rail freeways*) z uproszczoną obsługą, one-stop-shop;

- *dostęp do infrastruktury i opłaty*: swobodny dostęp do sieci nie jest pożądanym na tych odcinkach, gdzie już występuje duże natężenie ruchu, a nawet przeciążenie ruchem. Państwo ma prawo zabezpieczać dostęp do sieci w celu zapewnienia realizacji przewozów, wykonywanych w ramach obowiązków służby publicznej, np. poprzez system koncesjonowania. W celu zapewnienia równych warunków dostępu do infrastruktury konieczne jest pełniejsze oddzielenie jednostek zarządzających siecią od wykonujących przewozy i powołanie instytucji nadzorującej proces przydziału dostępu do sieci, oraz stworzenie przejrzystego systemu opłat za dostęp;
- *usługi użyteczności publicznej*: konieczna jest poprawa jakości tych usług i ich „wartości za pieniądź”. W tym celu pożądanym jest upowszechnienie zasad kontraktowania usług powszechnych, z jasnym podziałem odpowiedzialności między władze publiczne a operatorów. Państwa mają obowiązek pełnej rekompensaty kosztów świadczenia tych usług.
- *integracja systemów narodowych*: powstanie jednego rynku wymaga zwiększenia interoperacyjności i harmonizacji technicznej kolei; jest to także warunek rozwoju przewozów intermodalnych. Komisja zapowiedziała szerokie wsparcie dla programów badawczych i rozwojowych w tym zakresie, a także działania na rzecz redukcji opóźnień na granicach w przewozach intermodalnych;
- *sprawy społeczne*: rozumiejąc obawy pracowników w związku z możliwością utraty pracy, Komisja podkreśla, że restrukturyzacja jest konieczna w celu zachowania konkurencyjności kolei i zapewnienia miejsc pracy w przyszłości, nie tylko w przedsiębiorstwach kolejowych, ale także w przemyśle współpracującym. Wymagane jest wsparcie publiczne programów redukcji zatrudnienia, łącznie z pokryciem tej części kosztów społecznych, które dotyczą emerytur.

Oprócz wymienionych powyżej dokumentów, które odnosiły się bezpośrednio do rynku kolejowego, niezwykle ważne, szczególnie dla kształtowania relacji kosztowych i cenowych w transporcie są dwa dokumenty programowe z tego okresu, Zielona Księga Komisji Europejskiej z roku 1995, pt. „*Towards Fair and Efficient Pricing in Transport*” (W kierunku uczciwego i efektywnego ustalania cen w transporcie)²³² oraz Biała Księga z 1998 roku pt. „*Transport Infrastructure Charging Framework in the EU*” (Uczciwe opłaty za korzystanie z infrastruktury: etapowe podejście do tworzenia wspólnych ram w zakresie opłat za korzystanie

²³² *Towards Fair and Efficient Pricing in Transport*, Zielona Księga Komisji Europejskiej, COM(95)691.

z infrastruktury transportu w UE)²³³. W dokumentach tych podjęto problem pogodzenia potrzeby rozwoju systemu transportowego z rosnącymi zakłóceniami jego funkcjonowania, wśród których do najbardziej dolegliwych zaliczono: kongestię, zanieczyszczenie środowiska i hałas, wypadkowość oraz brak wystarczających środków na utrzymanie i rozwój infrastruktury.

Oba dokumenty stanowią podstawę do utworzenia spójnego w wymiarze Wspólnoty systemu opłat za użytkowanie infrastruktury, przy czym po raz pierwszy zwrócono uwagę na konieczność ujęcia negatywnych efektów zewnętrznych transportu w kosztach produkcji i cenach usług. Ceny są narzędziami sterującymi decyzjami konsumentów i inwestorów w gospodarce rynkowej, a więc system opłat za użytkowanie infrastruktury, odzwierciedlający pełne koszty społeczne, będzie zarówno efektywny w sensie alokacji, jak i sprawiedliwy z punktu widzenia użytkowników. Podstawą kształtowania stawek dla użytkowników powinny być koszty krańcowe, maksymalnie zbliżone do kosztów zużycia, natomiast łącznie opłaty wnoszone przez użytkowników w długim okresie powinny pokryć wszystkie koszty infrastruktury, wraz z potrzebami inwestycyjnymi. Inwestycje infrastrukturalne powinny być finansowane wspólnie przez sektor prywatny i publiczny. W dokumencie z 1995 roku podkreślono, że konkurujące gałęzie transportu powinny ponosić wszystkie koszty zewnętrzne i wewnętrzne, co jest bezpośrednio związane z harmonizacją warunków konkurencji.

W roku 1998 Komisja Europejska przedstawiła propozycje konstrukcji nowego systemu ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury transportowej, uwzględniającego koszty zewnętrzne. Zaproponowano system jednolity dla infrastruktur kolejowych, lotniczych i drogowych, z wyjątkiem motoryzacji indywidualnej. Ze względu na konieczność opracowania metod szacowania kosztów krańcowych, będących podstawą naliczania opłat (koszty zużycia, degradacja infrastruktury, przeciążenie ruchem, koszty ochrony środowiska, koszty wypadków) oraz wspólnych zasad taryfikowania, nowy system miał być wprowadzony w ramach trzech etapów, z pełną implementacją od 2004 roku. W pierwszej i w drugiej fazie, podstawy takiego systemu miały zostać wdrożone przede wszystkim w transporcie kolejowym. Propozycja Komisji wzbudziła jednak liczne kontrowersje i krytykę wielu środowisk, zarówno naukowych, jak i praktyków. Pojawiły się obawy, że wprowadzone opłaty pogorszą pozycję konkurencyjną transportu drogowego oraz że państwa Unii Europejskiej będą uchylać się od zobowiązań odnośnie finansowania infrastruktury kolejowej. Niezależnie od zakresu wdrożenia całego systemu, co zostało ostatecznie rozciągnięte do roku 2012, trzeba podkreślić, że zaproponowane reguły stały się podstawą systemu naliczania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.

Zalecenia Komisji Europejskiej, przedstawione w scharakteryzowanych dokumentach programowych, były podstawą do opracowywania kolejnych aktów prawnych, opublikowanych w następnych latach jako pierwszy, drugi i trzeci pakiet

²³³ *Transport Infrastructure Charging Framework in the EU*, Biała Księga Komisji Europejskiej, COM(98)466 final.

infrastrukturalny (kolejowy). Celem dyrektyw ujętych w pierwszym pakiecie było dopracowanie zasad równej konkurencji, poprzez zapewnienie równego dostępu do sieci kolejowej i prawa wykonywania takich samych usług wszystkim przewoźnikom, mającym takie same kwalifikacje. Głównymi zagadnieniami, podlegającymi regulacji w ramach drugiego pakietu były kwestie harmonizacji technicznej i bezpieczeństwa, których ujednolicenie jest konieczne w celu likwidacji pozostałych barier dla jednolitego rynku i równej konkurencji. Natomiast rozporządzenia i dyrektywy trzeciego pakietu wprowadzają liberalizację rynku przewozów pasażerskich oraz rozwiązania dotyczące wykonawstwa usług w ramach służby publicznej.

Proces liberalizacji rynku zazwyczaj jest związany z procesem deregulacji, podczas którego zdejmowane są prawa wyłączne dotychczasowych podmiotów i osłabiane ściśle uregulowania ich działalności. Jednakże wątpliwe jest stosowanie określenia „deregulacja” w stosunku do przemian w sektorze kolejowym. Główną cechą tego procesu jest wprowadzenie ograniczenia zakresu występowania praw wyłącznych i znaczne zwiększenie swobody gospodarczej wszystkich podmiotów uczestniczących w transporcie kolejowym, jednak towarzyszy temu znaczące rozbudowanie zakresu i przedmiotu regulacji, co uzasadnia stwierdzenie, że proces przemian kolei to proces liberalizacji i nowej regulacji rynku (reregulacji).

W tabeli 4.1 przedstawiono zbiorczo dyrektywy i rozporządzenia wchodzące w skład poszczególnych pakietów kolejowych, wraz z krótką charakterystyką regulowanych przez nie zagadnień.

Tabela 4.1

Etapy liberalizacji i nowej regulacji rynku kolejowego

Nazwa i numer aktu prawnego	Regulowane zagadnienia
LATA DZIEWIĘDZIESIĄTE	
Rozporządzenie Rady 1893/91 w sprawie koncepcji usługi publicznej	- zniesienie obowiązku służby publicznej przedsiębiorstw kolejowych, - definicja obowiązku służby publicznej, - zlecanie obowiązku służby publicznej w drodze umowy cywilnoprawnej, - obowiązek rekompensaty finansowej za usługi świadczone w ramach służby publicznej - wprowadzenie zasady „zamawiający płaci”
Dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych	- niezależność zarządzania przedsiębiorstw kolejowych, - rozdzielenie rachunkowe zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów, - uzdrowienie sytuacji finansowej przedsiębiorstw kolejowych, - oddłużenie przedsiębiorstw, - dostęp do sieci kolejowej państw członkowskich dla międzynarodowych ugrupowań przedsiębiorstw wykonujących przewozy pomiędzy krajami ich siedziby oraz dla przedsiębiorstw wykonujących międzynarodowe przewozy kombinowane (art. 10)

cd. Tabeli 4.1

Dyrektywa 95/18 /WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych	- kryteria wydania licencji: dobra reputacja, profesjonalizm, kondycja finansowa i odpowiedzialność cywilna przedsiębiorstwa kolejowego, - zasady odnawiania i przedłużania licencji dla przewoźników wykonywanych zgodnie z dyrektywą 91/440, art. 10
Dyrektywa 95/ 19/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę	- zasady i procedury do stosowania w procesie alokacji przepustowości infrastruktury kolejowej oraz naliczania opłat za dostęp do tej infrastruktury, jeżeli przedsiębiorstwa wykonują usługi zgodnie z dyrektywą 91/440, art. 10
Dyrektywa 96/48/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości	- ustanowienie zasad wdrożenia interoperacyjności systemu kolei dużych prędkości, w odniesieniu do projektowania, konstrukcji, obsługi i eksploatacji
PIERWSZY PAKIET KOLEJOWY	
Dyrektywa 2001/12/WE zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG	- rozszerzenie praw dostępu dla wykonawstwa międzynarodowych przewozów towarowych na wydzielonej sieci TERFN (Trans European Rail Freight Network), - rozdzielenie organizacyjne jednostek zarządzających infrastrukturą i wykonujących przewozy, - wydawanie licencji, przydział tras i ustalanie systemu opłat wykonywane przez instytucje/przedsiębiorstwa nie wykonujące przewozów, - rozdzielenie rachunków pomiędzy przewozami towarowymi i pasażerskimi
Dyrektywa 2001/13/WE zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE	- wprowadzenie licencji zamiast koncesji, - rozszerzenie ważności licencji na całą UE, - rejestracja wydawanych licencji, - wymóg posiadania certyfikatu bezpieczeństwa dla taboru i dla załogi
Dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa	- zasady alokacji przepustowości infrastruktury , - zasady naliczania opłat, - wymóg publikacji regulaminu sieci z opisem sieci, warunków dostępu do sieci, zasad przydziału tras przejazdu i naliczania opłat, - powołanie niezależnej instytucji regulatora
Dyrektywa 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych	- ustanowienie zasad wdrożenia interoperacyjności systemu kolei konwencjonalnych, w odniesieniu do projektowania, konstrukcji, obsługi i eksploatacji
DRUGI PAKIET KOLEJOWY	
Rozporządzenie 881/2004 ustanawiające Europejską Agencję Kolejową	- podstawowym zadaniem Agencji jest nadzór nad wdrażaniem interoperacyjności i wspólnych zasad bezpieczeństwa
Dyrektywa 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych	- ustanowienie wspólnych celów i metod bezpieczeństwa, - wspólne zasady zarządzania, regulacji i nadzoru nad bezpieczeństwem kolei, - powołanie niezależnej instytucji do badania wypadków w każdym państwie członkowskim

cd. Tabeli 4.1

Dyrektywa 2004/50/WE zmieniająca dyrektywę Rady 96/48/WE i dyrektywę 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności kolei	- scalenie dyrektyw dotyczących interoperacyjności, - warunki interoperacyjności kolei dużych prędkości w odniesieniu do projektowania, konstrukcji, odnowy, modernizacji, obsługi, eksploatacji i utrzymania, oraz kwalifikacji, warunków zdrowia i bezpieczeństwa załogi
Dyrektywa 2004/51/WE zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG	- prawa dostępu dla wykonawstwa międzynarodowych przewozów towarowych na całej sieci kolejowej UE od stycznia 2006, a od stycznia 2007 dla wszystkich rodzajów przewozów towarowych
TRZECI PAKIET KOLEJOWY	
Rozporządzenie (WE) 1370/2007 dot. usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego	- zasady konkurencji regulowanej w publicznym transporcie pasażerskim
Rozporządzenie (WE) 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów kolei	- określa minimalny standard jakości pasażerskich usług przewozowych
Dyrektywa 2007/58/WE zmieniająca dyrektywę 91/440/EWG oraz dyrektywę 2001/14/WE	- rozszerzenie praw dostępu do sieci w celu wykonawstwa międzynarodowych przewozów pasażerskich od stycznia 2010
Dyrektywa 2007/59/WE w sprawie przyznawania uprawnień maszynistom	- jednolite zasady licencjonowania maszynistów

Źródło: opracowanie własne na podstawie odnośnych rozporządzeń oraz dyrektyw UE, H. Wetzel: *European Railway Deregulation: The Influence of Regulatory and Environmental Conditions on Efficiency*. Working Paper Series in Economics No. 86, University of Lüneburg, 2008, s. 7

4.3. Liberalizacja rynku w świetle dyrektywy o rozwoju kolei Wspólnoty

Podstawowe zasady funkcjonowania struktury organizacyjnej sektora kolejowego z wydzielonym segmentem zarządzającym infrastrukturą zostały określone, jak wspomniano poprzednio, w dyrektywie nr 440 z 1991 roku, dotyczącej rozwoju kolei Wspólnoty²³⁴. Dyrektywa ta była wielokrotnie nowelizowana wraz z kolejnymi pakietami dyrektyw kolejowych, a celem tych nowelizacji było głównie rozszerzenie praw dostępu do sieci infrastruktury państw członkowskich UE. Zgodnie z zapisami dyrektywy, z zakresu jej działania są wyłączone przedsiębiorstwa kolejowe wykonujące wyłącznie przewozy miejskie, podmiejskie i regionalne, a także wykonujące przewozy wahadłowe dla pojazdów drogowych przez tunel pod kanałem La Manche.

Dwa zagadnienia regulowane przez omawiany akt prawny to nowe zdefiniowanie sytuacji ekonomicznej zasiedziały przedsiębiorstw i ich relacji z właścicielem - państwem oraz ustanowienie podstaw struktury separacyjnej, z prawami

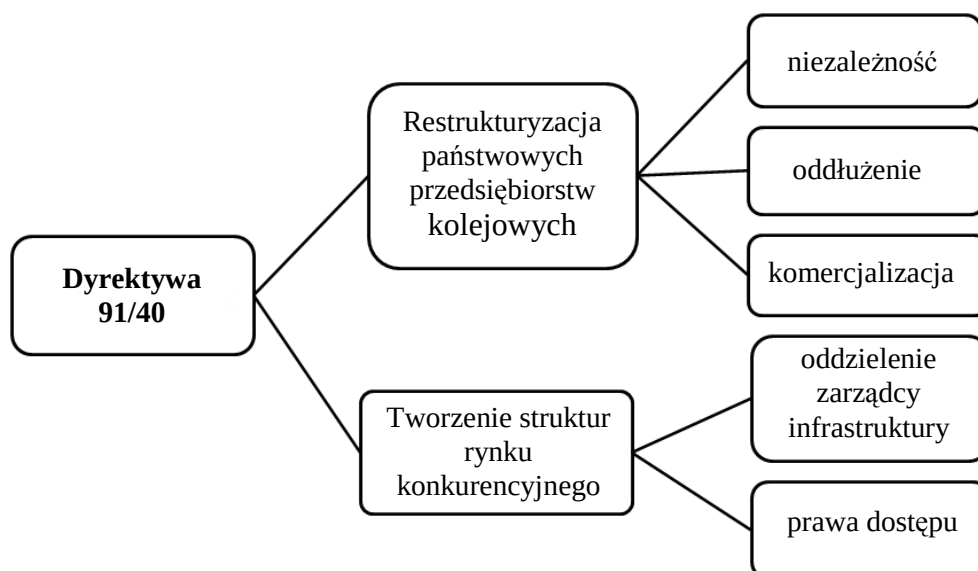
²³⁴ Dyrektywa 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych (Dz.U. L 237/25 z 24.8.1991, ze zm.).

dostępu do sieci kolejowej. W ramach tych zagadnień dyrektywa porusza następujące kwestie:

- zapewnienia niezależności podmiotów wykonujących podstawowe rodzaje działalności kolejowej od administracji państwowej,
- poprawy sytuacji finansowej przedsiębiorstw,
- rozdzielenia zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa działalności przewozowej,
- praw dostępu do infrastruktury kolejowej.

Rysunek 4.1 ilustruje dwa główne kierunki zmian, zalecane przez dyrektywę 91/440 EWG.

Niezależność przedsiębiorstw funkcjonujących w nowej strukturze organizacyjnej powinna być zapewniona poprzez ustanowienie odrębnego zarządzania, administracji oraz kontroli wewnętrznej nad sprawami ekonomicznymi i rachunkowością, a także wyposażenie przedsiębiorstw w prawo dysponowania odrębnymi aktywami, budżetem i rachunkowością, oddzielonymi od państwowych.



Rys.4.1. Kierunki zmian rynku kolejowego w UE zalecane w dyrektywie 91/440/EWG

Źródło: opracowanie własne

Przedsiębiorstwa kolejowe powinny być zarządzane na zasadach stosowanych w spółkach handlowych, co oznacza komercjalizację działalności, a w szczególności:

- dostosowanie działań do wymagań rynku,
- ponoszenie odpowiedzialności za wyniki,

- wewnętrzną racjonalizację: świadczenie usług po możliwie najniższym koszcie w stosunku do ich jakości, co dotyczy również usług świadczonych w ramach służby publicznej lub kontraktu na świadczenie usług publicznych,
- prowadzenie działalności w oparciu o plany, zawierające programy inwestycyjne i finansowe, których podstawowym celem, obok technicznych i handlowych, jest zapewnienie zbilansowania przedsiębiorstwa.

Podmioty prowadzące działalność kolejową mają zapewnione podstawowe swobody przedsiębiorczości, w tym swobodę tworzenia własnej struktury wewnętrznej, dostosowywania podaży, tj. majątku, zatrudnienia i reklamy do potrzeb rynku, ustalania cen, zawierania kontraktów oraz podejmowania nowej działalności w zakresie kolejnictwa.

Druga kwestia, nieodzowna dla prawdziwej niezależności i samodzielności przedsiębiorstw, jest związana z sytuacją finansową. Dyrektywa zaleca państwom członkowskim **poprawę sytuacji finansowej** przedsiębiorstw kolejowych i zmniejszenie ich zadłużenia do poziomu, który nie utrudnia prowadzenia zdrowej gospodarki finansowej. Ponadto nakazuje rozdzielenie rachunków działalności gospodarczej polegającej na przewozach towarowych od innego rodzaju przewozów, a w szczególności wymaga tego rozdzielenia w sytuacji, kiedy jedno przedsiębiorstwo prowadzi zarówno przewozy towarowe, jak i pasażerskie, w tym przewozy w ramach usług publicznych. Przewoźnik ma obowiązek prowadzić odrębny rachunek dotyczący wykorzystania funduszy przeznaczonych na prowadzenie tych usług, ponadto nie mogą być one spożytkowane na inne cele. Należy zauważyć, że głównym celem powyższych zaleceń jest komercjalizacja przedsiębiorstw, traktowanych dotąd jako jednostki budżetowe lub nawet agencje rządowe, a nie ich prywatyzacja. Zgodnie z Traktatem założycielskim Unii Europejskiej (art. 295) instytucje unijne nie mogą ingerować w stosunki własnościowe, które są domeną państw narodowych²³⁵.

Udostępnienie możliwości konkutowania na rynku wymaga zapewnienia równego dostępu do czynników produkcji. W tym celu dyrektywa 2001/12, nowelizująca dyrektywę o rozwoju kolei Wspólnoty, wprowadza obowiązkowe **wydzielenie instytucjonalne zarządcy infrastruktury** i zaleca państwom członkowskim utworzenie jednostek dla zarządzania infrastrukturą, niezależnych od przedsiębiorstw kolejowych. Konkretnie przedsięwzięcia, zapewniające skuteczność wydzielenia, to:

- wymóg prowadzenia oddzielnych rachunków zysków i strat oraz bilansów dla obu rodzajów działalności, przy czym zarządzanie infrastrukturą może być prowadzone przez odrębny dział jednego przedsiębiorstwa lub odrębny podmiot,
- zakaz wykorzystywania funduszy publicznych, przewidzianych na dotowanie określonej działalności (np. przewozów) na inną (zarządzanie infrastrukturą),

²³⁵ J. Raczyński: *Polityka transportowa Unii Europejskiej*, „Rynek Kolejowy”, nr 1/2002.

- przydzielanie dostępu do infrastruktury na zasadach równości i niedyskryminacji przez instytucje lub firmy, które same nie świadczą żadnych kolejowych usług przewozowych, niezależnie od konkretnych rozwiązań strukturalnych; ustanowienie systemu alokacji dostępu do infrastruktury na zasadach równości jest zadaniem państwa,
- obowiązek wnoszenia opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej; opłaty od użytkowników pobiera jednostka zarządzająca infrastrukturą, ale państwa ustanawiają system opłat, zapewniający równe warunki konkurencji przedsiębiorstw kolejowych;
- ustalenie jednolitych zasad naliczania opłat; w szczególności opłata może uwzględniać liczbę kilometrów, skład pociągu i inne specyficzne wymogi, takie jak prędkość, obciążenie na oś oraz stopień lub okres korzystania z infrastruktury.

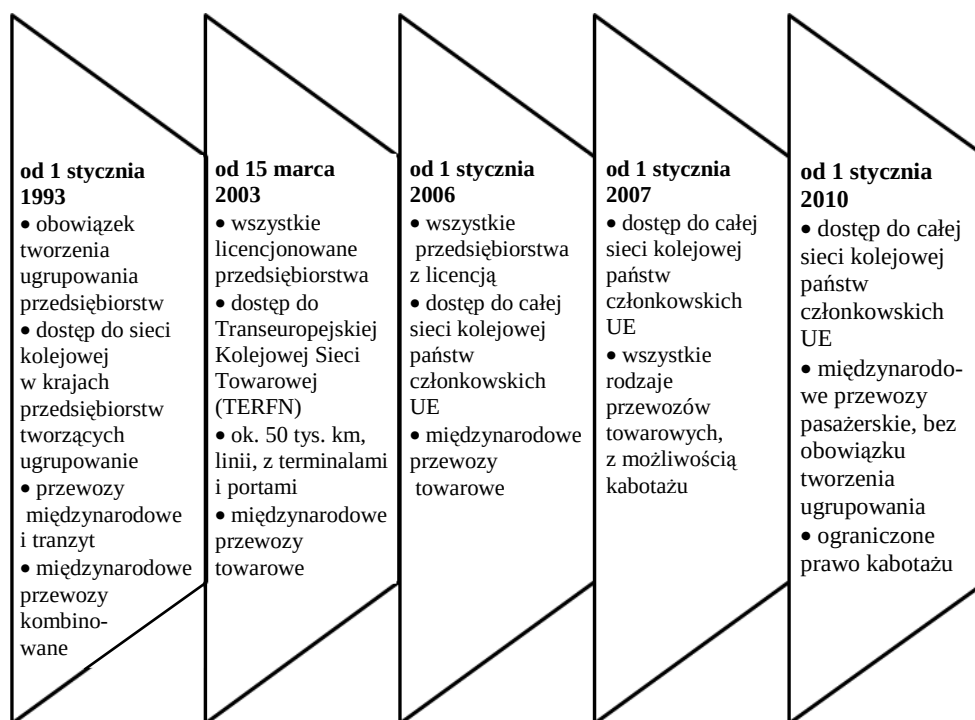
Państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków dla rozwoju swojej infrastruktury kolejowej z uwzględnieniem potrzeb Wspólnoty. Realizując to zobowiązanie, państwa mają prawo przyznać zarządzającemu infrastrukturą dotacje na pokrycie kosztów ich działalności, stosownie do zadań i wielkości ich potrzeb, zwłaszcza uwzględniających koszty nowych inwestycji. W ramach ogólnej polityki, ustalonej przez państwo, zarządzający infrastrukturą powinien opracować plan optymalnego i efektywnego wykorzystania i rozwoju infrastruktury, zapewniający równowagę finansową przedsiębiorstwa.

Prawa dostępu do infrastruktury kolejowej były stopniowo poszerzane począwszy od pierwszej wersji dyrektywy 91/440, kiedy dostęp uwarunkowany był koniecznością utworzenia międzynarodowych ugrupowań przedsiębiorstw i ograniczony tylko do państw, z których pochodziły. Jedynie międzynarodowe przewozy kombinowane mogły być wykonywane bez tych ograniczeń. Kolejne etapy liberalizacji rynku zniosły wymóg tworzenia ugrupowań oraz rozszerzyły dostęp na nowe rodzaje przewozów i nowe obszary sieci. W kolejności chronologicznej etapy rozszerzenia obejmowały (rys.4.2):

- od 15 marca 2003 dostęp do infrastruktury w Transeuropejskiej Kolejowej Sieci Towarowej (TERFN), obejmującej około 50 tys. km najważniejszych linii międzynarodowego znaczenia, razem z terminalami i portami, w celu wykonywania międzynarodowych przewozów towarowych,
- od 1 stycznia 2006 dostęp do całej sieci kolejowej w celu wykonywania międzynarodowych przewozów towarowych,
- od 1 stycznia 2007 dostęp do infrastruktury na jednolitych zasadach we wszystkich państwach UE w celu wykonywania wszystkich rodzajów przewozów towarowych, z możliwością kabotażu; zachowany jest obowiązek tworzenia ugrupowań przedsiębiorstw dla wykonywania międzynarodowych przewozów pasażerskich,
- dostęp do infrastruktury wszystkich państw członkowskich w celu wykonywania międzynarodowych przewozów pasażerskich od 1 stycznia 2010, bez obowiązku tworzenia ugrupowania.

Liberalizacja **międzynarodowych przewozów pasażerskich** stanowi kolejny krok, ograniczający monopol publiczny w transporcie kolejowym, wymaga jednak pewnej ochrony pasażerskiego rynku wewnątrz krajowego. Przedsiębiorstwom kolejowym przyznane zostaje prawo dostępu do infrastruktury wszystkich państw kolejowych, z wyjątkiem tych, w których międzynarodowe przewozy pasażerskie stanowią ponad połowę obrotu w ruchu pasażerskim. Prawo dostępu w tych państwach będzie obowiązywało dopiero od 1 stycznia 2012 roku.

Dla właściwej interpretacji przepisów dyrektywy wprowadzono definicję międzynarodowych usług pasażerskich. Oznaczają one takie usługi, podczas których pociąg przekracza co najmniej jedną granicę państwa członkowskiego, a jego głównym celem jest przewóz pasażerów między stacjami znajdującymi się w dwóch państwach Wspólnoty.



Rys.4.2. Etapy liberalizacji rynku kolejowego w UE

Źródło: opracowanie własne

W celu zapewnienia opłacalności usług, przedsiębiorstwa kolejowe wykonując międzynarodowe przewozy pasażerów mają prawo do zapewniania podróżnym możliwości wsiadania i wysiadania na każdej stacji znajdującej się na trasie międzynarodowej, również na stacjach znajdujących się w tym samym państwie członkowskim.

Wprowadzenie prawa do kabotażu ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia rentowności ekonomicznej przewozów międzynarodowych. Z drugiej jednak strony, celem wprowadzenia dostępnych usług międzynarodowych nie jest otwarcie krajowych rynków kolejowych usług pasażerskich. Prawo wsiadania i wysiadania powinno zatem dotyczyć tych stacji, które dla danej trasy międzynarodowej spełniają tylko funkcję pomocniczą, gdyż głównym celem nowo wprowadzanej usługi pozostaje transport osób w relacji międzynarodowej. Dlatego też przy ustalaniu głównego celu danej usługi powinno brać się pod uwagę między innymi proporcje obrotu i proporcje natężenia ruchu, wynikające z transportu pasażerów na trasach krajowych w stosunku do pasażerów na trasach międzynarodowych oraz długość trasy²³⁶. Ocenę, czy głównym celem usługi jest przewóz podróżnych między stacjami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich, powierzono odpowiednim krajowym organom kontrolnym, które dokonują jej na wniosek zainteresowanej strony, tj. właściwych organów lub zainteresowanych przedsiębiorstw kolejowych.

Otwarcie międzynarodowych usług pasażerskich na konkurencję, wraz z możliwością kabotażu może mieć zdaniem twórców dyrektywy wpływ na organizację i finansowanie kolejowych usług publicznych. Państwom członkowskim przyznano zatem możliwość ograniczenia prawa dostępu do rynku, w przypadkach gdy zagroziłoby to równowadze ekonomicznej umów o świadczenie usług publicznych. Stwierdzenie, czy taka sytuacja ma miejsce na podstawie obiektywnej analizy ekonomicznej i wcześniej ustalonych kryteriów, należy do kompetencji organu kontrolnego. Na skutek tej oceny państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo podróżnych do zapewnienia im możliwości wsiadania i wysiadania na stacjach znajdujących się w tym samym państwie na trasie międzynarodowego połączenia pasażerskiego. Organ kontrolny powinien posiadać funkcjonalną niezależność i działać w sposób pozwalający uniknąć konfliktów interesów.

W zapisach omawianej dyrektywy stwierdzono konieczność zapewnienia spójności między zasadami otwarcia rynku międzynarodowych usług pasażerskich i zasadami powierzania usług publicznych według przepisów rozporządzenia 1370/2007. Jest to istotne, uwzględniając, że umowy o świadczenie usług publicznych mogą zawierać prawa wyłączne dla określonych przewozów, co może stać w sprzeczności z otwarciem międzynarodowych usług pasażerskich na konkurencję. Na trasach przewozów prowadzonych na zasadach koncesji między stacjami ważnymi dla wsiadania i wysiadania pasażerów również na trasie przewozów międzynarodowych, pasażerowie nie będą mogli wsiadać i wysiadać; okres ochrony rozciąga się na czas trwania prawa wyłącznego, jednak nie dłużej niż 15 lat.

²³⁶ J. Raczyńska: *III pakiet kolejowy. Nowe unijne regulacje w zakresie organizacji kolejowych przewozów pasażerskich*, Technika Transportu Szynowego, nr 1-2/2008.

Stosowanie omawianej dyrektywy będzie podlegało ocenie na podstawie sprawozdania, które Komisja Europejska ma przedstawić po dwóch latach od daty otwarcia rynku międzynarodowych usług pasażerskich. Sprawozdanie będzie zawierało ocenę rynku, w tym ocenę stanu przygotowań do dalszego otwarcia rynku usług pasażerskich transportu kolejowego, a także analizę różnych modeli organizacji tego rynku i skutków dyrektywy dla umów o świadczenie usług publicznych i ich finansowania. Pełne otwarcie rynku międzynarodowych usług pasażerskich będzie wymagało szczegółowego uregulowania jeszcze wielu kwestii, w tym w zakresie dostępu do infrastruktury, a zwłaszcza do infrastruktury dworcowej, informacyjnej i sprzedażowej, co jak pokazuje praktyka na rynkach wewnętrznych, może być znaczącą barierą rozwoju konkurencji²³⁷. Konieczne będą także znaczne postępy w zakresie interoperacyjności oraz ścisłych regulacji dotyczących bezpieczeństwa transportu kolejowego na poziomie krajowym i europejskim.

Wraz z przyjęciem trzeciego pakietu kolejowego został w zasadzie zakończony proces tworzenia ram prawnych dla europejskiego sektora kolejowego, rozciągający się na przestrzeni dwudziestu lat. Jednak nie ulega wątpliwości, że proces liberalizacji przebiega znacznie wolniej, niż pierwotnie zakładano. Oprócz przyczyn, leżących po stronie państw członkowskich, a wynikających z różnej akceptacji dla samej koncepcji liberalizacji kolei, powody utrudniające jej realizację wynikają z konstrukcji dyrektyw, zawierających niejednoznaczne zalecenia, prowadzące do przyjęcia w praktyce różnych, nie zawsze sprzyjających otwarciu rynku rozwiązań²³⁸. Należy tu wymienić przede wszystkim dopuszczalność różnych form instytucjonalnych dla podmiotu zarządzającego infrastrukturą. W okresie pierwszych dziesięciu lat po przyjęciu dyrektywy 91/440 wymagane było tylko rachunkowe wydzielenie działalności w zakresie administrowania infrastrukturą w ramach jednego przedsiębiorstwa, co ze względu na konflikt wewnętrzny skutecznie blokowało wejście nowych przewoźników na rynek. Dopiero pierwszy pakiet kolejowy w 2001 roku przyniósł zalecenie oddzielenia organizacyjnego obu rodzajów działalności, jednak nadal nie jest wymagane oddzielenie własnościowe. Oznacza to, że w świetle pierwszego pakietu kolejowego dopuszczalna jest struktura holdingowa, taka jak w Niemczech, Austrii czy w Polsce. Trzeba zauważyć, że struktura holdingowa z punktu widzenia skutków dla promocji konkurencji jest traktowana jak struktura zintegrowana²³⁹. Dopuszczalną formą realizacji zadań w zakresie zarządzania infrastrukturą jest również przekazanie ich w gestię przedsiębiorstwa przewozowego, z wyjątkiem funkcji przydziału tras, co także nie gwarantuje rzeczywi-

²³⁷ M. Wolański: *Regulacja dostępu do infrastruktury dworcowej, informacyjnej i sprzedażowej, jako warunek efektywnej demonopolizacji pasażerskiego transportu kolejowego*. „Technika Transportu Szynowego”, nr 11/2009.

²³⁸ J. Engelhardt: *Pakiety liberalizacyjne...*, op.cit., s. 54.

²³⁹ J. Drew, C.A. Nash: *Vertical separation of railway infrastructure - does it always make sense?* Institute for Transport Studies, University of Leeds, Working Paper 594, 2011.

stej równości różnych przewoźników w dostępie do infrastruktury (przypadek Francji).

Mimo tych przeszkód na rynkach krajowych i międzynarodowym pojawili się nowi przewoźnicy, o czym świadczy liczba wydanych licencji przewozowych w poszczególnych krajach (tab.4.2).

Tabela 4.2

Liczba wydanych licencji przewozowych w wybranych państwach UE

Liczba licencji	Państwa UE
1-10	Łotwa (9), Francja (9), Węgry (8), Belgia (5), Hiszpania (4), Finlandia (1), Litwa (1), Słowenia (1)
10 - 20	Czechy (18), Holandia (16), Słowacja (16)*, Austria (14), Szwecja (18)
20-100	Wielka Brytania (59), Włochy (41), Estonia (30), Dania (25)
Ponad 100	Niemcy (371), Polska (161)**

* dane z 2007 r. ** dane z maja 2011 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Jarosiewicz: *Wstęp do dyskusji o liberalizacji rynku kolejowego*, Seminarium pt. "Perspektywy rozwoju kolejowego transportu pasażerskiego w kontekście postanowień prawa europejskiego oraz prawa krajowego", Łądek Zdrój, marzec 2010, www.umwd.dolnyślask.pl, pobrano 4.05.2011; dane Urzędu Regulatora Kolei Słowacji, www.urzd.sk, pobrano 4.05.2011

Przytoczone dane wymagają pewnego komentarza. Jak można zauważyć, liczby licencji przewozowych w poszczególnych krajach znacznie się różnią, i to niezależnie od wielkości kraju oraz potencjału przewozowego. Do państw z największą liczbą licencji należą Niemcy i Polska, ale inne duże kraje, dysponujące równie dobrze rozwiniętym systemem kolejowym i potencjałem przewozowym, takie jak Francja i Hiszpania, są w grupie krajów o najmniejszej liczbie wydanych licencji. Również w Szwecji, chociaż należy do państw europejskich o największych przewozach ładunków, liczba licencji jest stosunkowo niewysoka. Świadczy to o pewnych opóźnieniach liberalizacji, jak i o braku w pełni sprzyjających warunków do rozwoju działalności²⁴⁰. Z drugiej strony, liczba licencji zależy nie tylko od polityki liberalizacyjnej, ale także od wielkości kraju, podaży ładunków, potencjału ludnościowego. Generalnie nie można oczekiwać, że w krajach niewielkich będzie tak samo duża, jak np. w Polsce.

Liczba licencji zależy od zakresu usług, na które jest wydawana, ale nie świadczy bezpośrednio o liczbie podmiotów realnie konkurujących między sobą. Na przykład w Polsce przy wydanych 161 licencjach 98 dotyczyło działalności przewozowej, w tym 75 na liniach normalnotorowych, a przewozy wykonywało w rzeczywistości tylko około 60 przewoźników. Ogromna w porównaniu z innymi krajami liczba licencji wydanych w Niemczech nie jest bynajmniej wynikiem

²⁴⁰ Szerzej kwestie rozwoju konkurencji w czterech państwach europejskich, m.in. w Szwecji, traktuje rozdział następny.

żywiłowego procesu zakładania nowych przedsiębiorstw. Jeszcze przed reformą kolei w Niemczech tradycyjnie funkcjonowała znaczna liczba małych prywatnych przedsiębiorstw kolejowych, tzw. kolei niefederalnych (tzw. NE-Bahnen, ponad 260), wykonujących niewielkie przewozy ładunków na pojedynczych liniach. Liberalizacja rynku umożliwiła im podjęcie przewozów na liniach państwowego zarządcy infrastruktury, co spowodowało znaczący wzrost wykonywanych przez nie prac przewozowych. Wcześniejsze prowadzenie przewozów było czynnikiem znacząco ułatwiającym ekspansję na rynku w porównaniu z firmami rozpoczynającymi dopiero działalność (firmy posiadały tabor i know-how), mimo to udział kolei prywatnych w rynku ogółem pozostaje na poziomie kilkunastu procent.

4.4. Równość kwalifikacji jako warunek podejmowania działalności w przewozach kolejowych

Tworzenie wspólnego rynku w wymiarze europejskim opiera się na swobodzie przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Swoboda świadczenia usług w sektorze kolejowym wymaga dostępu do narodowych sieci kolejowych i rynków krajowych, bez dodatkowych barier pozarynkowych. Jedną z takich barier dostępu mogłyby być kwestie kwalifikacji i bezpieczeństwa, zróżnicowane w poszczególnych krajach. Dopuszczenie do sieci kolejowej przewoźników z innych państw wymaga zatem zapewnienia, że posiadają oni takie same kompetencje, gwarantujące bezpieczeństwo oraz wysoką jakość wykonywanych przewozów. Dokumentem potwierdzającym spełnienie tych wymagań w sposób jednolity na terenie całej Unii jest licencja.

Państwom członkowskim UE została pozostawiona odpowiedzialność za przyznawanie i wydawanie licencji, przy czym powinny one powołać w tym celu specjalny organ, który sam nie świadczy kolejowych usług przewozowych i jest niezależny od organów lub przedsiębiorstw, zajmujących się tą działalnością. Przedsiębiorstwo kolejowe ubiega się o licencję w państwie, w którym jest założone, a wydana licencja jest honorowana w innych państwach członkowskich. Posiadanie licencji jest wymagane w przypadku prowadzenia każdej działalności kolejowej, objętej zakresem dyrektywy 91/440, jednak sama licencja nie uprawnia jej posiadacza do dostępu do infrastruktury kolejowej.

Warunki wydania licencji zostały określone w dyrektywie UE 95/18 o licencjonowaniu przedsiębiorstw kolejowych i są to: dobra reputacja, profesjonalizm i kondycja finansowa, umożliwiające także zawarcie odpowiedniej umowy ubezpieczeniowej w ramach odpowiedzialności cywilnej²⁴¹. Wymagania powyższe zostały przedstawione w tabeli 4.3.

²⁴¹ Dyrektywa 2001/13/WE zmieniająca dyrektywę Rady 95/18/WE w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym (Dz.U. L75/26 z 15.03.2001).

Tabela 4.3

Warunki uzyskania licencji przewoźnika kolejowego

Wymogi	Warunki spełnienia
Dobra reputacja	- brak karalności za: przestępstwa o charakterze gospodarczym, za wykroczenia przeciwko prawu transportowemu i celnemu, przeciwko prawom socjalnym, BHP i prawu pracy, - niepozostawanie w stanie upadłości
Kondycja finansowa	- zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań przez okres dwunastu miesięcy
Kompetencje zawodowe	- przedsiębiorstwo kolejowe wykaże posiadanie organizacji zarządzania, wiedzy i/lub doświadczenia, niezbędnego do prowadzenia bezpiecznej i niezawodnej działalności
Odpowiedzialność cywilna	- przedsiębiorstwo będzie w wystarczającym stopniu ubezpieczone w celu pokrycia odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do pasażerów, bagażu, przesyłek, poczty i osób trzecich

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 95/18 /WE w sprawie licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych (Dz.U. L 143 z 27.6.1995)

Ważność licencji nie jest ograniczona czasowo i zależy tylko od zachowania przez przedsiębiorstwo wymienionych wyżej warunków, co może podlegać sprawdzeniu przez odpowiedzialny organ co 5 lat. Przedsiębiorstwo kolejowe powinno stosować się, poza przepisami uprawniającymi do uzyskania licencji, także do innych krajowych przepisów, zgodnych z prawem wspólnotowym i odnoszących się do:

- szczególnych wymagań technicznych i eksploatacyjnych w zakresie usług kolejowych,
- wymagań bezpieczeństwa w stosunku do personelu, taboru kolejowego oraz wewnętrznej organizacji przedsiębiorstwa,
- przepisów dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa, warunków socjalnych oraz praw pracowników i konsumentów,
- wymagań stosowanych wobec wszystkich przedsiębiorstw we właściwym sektorze kolejowym mających na celu oferowanie korzyści lub ochrony konsumentom.

Pozostałe uregulowania zawarte w dyrektywie odnoszą się do kwestii zwyczajowo związanych z zasadami zawieszania, uchylania, zmiany i cofania licencji.

4.5. Zasady alokacji tras i system opłat za dostęp jako mechanizmy regulacji monopolu zarządcy infrastruktury kolejowej

Ze względu na fakt, iż zarządzanie infrastrukturą kolejową w warunkach europejskich stanowi działalność o charakterze monopolu naturalnego, korzystanie z narodowych sieci kolejowych wymaga zagwarantowania prawa dostępu oraz precyzyjnego określenia zasad, na jakich to będzie możliwe. Kwestie te zostały

podjęte już w pierwszych dyrektywach kolejowych Wspólnoty, jednakże bardziej szczegółowe wymagania, zwłaszcza w zakresie obciążenia opłatami za użytkowanie sieci kolejowej i przydziału tras przejazdu zostały sformułowane w dyrektywie 2001/14/WE, wchodzącej w skład pierwszego pakietu kolejowego²⁴². Celem regulacji jest stworzenie jednolitego w skali całej UE systemu udostępniania infrastruktury kolejowej dla wszystkich uprawnionych przewoźników. System taki powinien:

- zapewnić równe warunki konkurencji przewoźników,
- uwzględniać różne wymagania użytkowników, w tym wynikające z kontraktów zawieranych w ramach świadczenia usług publicznych oraz rosnące wykorzystanie infrastruktury,
- kształtować koszt użytkowania infrastruktury kolejowej tak, aby zapewnić konkurencyjność transportu kolejowego wobec innych gałęzi transportu,
- odzwierciedlać koszty zewnętrzne funkcjonowania transportu w rachunku końcowym użytkowników,
- generować bodźce dla zarządcy infrastruktury w kierunku optymalnego wykorzystania sieci i podnoszenia jakości jej funkcjonowania (minimalizacji zakłóceń, zwiększenia niezawodności, efektywności, inwestowanie),
- zapewnić nadzór nad procesem alokacji tras pociągów i poborem opłat, ze względu na monopolistyczną pozycję zarządcy infrastruktury kolejowej.

Uregulowania zawarte w dyrektywie odnoszą się do powyższych założeń ogólnych systemu, a spod jego działania są wyłączone sieci kolejowe służące przewozom, wyłączonym także spod działania dyrektywy 91/440. Dyrektywa definiuje alokację infrastruktury jako przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury, potrzebnej na przeprowadzenie pociągu pomiędzy dwoma punktami w określonym przedziale czasowym.

Zarządca infrastruktury, jako podmiot oferujący usługę dostępu, został zobowiązany do opracowywania i publikowania sprawozdania o stanie sieci (*Network Statement*), zawierającego charakterystykę udostępnianej infrastruktury oraz określającego szczegółowo zasady, terminy i procedury przydziału zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej, w tym szczegóły dotyczące naliczania i poboru opłat.

Szczegółowe rozwiązania w zakresie systemu opłat i alokacji zostały ujęte w ramach trzech rozdziałów dyrektywy (tab.4.4).

²⁴² Dyrektywa 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawanie świadectw bezpieczeństwa (Dz.U. L75/29 z 15.03.2001).

Tabela 4.4

Zakres regulacji dostępu do sieci

Opłaty za infrastrukturę	- podział kompetencji w zakresie ustalania, wyznaczania i zbierania opłat, - usługi w ramach minimalnego pakietu dostępu, - bilansowanie kosztów infrastruktury, - zasady pobierania opłat i stosowania ulg, - rekompensaty za niepokryte koszty zewnętrzne innych gałęzi transportu, - opłaty rezerwacyjne
Alokacja zdolności przepustowej infrastruktury	- uprawnienia do zdolności przepustowej i jej alokacja, - współpraca w układaniu i przydziale tras międzynarodowych, - umowy ramowe, - sprawy formalne: harmonogram procesu alokacji, wnioski, układanie rozkładu jazdy, - koordynacja zamówień tras pociągu, - sytuacje szczególne: przepełniona infrastruktura, wnioski składane ad hoc
Organ kontrolny i świadectwo bezpieczeństwa	- niezależność pod względem organizacyjnym, finansowym, prawnym i decyzyjnym od zarządcy infrastruktury lub innych organów pobierających opłaty, przydzielających trasy lub od przewoźników

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności..., op.cit.

Usługi dostępu do infrastruktury kolejowej

Konstrukcja ogólnych ram systemu naliczania i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej należy do kompetencji państwa, natomiast wyznaczenie wysokości opłaty jest zadaniem zarządcy. W ramach opłaty przewoźnik ma prawo do określonego, tzw. minimalnego pakietu dostępu, obejmującego pięć kategorii usług (tab.4.3). Podstawowy zakres usług sieciowych obejmuje dostęp do:

- infrastruktury punktowej (stacje pasażerskie z urządzeniami i budynkami, stacje rozrządowe, terminale towarowe),
- infrastruktury liniowej (tory postojowe, urządzenia do formowania składów pociągów, urządzenia utrzymania),
- oraz korzystanie z urządzeń zasilania w prąd trakcyjny lub zaopatrzenia w paliwo.

Tabela 4.5

Kategorie usług dostępu do infrastruktury kolejowej

Minimalny pakiet dostępu	- realizacja zamówień zdolności przepustowej infrastruktury, - uprawnienie do użytkowania infrastruktury, która jest przyznana, - korzystanie z punktów i węzłów kolejowych; - sterowanie ruchem pociągów, w tym sygnalizacja, kontrola, odprawianie i łączność oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów, - wszystkie pozostałe informacje wymagane do wdrożenia lub prowadzenia przewozów
Dostęp do torów w celu obsługi urządzeń oraz dostarczenie usług	- korzystanie ze sprzętu zasilania w prąd trakcyjny, jeżeli jest on dostępny, - urządzenia zaopatrzenia w paliwo, - stacje pasażerskie, ich budynki i inne urządzenia; - terminale towarowe, - stacje rozrządowe, - urządzenia do formowania składów pociągów, - tory postojowe, - utrzymanie i inne urządzenia techniczne
Usługi dodatkowe	- prąd trakcyjny, - podgrzewanie składów pociągów pasażerskich, - dostawa paliwa, prace manewrowe i wszystkie pozostałe świadczone usługi w związku z dostępem w celu obsługi urządzeń, - inne: kontrola transportu ładunków niebezpiecznych, udzielanie pomocy w prowadzeniu pociągów nadzwyczajnych
Usługi pomocnicze	- dostęp do sieci telekomunikacyjnej, - dostarczanie uzupełniających informacji, - kontrola techniczna taboru

Źródło: opracowanie własne na podstawie dyrektywy 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności..., op.cit.

Zarządca może też świadczyć dodatkowe usługi za opłatą, takie jak dostawa zasilania lub paliwa, rozrządzanie pociągu czy nadzór nad przewozem ładunków niebezpiecznych. Szczegółowy wykaz usług dostępu do infrastruktury kolejowej według załącznika II do dyrektywy 2001/14/WE znajduje się w tabeli 4.5.

Istotną kwestią, w niedostateczny sposób uregulowaną zapisami omawianej dyrektywy jest dostęp do szeroko pojętych urządzeń końcowych, umożliwiających bezpośrednią obsługę klientów, w tym zwłaszcza pasażerów. Być może wynika to ze skupienia uwagi na ułatwianiu bezpośrednich, całopociągowych przewozów towarowych w okresie przygotowywania regulacji, dla realizacji których proponowany zakres dostępu jest w zasadzie wystarczający. Enigmatyczny zapis, gwaran-

tujący dostęp do stacji pasażerskich, ich budynków i urządzeń nie precyzuje wystarczająco jasno, o jakie urządzenia chodzi. Tymczasem dla prowadzenia efektywnych przewozów pasażerskich niezbędny jest dostęp do całej infrastruktury dworców kolejowych, łącznie z możliwością przekazania informacji o połączeniach i sprzedaży biletów. Szczególnie istotne jest to w przypadku przewoźników małych, dla których utrzymywanie własnej sieci informacyjnej i dystrybucyjnej jest nieuzasadnione ekonomicznie i nieefektywne. Niekorzystne jest to także z punktu widzenia pasażerów, którzy postrzegają system kolejowy jako całość, nie mają potrzeby rozróżniać poszczególnych przewoźników i oczekują kompletnej informacji w jednym miejscu. Brak jasnych regulacji co do zasad udostępniania całej infrastruktury stacyjnej, pozostającej w gestii dotychczasowych monopolistycznych przewoźników może być, jak pokazują liczne przykłady, istotną barierą dostępu do rynku²⁴³. Problem może stać jeszcze bardziej dotkliwy wraz ze spodziewanym rozwojem pasażerskich przewozów międzynarodowych i obowiązkiem wdrożenia standardów jakości w zakresie informacji pasażerskiej²⁴⁴.

Na brak dostępu do terminali i bocznic, stanowiących „ostatnie mile” trasy kolejowej narzekają także prywatni przewoźnicy towarowi. Zarzucają oni właścicielom, ciągle jeszcze przedsiębiorstwom państwowym, ograniczanie dostępu do tych punktów sieci. Jeżeli przewoźnik nie ma dostępu do terminalu, to faktycznie nie może wykonywać przewozów towarowych. Zdaniem przewoźników prywatnych terminale powinny być ogólniedostępne i budowane przez państwo²⁴⁵.

Sprzedaż usług dostępu może być jednym z kilku źródeł przychodów zarządcy infrastruktury. Ważnym zaleceniem omawianej dyrektywy jest, aby zarządzający infrastrukturą prowadził działalność na normalnych zasadach handlowych, tzn. w sposób zapewniający zbilansowanie przychodów uzyskanych z własnej działalności (opłaty i przychody z pozostałej działalności komercyjnej) powiększonych o środki publiczne z wydatkami na infrastrukturę. Jednak odpowiedzialność za zrównoważenie bilansu infrastruktury spoczywa na władzach państwowych, co może oznaczać także konieczność wprowadzenia bodźców efektywnościowych dla podmiotu zarządzającego oraz instrumentów kontrolnych w celu zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wysokości opłaty za dostęp. Bodźce te mogą być elementem umowy ramowej, zawieranej przez władze publiczne z zarządcą infrastruktury.

²⁴³ Szerzej: M. Wolański, *Regulacja dostępu do infrastruktury dworcowej...*, op.cit., s. 50.

²⁴⁴ P. punkt 4.8.

²⁴⁵ K. Barrow: *8 big challenges for European rail freight*. International Railway Journal, nr 1/ 2010, s. 20-23.

Oplaty za użytkowanie infrastruktury

Kluczowym elementem systemu udostępniania infrastruktury kolejowej, a tym samym także czynnikiem decydującym o atrakcyjności cenowej kolejowych usług przewozowych, jest wysokość i struktura opłat za użytkowanie sieci. Ważny jest przy tym nie tylko sam poziom stawek jednostkowych, ale również ich jednolitość i porównywalna wysokość. Takie też cele przyświecały zasadom sformułowanym w dyrektywie 2001/14: harmonizacja zasad naliczania oraz utrzymanie wysokości stawek na stosunkowo niewysokim poziomie, zachęcającym do wykorzystania sieci kolejowej, ale jednocześnie zapewniającym pokrycie kosztów prowadzenia ruchu pociągów. Generalną zasadą naliczania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej jest zatem oparcie ich na koszcie ponoszonym bezpośrednio w wyniku uruchomienia i prowadzenia pociągu jako wielkości podstawowej. Dyrektywa dopuszcza jednak możliwość uwzględnienia dodatkowych kosztów i narzutów, różnicujących wysokość opłaty w zależności od rodzaju i zakresu oferowanych przez zarządcę usług, sytuacji na rynku, pory dnia oraz zużycia i stanu danego odcinka infrastruktury.

Przywołując za M. Kotowską-Jelonek można wskazać główne cechy proponowanego systemu opłat²⁴⁶:

- 1) dopuszczalne jest uwzględnienie w opłatach kosztów odzwierciedlających niedobór zdolności przepustowej linii lub jej odcinka i koszty ochrony środowiska,
- 2) w opłatach może być uwzględniana marża, pod warunkiem, że jej naliczanie jest przejrzyste, niedyskryminujące i że zniesie to rynek; w tych segmentach rynku, w których akceptacja takiego poziomu jest niemożliwa, powinny być one oparte na kosztach realizacji przewozów,
- 3) wyższe opłaty mogą być ustalane także w celu pokrycia nakładów na projekty inwestycyjne w oparciu o koszty długoterminowe, pod warunkiem, że podnoszą one efektywność kosztową,
- 4) system opłat nie może dyskryminować przewoźników - oznacza to, że opłaty za zbliżone wykorzystanie infrastruktury winny być ustalane w porównywalny sposób, a usługi o zbliżonym charakterze świadczone w tych samych segmentach rynku winny podlegać tym samym opłatom,
- 5) ww. opłaty mogą być uśrednione w ramach rozsądnego rozkładu przewozów, niemniej jednak winny odpowiadać kosztom, przypisanym przewozom,
- 6) w specyficznych przypadkach mogą być uwzględnione ulgi o ograniczonym terminie ważności, np. jako zachęta dla wprowadzenia nowego rodzaju przewozów lub do zwiększonego użytkowania linii wykorzystywanych w niewielkim stopniu,

²⁴⁶ M. Kotowska-Jelonek: *Opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej jako element europejskiej polityki transportowej*, „Logistyka”, nr 3/2007.

- 7) państwo może wprowadzić na czas określony system rekompensat za niepokryte koszty zanieczyszczenia środowiska, wypadków i infrastruktury konkurencyjnych gałęzi transportu,
- 8) system opłat może zawierać zachęty dla przedsiębiorstw kolejowych i zarządcę infrastruktury do minimalizowania zakłóceń i poprawy wyników eksploatacji sieci kolejowej, takie jak: kary za zakłócenie eksploatacji sieci, rekompensaty dla przedsiębiorstw, które zostały dotknięte skutkami zakłóceń i premie za lepsze wykonanie od planowanego;
- 9) zarządca może pobierać opłatę za zdolność przepustową, która jest zamawiana, ale nie zostaje wykorzystana. Tzw. opłata rezerwacyjna będzie stanowić zachęty do efektywnego wykorzystania zdolności przepustowej.

Ogólna wielkość kosztów, pokrywanych za pośrednictwem opłat za dostęp do infrastruktury, a zarazem i poziom tych opłat, uzależnione są od współfinansowania działalności zarządcy przez państwo. Jednocześnie państwa - właściciele infrastruktury kolejowej - zostały zobligowane do pokrywania kosztów stałych oraz zapewnienia środków na rozwój i modernizację sieci zgodnie z oczekiwaniami załadowców. Zakłada się, że poziom opłat za infrastrukturę zostanie w przyszłości zharmonizowany na obszarze Wspólnoty.

Zasady alokacji zdolności przepustowej infrastruktury

Przydzielenie dostępu do określonego pakietu usług jest w istocie przydzieleniem przewoźnikowi czynników produkcji, umożliwiających mu wykonanie i sprzedaż usług. Równa konkurencja wymaga zatem równego dostępu do sieci, co nakłada na reguły alokacji tras wysokie wymagania odnośnie sprawiedliwości i niedyskryminacji. Jest to już problem sam w sobie, ze względu na to, że przejazd każdego pociągu musi odbyć się w innym czasie i nie wszystkie pory odjazdu są jednakowo atrakcyjne dla klientów. Szczególnie konfliktowe sytuacje wystąpią na trasach o ograniczonej przepustowości. System przydziału tras przejazdu - „slotów” - musi więc być tak skonstruowany, aby dawał zarządcy infrastruktury skuteczne narzędzie pogodzenia interesów aplikujących o dostęp przewoźników.

Udostępnienie trasy następuje w drodze umowy pomiędzy zarządem kolei a przewoźnikiem, obejmującej kwestie administracyjne, techniczne i finansowe. Jeżeli zarządzający infrastrukturą jest w jakikolwiek sposób zależny od jakiegokolwiek przewoźnika kolejowego, to państwo jest obowiązane do powołania specjalnego organu, który przejmie zadania alokacji przepustowości infrastruktury pomiędzy zainteresowane podmioty na zasadach niedyskryminacji i sprawiedliwości.

Przydział trasy pociągu jest ważny generalnie na czas obowiązywania jednego rozkładu jazdy, ale zarządca infrastruktury i przewoźnik mogą zawrzeć umowę ramową dostępu na dłuższy okres, nie przekraczający 5 lat. W niektórych przypadkach okres umowy ramowej może wynosić maksymalnie do 15 lat. Ma to służyć zapewnieniu wykorzystania i zamortyzowania infrastruktury wymagającej znacznych inwestycji, a także zachęcić przewoźników do inwestowania w usługi wymagające infrastruktury specjalistycznej (np. linii wysokich prędkości). Istnieje moż-

liwość zawarcia ogólnej umowy także pomiędzy państwem członkowskim a zarządcą infrastruktury w odniesieniu do opłat za wykonywanie przewozów w ramach służby publicznej.

Dyrektywa pozwala państwom członkowskim na ustanawianie priorytetów w procedurze przydziału infrastruktury dla usług świadczonych przez koleje w interesie publicznym lub w ramach promocji przewozów towarowych oraz dla usług, wykonywanych przynajmniej częściowo na infrastrukturze zbudowanej dla specjalnego typu przewozów (np. dla pociągów wysokiej prędkości). Zalecane jest szczególnie uwzględnienie międzynarodowych przewozów rzeczy, zarówno przy ustalaniu priorytetów, jak i podczas normalnych procedur alokacji tras.

Szereg kolejnych artykułów dyrektywy reguluje kwestie harmonogramu alokacji, wymagań formalnych związanych z wnioskiem, procedur wymaganych podczas układania rozkładu jazdy i koordynacji oczekiwań przewoźników, zwłaszcza w sytuacjach konfliktowych. Szczegółowo przewidziana jest także procedura postępowania, jeżeli określone odcinki linii są na krawędzi swojej przepustowości i zarządca nie jest w stanie zrealizować wszystkich zamówionych tras. W takiej sytuacji powinnością zarządcy jest opracowanie programu inwestycyjnego i finansowego dla zarządzanej sieci kolejowej, którego celem jest zapewnienie jej rozwoju, likwidacja wąskich gardeł oraz stworzenie bezpiecznych warunków korzystania z infrastruktury. Zarządca infrastruktury ma obowiązek informowania przewoźników o podstawowych zmianach w stanie infrastruktury i zasadach dostępu do niej. Wszelkie spory, dotyczące zawarcia i wykonywania umów, mają być rozstrzygane przez sądy gospodarcze.

Organ kontrolny

Istotną sprawą, zapewniającą swobodę działalności zgodnie z prawami równej konkurencji jest możliwość odwołania się od decyzji, które zdaniem zainteresowanego podmiotu zakłócają tę konkurencję lub są w inny sposób krzywdzące. Szczegółne znaczenie ma to wówczas, gdy rynek, na którym działa dany podmiot, jest rynkiem powiązanym z innym, mającym cechy monopolu naturalnego. Jest to sytuacja, w której działają przewoźnicy kolejowi. Z tego tytułu dyrektywa 2001/14 nakłada na państwa członkowskie obowiązek powołania niezależnego organu kontrolnego, który będzie miał kompetencje w zakresie rozpatrywania odwołań od decyzji zarządcy infrastruktury. Odwołania mogą dotyczyć wszystkich aspektów istotnych dla przewoźnika w zakresie usługi dostępu, w tym:

- sprawozdania o stanie sieci i kryteriów w nim zawartych;
- procesu alokacji i jego wyniku;
- systemu pobierania opłat oraz poziomu lub struktury opłat za infrastrukturę,
- świadectw bezpieczeństwa, egzekwowania i monitorowania norm i zasad bezpieczeństwa.

Kwestie dotyczące bezpieczeństwa, unormowane początkowo w omawianej dyrektywie, zostały włączone później do nowej dyrektywy o bezpieczeństwie, przedstawionej w ramach drugiego pakietu kolejowego w 2004 roku.

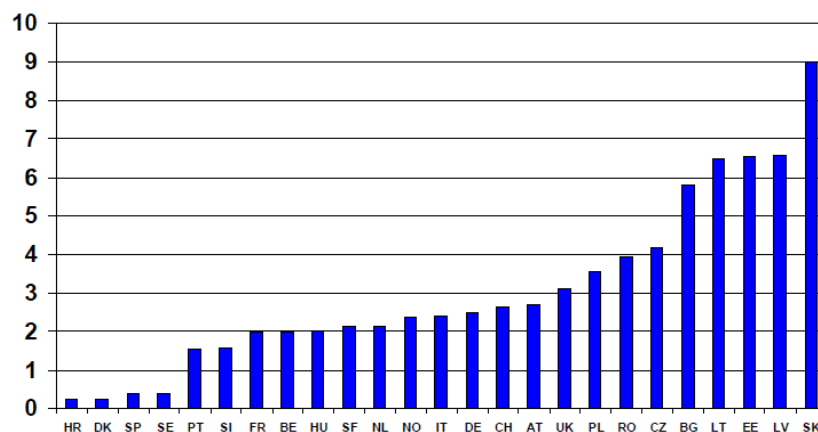
Wiodącą rolę w procesie wdrażania zasad równego dostępu do infrastruktury winny odgrywać instrumenty ekonomiczno-zarządcze. Zalicza się do nich przejrzystość i racjonalność opłat za dostęp do infrastruktury, uwzględniających również warunki konkurencji międzygałęziowej, niedyskryminujące, jednolite dla wszystkich uczestników rynku kolejowego zasady alokacji tras, jak również utworzenie nowej struktury instytucjonalnej regulatora rynku. Istota instytucji regulatora polega na całkowitej niezależności od zarządców infrastruktury i przedsiębiorstw kolejowych. Wszyscy przewoźnicy muszą spełnić takie same zawodowe kryteria jakościowe i kryteria bezpieczeństwa oraz muszą wykupić dostęp do tras. W założeniu mogą więc oni oferować takie same usługi i w tych samych relacjach, a tym samym stworzone zostały warunki dla konkurencji wewnątrzgałęziowej.

W praktyce wdrożenie jednolitego systemu dostępu do infrastruktury należy do najtrudniejszych problemów integracji europejskiego rynku kolejowego. Mimo szczegółowego określenia wytycznych dla kształtowania stawek za dostęp do infrastruktury nie udało się osiągnąć ujednolicenia poziomu i struktury stawek dostępu do sieci. Pomimo uzasadnienia teoretycznego dla stosowania kosztów krańcowych nie wszystkie państwa akceptują konieczność ponoszenia stałych wysokich kosztów utrzymania i modernizacji sieci. Dotyczy to szczególnie nowych państw Unii, wśród których należy wymienić Bułgarię, Słowację, Litwę, Łotwę, Estonię, a także i Polskę, które stosują najwyższe stawki dostępu, pokrywające blisko 100% kosztów infrastruktury. Stawki te są ponad dziesięciokrotnie wyższe niż stawki o najniższym poziomie, kształtowane w oparciu o koszty krańcowe.

Analizy systemów opłat za dostęp do infrastruktury prowadzone systematycznie w wybranych krajach europejskich przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu we współpracy z Europejską Wspólnotą Kolei (CER) wykazują stale rosnącą rozpiętość wysokości stawek. I tak, w przewozach towarowych dla pociągu towarowego brutto o masie 1000 t rozpiętość stawek w 2004 roku była ponad dwudziestokrotna i wynosiła od 0,4 euro za 1 poc.km w Szwecji do ponad 8 euro za 1 poc.km na Słowacji²⁴⁷. W 2009 roku różnica ta zwiększyła się na skutek wzrostu stawek stosowanych na Słowacji do ponad 10 euro za 1 poc.km²⁴⁸. Na rysunku 4.3. przedstawiono wysokość stawek jednostkowych za dostęp do infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych w państwach Unii Europejskiej oraz Szwajcarii, Norwegii i Chorwacji w 2008 roku.

²⁴⁷ M. Kotowska-Jelonek: *Ekonomiczne i prawne aspekty...*, op.cit., s. 27.

²⁴⁸ *Zwiększające się koszty dostępu do infrastruktury*, „Technika Transportu Szynowego, nr 3/2010”, s. 9.



Rys.4.3. Wysokość stawek jednostkowych dostępu do infrastruktury kolejowej dla pociągów towarowych o masie 2000 ton w Europie [euro/1000 ton.km]

Źródło: L.S. Thompson: *Railway access charges in the EU: current status and developments since 2004*. OECD/ITF, Paris 2008, s. 26

W wielu państwach, szczególnie Europy Środkowo-Wschodniej, stawki opłat jednostkowych dla pociągów towarowych są wyższe niż dla pociągów pasażerskich. Porównanie średnich opłat za dostęp do infrastruktury pomiędzy pociągami towarowymi a pasażerskimi międzyregionalnymi, przeprowadzone w ramach wspomnianego studium EKMT z 2008 roku wskazuje na tzw. skrośne dotowanie przewozów pasażerskich przez przewozy towarowe²⁴⁹. Zarządcy kolei w Europie Wschodniej obciążają przewozy towarowe większą częścią kosztów stałych, przerzucając w ten sposób obciążenia publiczne na użytkowników komercyjnych. W świetle wytycznych UE zróżnicowanie takie może być dopuszczalne tylko jeżeli jest uzasadnione wyższymi kosztami, w przeciwnym przypadku stanowi istotne zagrożenie dla konkurencyjności przewozów towarowych.

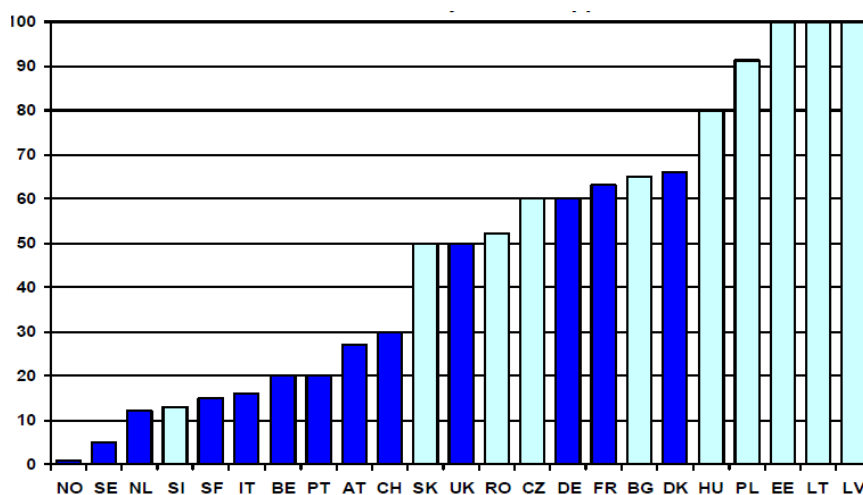
Różnice między opłatami za dostęp do infrastruktury dotyczą nie tylko wysokości stawek jednostkowych, ale także struktury opłat. Na zróżnicowanie opłat ma wpływ specyfika systemu kolejowego danego kraju, wyrażająca się w takich parametrach, jak: intensywność ruchu kolejowego, dopuszczalne prędkości, naciski na osie, długość pociągów. W rezultacie nie ma dwóch takich państw, które stosowałyby taką samą strukturę opłat i taki sam poziom stawek jednostkowych²⁵⁰. Pomimo formalnej zgodności z zasadami wyrażonymi w dyrektywie 2001/14 zróżnicowanie to działa w konsekwencji na niekorzyść transportu kolejowego, nie tylko w danym kraju, ale przede wszystkim na rynku międzynarodowym i w relacjach tranzytowych.

²⁴⁹ L.S. Thompson: *Railway access charges...*, op.cit., tab. 6.

²⁵⁰ L.S. Thompson: *Liberalization and commercialization of the world's railways: progress and key regulatory issues*. OECD/ITF, Paris 2009, s. 15.

Wysokość stawek jednostkowych wynika z przyjętego systemu opłat i polityki państwa w zakresie zwrotu kosztów infrastruktury z uzyskiwanych przychodów z opłat. Występuje tu znaczące zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi państwami, od wysokiego stopnia pokrycia sięgającego 100% w trzech krajach Europy Środkowo-Wschodniej, Estonii, Litwie i Łotwie i 90% w Polsce do niewiele ponad 1% w Norwegii (rys.4.4).

Oprócz różnych systemów i wysokości opłat, dużym utrudnieniem w organizacji przewozów międzynarodowych są różne priorytety dla pociągów towarowych i pasażerskich w poszczególnych krajach. W niektórych krajach pociągi pasażerskie mają pierwszeństwo przed towarowymi, szczególnie w porach wysokiego natężenia ruchu, co oznacza przedłużenie czasu jazdy pociągu towarowego, trudność w optymalnym zaplanowaniu jego przebiegu i niską konkurencyjność w porównaniu z transportem samochodowym.



Rys.4.4. Stopień pokrycia kosztów przychodami z opłat za dostęp do infrastruktury w 2004 roku w wybranych państwach europejskich (w %)

Źródło: *Railway Reform and...*, op.cit.

Jedną z kwestii, które udało się ujednolicić w ramach systemu dostępu do infrastruktury kolejowej, jest format i zawartość informacyjna regulaminu sieci, którego obowiązkową publikację narzuciła dyrektywa 2001/14. Było to możliwe dzięki współpracy 38 zarządców infrastruktury bądź organów alokacyjnych w ramach stowarzyszenia Rail Net Europe.

4.6. Regulacje prokonkurencyjne w obszarze kolejowych usług publicznych

Jak powiedziano to już wcześniej, duży negatywny wpływ na kondycję państwowych przedsiębiorstw kolejowych miały koszty usług, których wykonywania ze względu na interes publiczny wymagało państwo, ale bez należytej rekompensa-

ty. Funkcjonująca w transporcie kolejowym instytucja „usługi publicznej” stanowi odpowiednik usługi w ogólnym interesie gospodarczym, określonym w rozporządzeniu 1191/69/EWG. Usługa w ogólnym interesie gospodarczym (lub inaczej usługa powszechna) obejmuje swoim zakresem takie rodzaje świadczeń, które mają podstawowe (a niekiedy wręcz egzystencjalne) znaczenie dla odbiorców. Równocześnie są to świadczenia, których mechanizm rynkowy w ogóle nie zapewnia lub też nie zapewnia ich na odpowiednim poziomie, jako że poszczególne przedsiębiorstwa działające w sektorach infrastrukturalnych, najczęściej nie są skłonne - kierując się jedynie własnym interesem gospodarczym - podejmować się wykonywania wzmiankowanych świadczeń. Wiele usług w zakresie transportu pasażerskiego, koniecznych z punktu widzenia ogólnego interesu gospodarczego, nie może być świadczonych na zasadach komercyjnych. Dlatego też istnieje w tym zakresie wyraźne zapotrzebowanie na działalność państwa, które musi przede wszystkim precyzyjnie zdefiniować rodzaje świadczeń, które będą następnie obowiązkowo wykonywane przez określone przedsiębiorstwa, i to bez względu na ich rentowność²⁵¹.

Wymóg uzdrowienia sytuacji finansowej przedsiębiorstw, w celu uzdolnienia ich do konkurencji na otwartym rynku, pociągał za sobą konieczność uregulowania i tej kwestii. Ważnym krokiem w tym kierunku było rozporządzenie Rady EWG 1893/91, zmieniające rozporządzenie z roku 1969, dotyczące obowiązku służby publicznej w transporcie drogowym, kolejowym i wodnym śródlądowym. Ważność tego rozporządzenia wynika z faktu, iż uchyliło ono zobowiązanie przedsiębiorstw kolejowych do pełnienia służby publicznej, natomiast wprowadziło nową zasadę realizacji takiej działalności (nie tylko przewozowej) na podstawie obligatoryjnych umów pomiędzy przedsiębiorstwem a odpowiednimi władzami za rekompensatą, tj. zasadę „zamawiający płaci”. Regulacje zawarte w omawianym rozporządzeniu miały szczególnie znaczenie dla transportu kolejowego, ponieważ obowiązek służby publicznej stanowił podstawę podtrzymywania państwowej własności przedsiębiorstw kolejowych. Zniesienie tego obowiązku dawało większą swobodę decyzyjną nie tylko przedsiębiorstwom kolejowym, ale także władzom publicznym, stwarzając możliwość uruchomienia mechanizmu „konkurencji o rynek”.

Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 zostały uchylone przez nowe rozporządzenie nr 1370 z 2007 roku, dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego²⁵². Celem nowego aktu prawnego jest określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażer-

²⁵¹ M. Szydło: *Regulacja sektorów...*, op.cit., s. 148.

²⁵² Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U L 315/1z 3.12.2007).

skiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bardziej bezpieczne, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną, niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych.

Pewne wytyczne dotyczące zasad świadczenia usług publicznych w transporcie pasażerskim zostały zawarte już w Białej Księdze z 1996 roku, w której Komisja Europejska zapowiedziała dążenie do zwiększenia zasięgu stosowania zasad kontraktowania usług²⁵³. W Białej Księdze Komisji Europejskiej z 12 września 2001 roku pt. *Europejska polityka transportowa do roku 2010: czas na decyzje*, zwrócono uwagę na znaczenie jakości usług powszechnych w kontekście jakości życia obywateli UE²⁵⁴. W świetle tych dokumentów programowych zapewnienie bezpiecznych, sprawnych i charakteryzujących się wysoką jakością usług transportu pasażerskiego jest jednym z ważniejszych zadań dla Wspólnoty. Podkreśla się, że mechanizmem umożliwiającym realizację tych celów również w dziedzinie usług publicznych jest konkurencja, która powinna także zapewnić efektywność pasażerskich usług publicznych.

Powierzenie wykonawstwa usług publicznych powinno zatem opierać się o zasady konkurencji, w sposób zgodny z ogólnymi zasadami UE, z poszanowaniem równości i przejrzystości. Kwestie, które muszą być uwzględnione przy planowaniu takich usług to między innymi czynniki społeczne i środowiskowe, potrzeby rozwoju regionalnego oraz konieczność zapewnienia szczególnych udogodnień taryfowych niektórym grupom pasażerów. W celu wyboru najlepszej możliwości dostarczania takich usług, państwa członkowskie UE muszą mieć możliwość określania ram dla takiej działalności, wystarczająco atrakcyjnych dla podmiotów gospodarczych konkurujących o rynek. Do ogólnych zasad ramowych, „atrakcyjnych” w powyższym sensie należy zaliczyć przyznawanie podmiotom świadczącym usługi publiczne praw wyłącznych oraz dofinansowania prowadzonej działalności, na poziomie zapewniającym zysk. Natomiast interes publiczny jest zabezpieczony przez określenie zasad prowadzenia transportu publicznego, jakości świadczonych usług i wymogów efektywnościowych.

Kwestie te są przedmiotem uregulowań w omawianym rozporządzeniu nr 1370. Określa ono warunki, na podstawie których organy publiczne, zawierając umowy dotyczące wykonywania zobowiązań w zakresie usług publicznych rekompensują poniesione koszty podmiotom świadczącym usługi lub przyznają im wyłączne prawa w zamian za realizację tych zobowiązań. Dokument ten reguluje szereg szczegółowych kwestii, w tym obowiązkową treść umów o świadczenie usług publicznych, procedury udzielania zamówień o świadczenie usług publicznych oraz zasady naliczania i wypłacania rekompensaty z tego tytułu.

²⁵³ Patrz punkt 4.2.; *A Strategy for Revitalizing...*, op.cit.

²⁵⁴ *Europejska polityka transportowa do 2010 roku: czas na decyzje*, Biała Księga Komisji Europejskiej, COM(2001)0370.

Ze względu na zasięg obowiązywania rozporządzenia w dwóch gałęziach i wielu obszarach transportu przyjęto szereg **definicji** porządkujących stosowane pojęcia w odniesieniu do usług przewozowych i zapewniające ich spójność z innymi unijnymi regulacjami prawnymi, dotyczącymi usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym. W świetle tych definicji „pasażerski transport publiczny” oznacza usługi transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym, świadczone publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły. Natomiast „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych” oznacza wymóg określony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia bez rekompensaty dany podmiot nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach, biorąc pod uwagę tylko własny interes gospodarczy. „Rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych” oznacza każdą korzyść, zwłaszcza finansową, przyznaną z funduszy publicznych w okresie realizacji zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub powiązaną z tym okresem. Publiczne usługi w zakresie „zintegrowanego transportu pasażerskiego” oznaczają połączone usługi transportowe na określonym obszarze geograficznym, zawierające wspólny system informacyjny i biletowy oraz wspólny rozkład jazdy.

W celu zorganizowania usług powszechnych w sposób jak najbardziej odpowiadający potrzebom społeczeństwa, konieczna jest swoboda wyboru podmiotów świadczących te usługi. Rozporządzenie 1370 wprowadza obowiązek zawarcia umowy o ściśle określonej treści w przypadku świadczenia usług publicznych i ustanawia zasady przyznawania rekompensat lub praw wyłącznych dla usług prowadzonych w ramach tych umów. Umowy o świadczenie usług publicznych muszą jednoznacznie określać następujące kwestie:

- zobowiązania podmiotu wchodzące w zakres świadczenia usług publicznych i obszar geograficzny świadczenia usług,
- parametry, według których obliczane są rekompensaty,
- rodzaj i zakres przyznanych praw wyłącznych.

W obowiązkowej treści umów o świadczenie usług publicznych powinny zostać określone zasady **podziału kosztów** związanych ze świadczeniem usług. Koszty te mogą obejmować w szczególności koszty personelu, energii, opłat za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, taboru oraz instalacji niezbędnych do świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz odpowiedni zwrot z kapitału własnego.

Kolejna kwestia podlegająca ustaleniu to zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów, tzn. czy może je zatrzymać podmiot świadczący usługi publiczne, czy mają być przekazywane właściwym organom lub dzielone pomiędzy obie strony. Zdając sobie sprawę z faktu, iż długoterminowe umowy mogą prowadzić do zamknięcia rynku na zbyt długi okres, zmniejszając tym samym pozytywne skutki wynikające z konkurencji oraz mając na uwadze zminimalizowanie zakłóceń konkurencji przy jednoczesnym utrzymaniu jakości usług, uznano, że umowy na świadczenie usług publicznych powinny być ograniczone w czasie. **Okres**

obowiązywania umów jest ograniczony i nie przekracza dziesięciu lat w odniesieniu do usług autokarowych i autobusowych oraz 15 lat w odniesieniu do usług kolejowego transportu pasażerskiego i innych środków transportu szynowego.

W razie konieczności okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych może być przedłużony, gdy wymaga tego amortyzacja zaangażowanego kapitału, pozostającego w związku z inwestycjami w infrastrukturę lub tabor kolejowy i pojazdy. Okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych w regionach najbardziej oddalonych może zostać przedłużony maksymalnie o połowę, o ile jest to uzasadnione kosztami związanymi ze szczególnym położeniem geograficznym tych regionów.

Efektom respektowania przepisów rozporządzenia jest zatem kontrakt kosztów brutto lub netto, w zależności od podziału kosztów i przychodów między strony kontraktu.

Rozporządzenie dopuszcza dwie możliwości wyboru operatora świadczącego usługi publiczne w transporcie pasażerskim na podstawie umów o świadczenie usług publicznych. Wyboru tego można dokonać na dwa sposoby:

- 1) na podstawie procedur przetargowych,
- 2) przez bezpośrednie udzielenie zamówienia, tj. z pominięciem procedury przetargowej.

Procedura przetargowa powinna być podstawowym sposobem wyłonienia operatora świadczącego usługi publiczne. Uczestniczenie w niej, zgodnie z zasadami ogólnymi ochrony konkurencji w Unii Europejskiej, powinno być możliwe dla każdego podmiotu, a procedury udziału i wyboru sprawiedliwe i spójne z regułami przejrzystości i niedyskryminacji. Po złożeniu ofert i ewentualnej preselekcji kandydatów dalsze postępowanie może obejmować negocjacje w celu określenia elementów zamówienia, najbardziej dostosowanych do specyfiki lub złożoności potrzeb²⁵⁵.

Rozporządzenie dokładnie określa przypadki, w których możliwe jest odstąpienie od procedury przetargowej. Są to sytuacje, w których:

- 1) organ odpowiedzialny za usługi publiczne w zakresie zintegrowanego transportu pasażerskiego podejmuje decyzję o samodzielnym świadczeniu tych usług lub o powierzeniu ich świadczenia podmiotowi wewnętrznemu z pominięciem procedury przetargowej;
- 2) umowa dotyczy niewielkich kwot lub nieznacznych odległości, tj. gdzie średnia wartość roczna usług szacowana jest na mniej niż 1 mln euro, lub które dotyczą świadczenia usług publicznych w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie;
- 3) gdy zawarcie umów o świadczenie usług publicznych dotyczy transportu kolejowego z wyjątkiem innych rodzajów transportu szynowego, takich jak metro lub tramwaje. Umowy takie zawierane są maksymalnie na okres 10 lat, z wyjątkiem sytuacji uzasadnionych poniesionymi przez podmiot nakładami inwestycyjnymi.

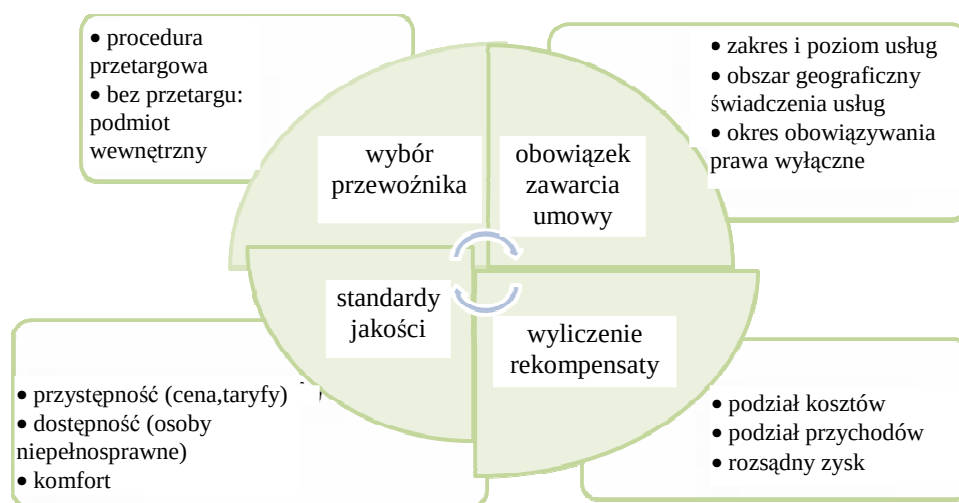
²⁵⁵ J. Raczyńska: *III pakiet kolejowy*,...,op.cit.

Ze względu na konieczność zapewnienia uczciwych warunków konkurencji zasadne jest, aby samodzielne świadczenie usług lub ich powierzanie podmiotowi wewnętrznemu odbywało się tylko w sytuacjach i według zasad ściśle sprecyzowanych w rozporządzeniu. Zasady te w szczególności określają warunki, jakie musi spełniać podmiot wewnętrzny:

1. Podmiot wewnętrzny jest odrębną prawnie jednostką, podlegającą kontroli organu lokalnego i pozostającą pod przewagą wpływu publicznego;
2. Podmiot wewnętrzny realizuje swoje działania w zakresie pasażerskiego transportu publicznego na obszarze podlegającym kompetencjom danego organu lokalnego i nie bierze udziału w przetargach na świadczenie usług publicznych organizowanych poza tym terytorium (z pewnymi wyłączeniami na okres dwóch lat przez zakończeniem zlecenia bezpośredniego).

Podstawowe obszary regulacji objęte procesem zamówień usług publicznych przedstawiono na rysunku 4.5.

Rozporządzenie uwzględnia ograniczenia działania małych lub średnich przedsiębiorstw. Jeżeli zamówienie udzielone bezpośrednio dotyczy przedsiębiorstwa eksploatującego nie więcej niż 23 pojazdy, progi mogą zostać podwyższone do średniej wartości rocznej nie większej niż 2 mln euro lub do wymiaru świadczenia usług publicznych nie więcej niż 600 000 kilometrów rocznie. Celowe dzielenie umów lub sieci przez właściwe organa dla uniknięcia przetargu jest zabronione.



Rys.4.5. Elementy wchodzące w zakres powierzenia obowiązków służby publicznej
Źródło: opracowanie własne

Rekompensaty określone w rozporządzeniu mają umożliwić przedsiębiorstwom odpowiedzialnym za usługi publiczne realizację postawionych zadań według określonych zasad. Przyznanie rekompensat ma z jednej strony zapewnić

świadczenie usług stanowiących usługi użyteczności publicznej, o określonej ilości, jakości i dostępności, a z drugiej, ma umożliwić uniknięcie nieuzasadnionego zakłócenia konkurencji. Wysokość rekompensaty powinna gwarantować przedsiębiorstwu stabilność działalności, nie może jednak przekroczyć kwoty wyniku finansowego netto wyliczonego na podstawie poniesionych kosztów i uzyskanych przychodów z uwzględnieniem rozsądnego zysku.

Rozsądny zysk to w rozumieniu rozporządzenia stopa zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko, ponoszone lub nie, przez podmiot świadczący usługi publiczne. Przy obliczaniu kosztów i przychodów winny być stosowane obowiązujące zasady rachunkowości i przepisy podatkowe. Biorąc pod uwagę, że świadczenie usług publicznych może mieć wpływ na ewentualną inną działalność podmiotu, która nie jest związana ze zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych, w celu uniknięcia zarówno nadmiernych rekompensat, jak i ich niedoboru, przy wyliczeniu wyniku finansowego netto uwzględnia się wyniki finansowe dla sieci obsługiwanych przez ten podmiot. W celu zwiększenia przejrzystości i uniknięcia subsydiowania skrośnego, rachunki związane z usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone. Przyznawanie rekompensat podlega bezpośredniej kontroli przez Komisję Europejską.

4.7. Usuwanie techniczno-eksploatacyjnych barier konkurencyjności na rynku kolejowym

Zapewnienie równych praw dostępu do infrastruktury i do działalności stwarza podstawy dla rozwoju rynku i konkurencji, jednak nie eliminuje wszystkich przeszkód, zwłaszcza jeżeli celem polityki UE dla kolei ma być rozwój rynku wspólnotowego i zwiększenie udziału kolei w obsłudze przewozów międzynarodowych. Znaczącym utrudnieniem w jego realizacji jest zróżnicowanie techniczne i proceduralne narodowych systemów kolejowych, które nie tylko utrudnia wykonawstwo przewozów transgranicznych, ale może zostać wykorzystane jako bariera dostępu do rynku. W związku z tym regulacje unijne nakazują przejęcie przez władze państwowe zadań, które wcześniej były pełnione przez jedyne działające w sektorze przedsiębiorstwo, a które po otwarciu rynku i pojawieniu się nowych przewoźników mogą stać się instrumentem ograniczania konkurencji. System zapewniania harmonizacji technicznej i bezpieczeństwa w prawie wspólnotowym tworzą dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa, w sprawie interoperacyjności i rozporządzenie powołujące Europejską Agencję Kolejową.

Ogólne zasady zapewniania bezpieczeństwa

W świetle dyrektywy 2004/49/UE w sprawie bezpieczeństwa na kolejach Wspólnoty państwo ma obowiązek podjęcia działań w następujących dziedzinach²⁵⁶:

- tworzenie i egzekwowanie standardów i zasad bezpieczeństwa,
- objęcie taboru i przedsiębiorstw certyfikacją,
- badanie wypadków kolejowych.

Celem dyrektywy jest stopniowa harmonizacja narodowych zasad bezpieczeństwa poprzez rozwijanie wspólnych wymagań bezpieczeństwa i wspólnych metod oceny bezpieczeństwa i tym samym przeciwdziałanie pojawieniu się innych barier dla powstania paneuropejskiego systemu kolejowego. Dyrektywa formułuje wymagania bezpieczeństwa dla całości systemu, łącznie z bezpiecznym zarządzaniem infrastrukturą i ruchem pociągów oraz nakłada obowiązek powołania w każdym kraju niezależnego organu zajmującego się bezpieczeństwem i odrębnej, niezależnej instytucji badającej wypadki kolejowe.

Na wspólny system zapewnienia i monitoringu bezpieczeństwa składają się:

- wspólne cele bezpieczeństwa - CST (*common safety targets*),
- wspólne metody bezpieczeństwa - CSM (*common safety methods*),
- wspólne wskaźniki bezpieczeństwa - CSI (*common safety indicators*),
- oraz jednolite zasady zarządzania, regulowania i kontroli bezpieczeństwa.

CSI umożliwią śledzenie jego stanu w państwach członkowskich i na terenie całej UE. Zasady bezpieczeństwa mają być zdefiniowane, zastosowane i uwzględniane w każdym kraju w sposób czytelny i niedyskryminacyjny. Metody i wskaźniki bezpieczeństwa będą opracowywane przez Europejską Agencję Kolejową (ERA).

Dyrektywa określa także procedury wydawania certyfikatów bezpieczeństwa, które warunkują dostęp do infrastruktury kolejowej. Certyfikat, którego posiadanie jest obowiązkowe dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych, ma wykazać, że przedsiębiorstwo kolejowe ustanowiło system bezpieczeństwa i jest w stanie sprostać wymaganiom określonym w technicznych specyfikacjach interoperacyjności (TSI) oraz innych przepisach wspólnotowych i krajowych. Spełnienie wymogów w zakresie bezpieczeństwa obowiązuje także podmioty zarządzające infrastrukturą; w celu dopuszczenia do zarządzania i eksploataowania infrastruktury kolejowej zarządca infrastruktury musi uzyskać autoryzację bezpieczeństwa od władz państwa rejestracji. Zasady dotyczące certyfikacji:

- certyfikat musi być odnawiany co 5 lat, a jego wydanie i każda zmiana są rejestrowane przez Europejską Agencję Kolejową,
- wszystkim przedsiębiorcom starającym się o certyfikat ma być zapewniony równy dostęp do szkolenia dla maszynistów i załóg pociągów, oraz zarządcy infrastruktury i jego pracowników,

²⁵⁶ Dyrektywa 2004/49/WE w sprawie bezpieczeństwa kolei wspólnotowych (Dz.U. L 164/44 z 30.4.2004).

- kwalifikacje maszynistów i personelu pokładowego, potwierdzone w jednym z państw, będą także uznawane w innych państwach członkowskich,
- certyfikowanie dotyczy także taboru, z tym, że tabor nie spełniający wymagań TSI musi być certyfikowany w każdym państwie członkowskim, na którego sieci będzie użytkowany,

Przedsiębiorstwa kolejowe i zarządy infrastruktury są zobowiązane do składania rocznych raportów swoim narodowym organom ds. bezpieczeństwa ruchu kolejowego, które będą następnie przekazywane do ERA. Dyrektywa reguluje w sposób przejrzysty odpowiedzialność poszczególnych podmiotów procesu przewozowego za sprawy bezpieczeństwa ruchu kolejowego oraz jest aktem spójnym i zgodnym z dyrektywami o interoperacyjności kolei.

Regulacja harmonizacji technicznej

Z uwagi na fakt, iż utworzenie spójnego systemu europejskiego transportu kolejowego wymaga usunięcia barier technicznych i organizacyjnych, ograniczających płynność ruchu oraz zwiększenia bezpieczeństwa procesów przewozowych, konieczne jest podjęcie działań w kierunku harmonizacji technicznej narodowych systemów kolejowych. Efektem końcowym tych działań ma być interoperacyjność sieci kolejowej, umożliwiająca swobodne przemieszczanie się pociągów w przestrzeni całej Unii Europejskiej²⁵⁷. Ponieważ normalizacja techniczna wymaga ścisłego współdziałania oraz dużych nakładów, Unia Europejska uznała za uzasadnione wspólne rozwiązywanie tych problemów, poprzez wspólnotowe akty legislacyjne.

Pierwsze wytyczne dotyczące interoperacyjności zostały zawarte w dyrektywie 96/48/WE, poświęconej ujednoliceniu transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości. W celu wdrożenia założeń tej dyrektywy, w 2001 roku powołano Europejskie Stowarzyszenie na rzecz Interoperacyjności Kolei (AEIF), którego zadaniem było opracowanie projektów parametrów technicznych podsystemów transeuropejskich kolei: infrastruktury, energii, sterowania, zabezpieczenia ruchu, taboru kolejowego, teleinformatyki itd., tzw. Technicznych Specyfikacji Interoperacyjności (TSI). TSI określa wszystkie warunki, z którymi muszą być zgodne składniki interoperacyjności systemów kolejowych oraz procedurę oceny zgodności każdego składnika, kończącą się wydaniem odpowiedniego certyfikatu. Pierwsze projekty TSI dla kolei wysokich prędkości zostały przyjęte w 2002 roku.

Druga z kolei dyrektywa dotycząca problematyki harmonizacji technicznej systemów kolei konwencjonalnej została ogłoszona w 2001 roku, w ramach pierwsze-

²⁵⁷ Interoperacyjność oznacza zdolność do zapewnienia bezpiecznego i nieprzerwanego ruchu szybkich pociągów, na którą składają się warunki techniczne, eksploatacyjne i prawne, w postaci obowiązujących standardów technicznych, które pozwolą na współpracę między różnymi przewoźnikami i zarządcami infrastruktury.

go pakietu kolejowego (dyrektywa 2001/16/WE)²⁵⁸. Obie dyrektywy miały na celu ustalenie warunków dla realizacji na terytorium Wspólnoty interoperacyjności systemu kolejowego pod względem technicznym i eksploatacyjnym infrastruktury i taboru, będących częścią tego systemu. Ze względu na konieczność zachowania spójności przepisów obie dyrektywy zostały ujednolicone i ujęte w jednym akcie prawnym, dyrektywie 2004/50/UE, w drugim pakiecie kolejowym. Jednocześnie, wraz z powołaniem Europejskiej Agencji Kolejowej, przekazano opracowywanie projektów TSI do kompetencji tej Agencji.

Techniczne Specyfikacje Interoperacyjności określają warunki projektowania, budowy, oddawania do eksploatacji, modernizacji, renowacji, eksploatacji i utrzymania części systemu kolejowego, które zostaną oddane do eksploatacji po 30 kwietnia 2004 roku, jak również kwalifikacji i wymagań związanych ze stanem zdrowia oraz bezpieczeństwem personelu, biorącego udział w eksploatacji systemu. Parametry TSI mają być stosowane we wszystkich fazach powstawania i eksploatacji części systemu kolejowego. Część zagadnień technicznych będzie zawierała odniesienia do norm europejskich EN oraz kart UIC. Obligatoryjne będą normy dotyczące bezpieczeństwa, ochrony środowiska oraz zagadnień dotyczących współpracy między podsystemami.

Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania kodów alfanumerycznych dla każdego pojazdu kolejowego oraz prowadzenia krajowego rejestru pojazdów i rejestru infrastruktury, spełniających wymogi interoperacyjności. Ponadto w dyrektywie podkreśla się konieczność utworzenia wspólnego wewnętrznego rynku UE w zakresie wyposażenia i usług konstrukcyjnych oraz odnawiania, nowoczesnego wyposażania i funkcjonowania systemu kolejowego wysokich prędkości.

Dyrektywa w sprawie interoperacyjności kolei Wspólnoty ma na celu znaczące przyspieszenie procesu powstawania wspólnego rynku kolejowego poprzez harmonizację techniczno-eksploatacyjną systemów kolejowych, konwencjonalnego i wysokich prędkości. W optymistycznych prognozach zakłada się, że szerokie ujednolicenie techniczne kolei europejskich nastąpi dopiero po upływie dwóch - trzech dziesięcioleci, w miarę zakupu i modernizacji obecnie eksploatowanego taboru oraz realizacji inwestycji modernizacyjnych w sieci kolejowej. Jak napisał T. Augustowski, były prezes podmiotu zarządzającego infrastrukturą w Polsce w swoim artykule, proces wprowadzania interoperacyjności to proces, który nigdy się nie skończy, bowiem postęp techniczny wprowadza i nadal będzie wprowadzał dynamizm do całego procesu ujednolicania zasad panujących na europejskich sieciach kolejowych²⁵⁹.

²⁵⁸ Dyrektywa 2001/16/WE w sprawie interoperacyjności transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnych (Dz.U. L 110/1 z 20.4.2001).

²⁵⁹ T. Augustowski: *Pakiety kolejowe i ich implementacja - osiągnięcia Polski w tym zakresie*, TRANSLOG 2004, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.

Europejska Agencja Kolejowa

Europejska Agencja Kolejowa (ERA, European Railway Agency) została utworzona na podstawie rozporządzenia WE nr 881 /2004²⁶⁰. Jest organem Unii Europejskiej posiadającym osobowość prawną z siedzibą we Francji. Głównym zadaniem Agencji jest współdziałanie w sprawach technicznych we wdrażaniu ustawodawstwa Unii zmierzającego do polepszenia konkurencyjnej pozycji sektora kolejowego poprzez zwiększenie poziomu interoperacyjności i bezpieczeństwa systemów kolejowych. ERA może wydawać zalecenia dla Komisji Europejskiej w zakresie określonym w rozporządzeniu oraz opinie dla Komisji oraz innych zainteresowanych władz w państwach członkowskich. Zalecenia powinny opierać się o konsultacje prowadzone z zainteresowanymi uczestnikami rynku kolejowego, w tym z klientami transportu kolejowego i pasażerami oraz wsparte analizami kosztów i korzyści.

Wspierając proces harmonizacji w zakresie bezpieczeństwa Agencja nadzoruje wdrażanie i udoskonalanie wspólnego systemu bezpieczeństwa, w tym także przestrzeganie harmonizacji parametrów i procedur istotnych dla bezpieczeństwa. Wyrazem tego jest przygotowanie przez Agencję jednolitego formatu wniosków o certyfikat bezpieczeństwa i samych certyfikatów bezpieczeństwa, łącznie z wersją elektroniczną.

Zadania Agencji są liczne i różnorodne, jako przykłady można podać:

- prowadzenie publicznej bazy danych w zakresie: licencji przewoźników, certyfikatów bezpieczeństwa, krajowych uregulowań dotyczących bezpieczeństwa,
- prowadzenie rejestrów, m.in. rejestrów infrastruktury i taboru kolejowego,
- prowadzenie analiz pod kątem interoperacyjności wszystkich projektów infrastrukturalnych, realizowanych przy współfinansowaniu wspólnotowym,
- opracowanie europejskiego systemu certyfikacji warsztatów naprawczych dla taboru kolejowego w celu zapewnienia interoperacyjności w fazie renowacji i utrzymania,
- wdrożenie systemu akredytacji centrów szkoleniowych dla maszynistów.

Tworzenie wspólnego, spójnego technicznie i operacyjnie europejskiego systemu kolejowego, a biorąc pod uwagę konieczność intermodalności - systemu transportowego, przedstawia ogromne i ogromnie złożone zadanie. Pokonanie różnorodności funkcjonalnej, ale także przewyciężenie odrębności wynikającej ze specyfiki narodowych systemów kolejowych, ich wielkości czy struktury pracy przewozowej, wymaga ujednoliconych rozwiązań. Takie rozwiązania są opracowywane na szczeblu Wspólnoty, jednak druga, nie mniej kompleksowa i trudna część zadania, to wdrożenie tych propozycji w każdym państwie członkowskim. Te dwa procesy powinny przebiegać równoległe, w podobnym tempie i zakresie,

²⁶⁰ Rozporządzenie (UE) nr 881/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Kolejową.

ponieważ tylko w ten sposób kolej będzie w stanie zaoferować nową jakość usług, atrakcyjną dla klientów.

Osiągnięcie tej zbieżności jest niezwykle trudne, o czym świadczy chociażby fakt bardzo powolnego rozwoju (jeżeli w ogóle można mówić o rozwoju²⁶¹) międzynarodowych przewozów kolejowych ładunków, co było przecież jednym z podstawowych zamierzeń w zakresie przekształceń kolei. W celu przyspieszenia integracji technicznej i operacyjnej Komisja Europejska powróciła do kwestii uruchomienia zintegrowanych międzynarodowych korytarzy dla transportu kolejowego, poruszanej już w Białej Księdze z 1996 roku. Konkretnie rozwiązania zostały zawarte w rozporządzeniu Rady nr 913/2010, które określa zasady tworzenia i organizacji międzynarodowych korytarzy kolejowych przeznaczonych do transportu towarowego, umożliwiających konkurencyjne usługi przewozowe o wysokiej jakości²⁶².

Korytarze będą przebiegać przez terytorium co najmniej trzech państw członkowskich lub dwóch państw, jeżeli odległość między terminalami kolejowymi obsługiwanymi przez ten korytarz towarowy jest większa niż 500 km oraz powinny być spójne z transeuropejską siecią transportową TEN-T. Dla każdego korytarza zostanie ustanowiona rada wykonawcza, odpowiedzialna za nadzorowanie i wykorzystanie danego korytarza. Aby ruch pociągów w korytarzach międzynarodowych odbywał się płynnie, we wszystkich krajach wzdłuż danego korytarza powinny obowiązywać te same przepisy, szczególnie w zakresie nadawania priorytetów pociągom. Dotychczas jedynym korytarzem, w którym udało się to uzyskać, jest korytarz Rotterdam - Genua, prowadzący przez Holandię, Niemcy, Szwajcarię i Włochy²⁶³. Stąd najważniejszym elementem, przyczyniającym się do usprawnienia przewozów, będzie punkt kompleksowej obsługi (*one-stop shop*), w którym możliwe będzie uzyskanie przydziału żądanej trasy na całej długości korytarza.

Integracja organizacyjna oraz poprawa jakości drogi kolejowej mają fundamentalne znaczenie dla wzmocnienia roli kolei w przewozach międzynarodowych, gdzie ze względu na dalekie odległości czas przewozu, a tym samym i szybkość, są krytycznymi elementami oceny użyteczności transportowej usługi.

²⁶¹ L.S. Thompson: *Liberalization and commercialization of the world's railways: progress and key regulatory issues*. OECD/ITF, Paris 2009, s. 14.

²⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy.

²⁶³ K. Barrow: *8 big challenges for European rail freight*. International Railway Journal, nr 1/ 2010, s. 20-23.

4.8. Regulacje jakości kolejowych przewozów pasażerskich

Wzrost udziału transportu kolejowego w obsłudze przewozów, jako cel polityki kolejowej UE, jest możliwy tylko pod warunkiem radykalnego zwiększenia użyteczności kolejowej usługi transportowej. Wszystkie przedsięwzięcia, związane z tworzeniem konkurencyjnego rynku i opisane w tym rozdziale, mają uzasadnienie, o ile prowadzą do lepszej usługi dla klientów. Jednym z działań, leżących w bocznym nurcie przekształceń kolei, ale mającym znaczenie, jeśli chodzi o zmianę orientacji rynkowej zasiedziały przedsiębiorstw kolejowych, jest poprawa jakości obsługi poprzez ochronę praw klientów (pasażerów i załadowców). Zagadnienia te zostały poruszone w Komunikacie Komisji Europejskiej pt. „Strategia polityki ochrony konsumentów na lata 2002-2006”, który stawia za cel osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w dziedzinie przewozów, zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu²⁶⁴. Wyrazem dążenia Unii Europejskiej do realizacji tych zamierzeń, spójnych także z celami polityki kolejowej, jest rozporządzenie nr 1371/2007 (WE), regulujące kwestie jakości kolejowych przewozów pasażerskich²⁶⁵.

Celem powyższego rozporządzenia jest poprawa jakości kolejowych usług pasażerskich we Wspólnocie poprzez regulację następujących kwestii:

- informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa kolejowe, zawierania umów transportowych i wystawiania biletów oraz wdrażania komputerowego systemu informacji i rezerwacji;
- obowiązku ubezpieczenia przedsiębiorstw kolejowych od odpowiedzialności wobec pasażerów, za bagaż oraz w przypadku opóźnień;
- pomocy osobom o ograniczonej sprawności ruchowej, podróżującym koleją;
- określenia i monitorowania norm jakości obsługi w odniesieniu do połączeń, kontroli zagrożeń bezpieczeństwa osobistego pasażerów oraz rozpatrywania skarg.

Minimalny zakres informacji dostarczanych przez przedsiębiorstwa kolejowe lub sprzedawców biletów obejmuje informacje, przekazywane w dwóch etapach: przez podróżą oraz informacje dostarczane w trakcie przejazdu. Informacje dostarczane podróżnym powinny obejmować zakres przedstawiony w tabeli 4.6.

²⁶⁴ *Strategia polityki ochrony konsumentów na lata 2002-2006*, Komisja Europejska COM(2002)0208.

²⁶⁵ Rozporządzenie (WE) NR 1371/2007 dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym (Dz.U. L 315/14 z 3.12.2007).

Tabela 4.6

Wymagany zakres informacji podróżnej

Faza dostarczania informacji	Zakres informacji
Przed podróżą	- rozkłady jazdy, - warunki odbycia podróży najszybszej oraz najtańszej, - dostępność i rodzaj dostosowania pociągu do potrzeb osób niepełnosprawnych, - możliwość i warunki przewozu rowerów, - dostępność miejsc dla osób palących i dla niepalących w wagonach różnej klasy, - usługi dostępne w pociągu, - procedury odbioru zagubionego bagażu i procedury wnoszenia skarg
W trakcie przejazdu	- zakres usług świadczonych w pociągu, - nazwa następnej stacji, - występujące lub przewidywane opóźnienia, - główne możliwości przesiadek, - kwestie bezpieczeństwa i ochrony

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia WE nr 1371/2007

W rozporządzeniu podkreśla się znaczenie informacji dotyczących połączeń, zwłaszcza w podróżach międzynarodowych. Powinny one być przekazywane przez przedsiębiorstwa kolejowe i sprzedawców biletów w możliwie najszybszy i najbardziej dogodny dla pasażerów sposób. Systemy informacji o podróży oraz rezerwacji biletów są następnymi obszarami eksploatacji kolei, które będą podlegały ujednoliceniu w ramach wdrażania TSI.

W celu ochrony interesów pasażerów oraz zachęcenia przewoźników do dołożenia szczególnych starań w zakresie utrzymania wysokiej jakości usług przewozowych, a zwłaszcza punktualności, będącej podstawowym kryterium oceny jakości, rozporządzenie wprowadza system odszkodowań, powiązany z odpowiedzialnością przewoźników. Podstawowy element tego systemu stanowi zwrot kosztów biletów w przypadku opóźnień. Gdy istnieją uzasadnione powody, aby przypuszczać, że opóźnienie przyjazdu do miejsca przeznaczenia przekroczy 60 minut w stosunku do umowy transportu, pasażer otrzymuje wybór pomiędzy:

- a) zwrotem pełnego kosztu biletu za część niezrealizowanej podróży wraz z zapewnieniem połączenia powrotnego do miejsca wyjazdu w najbliższym dostępnym terminie,
- b) kontynuacją lub zmianą trasy podróży przy porównywalnych warunkach przewozu, w terminie dogodnym dla pasażera.

Ponadto pasażer może zażądać od przedsiębiorstwa kolejowego odszkodowania za opóźnienie. Minimalna kwota odszkodowania wynosi:

- 25 % ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego od 60 do 119 minut,
- 50 % ceny biletu w przypadku opóźnienia wynoszącego co najmniej 120 minut.

W przypadku opóźnienia o ponad 60 minut pasażerom oferuje się nieodpłatnie także:

- posiłki i napoje odpowiednio do czasu oczekiwania, jeżeli są one dostępne w pociągu lub na stacji lub mogą zostać w rozsądnym zakresie dostarczone;
- o ile jest to fizycznie możliwe, zakwaterowanie w hotelu lub innym miejscu oraz transport pomiędzy stacją kolejową a miejscem zakwaterowania w przypadkach konieczności pobytu przez jedną lub kilka nocy, albo jeżeli niezbędny jest pobyt dodatkowy;
- o ile jest to fizycznie możliwe, transport z pociągu do stacji kolejowej, do miejsca odjazdu zastępczego środka transportu lub do miejsca przeznaczenia, jeżeli pociąg został unieruchomiony na trasie.

Pasażerowie, którzy posiadają abonament lub kolejowy bilet okresowy i którzy napotykać na powtarzające się opóźnienia lub odwołania połączeń w okresie jego ważności, również mają prawo do odpowiedniego odszkodowania.

Ważnym obszarem problemowym podlegającym regulacji jest dostępność usług przewozowych dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej spowodowanej niepełnosprawnością, wiekiem lub jakimkolwiek innym czynnikiem. Osoby te powinny mieć możliwość podróżowania koleją, podobnie jak inni obywatele. Przedsiębiorstwa kolejowe winny zatem zwrócić szczególną uwagę na przekazywanie osobom niepełnosprawnym informacji na temat dostępności połączeń i przystosowania taboru kolejowego do ich potrzeb. Na dworcach i w pociągach pasażerowie dotknięci niepełnosprawnością sensoryczną powinni mieć możliwość korzystania z systemów informacji wizualnej i głosowej, co jest szczególnie ważne w przypadkach opóźnień. Osoby niepełnosprawne powinny mieć możliwość zakupu biletu w pociągu bez dodatkowych opłat.

W celu utrzymania stałego, wysokiego poziomu jakości rozporządzenie narzuca przedsiębiorstwom kolejowym obowiązek określenia norm jakości obsługi oraz wdrożenia systemu zarządzania jakością. Normy jakości obsługi powinny obejmować co najmniej:

- informacje i bilety,
- punktualność połączeń międzynarodowych i sposób postępowania w przypadkach odwołania połączeń międzynarodowych,
- czystość taboru kolejowego i pomieszczeń stacji (jakość powietrza w wagonach, higiena urządzeń sanitarnych itp.),
- badanie opinii klientów,
- obsługę skarg, zwroty opłat i odszkodowania za nieprzestrzeganie norm jakości usług,
- pomoc świadczoną osobom o ograniczonej zdolności ruchowej.

Ze względu na krótki termin wdrażania przepisów dopuszczono udzielanie czasowych zwolnień ze stosowania rozporządzenia w stosunku do krajowych usług przewozowych w ruchu dalekobieżnym. Spod działania omawianych regulacji został wyłączony również ruch kolejowy miejski, podmiejski i regionalny, z wyjątkiem obowiązkowego przystosowania warunków podróży i nabywania biletów do potrzeb osób niepełnosprawnych. Czasowe zwolnienie nie obejmuje przepisów o odpowiedzialności przedsiębiorstw kolejowych za pasażerów i ich bagaż, o ubezpieczeniu przedsiębiorstw i nie zwalnia z wymogu zapewnienia pasażerom osobistego bezpieczeństwa na stacjach kolejowych i w pociągach.

4.9. Bariery liberalizacji europejskiego rynku kolejowego

Na podstawie oceny postępów we wdrażaniu pakietów liberalizacyjnych Komisja Europejska pozytywnie ocenia postępy liberalizacji rynku, jednak zarówno tempo, jak i zakres wdrożonych zmian odbiegają od zakładanych w projektach przekształceń kolei europejskich na początku XX wieku²⁶⁶. Powody tego stanu rzeczy można ująć zasadniczo w kilku głównych grupach, w podziale na: przyczyny obiektywne, tworzące uwarunkowania realizacji procesu tworzenia rynku, błędy „konstrukcyjne” aktów legislacyjnych oraz oportunistyczny uczestników procesu. W ramach poszczególnych grup, nie aspirując do kompletności wykazu, można umieścić następujące czynniki:

1. Przyczyny obiektywne:
 - złożoność procesu przekształceń: konieczność uwzględnienia spraw politycznych, gospodarczych, społecznych, technicznych, organizacyjnych - konieczny jest czas na przygotowanie i wdrożenie zmian;
 - jednoczesność procesów: kreacji rynków krajowych, restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw kolejowych, tworzenia wspólnego rynku, harmonizacji technicznej;
 - ogromna różnorodność techniczna, eksploatacyjna i organizacyjna narodowych systemów kolejowych - trudność opracowania jednego modelu, właściwego dla każdego kraju;
 - eksperymentalny charakter procesu: brak doświadczeń z innych krajów;
 - ewolucyjny charakter procesu przekształceń - w trakcie realizacji różnych decyzji wynikają kwestie, które były trudne do przewidzenia i które muszą zostać uregulowane lub dla których trzeba uregulowania zmienić; konieczne jest „uczenie się” w trakcie realizacji;
 - znaczące rozszerzenie Unii Europejskiej w czasie trwania procesu przekształceń kolei, co wpłynęło na włączenie do procesu wielu różnych systemów kolejowych i opóźnienie wdrażania regulacji;

²⁶⁶ *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the first railway package*, COM(2006) 189 final.

2. Błędy legislacji:

- brak rozpoznania wagi niektórych zagadnień, np. kwestii własnościowego oddzielenia zarządcy infrastruktury;
- niejednoznaczność sformułowań, dopuszczająca różne rozwiązania, nie sprzyjające tworzeniu jednolitego rynku;
- brak uregulowań w niektórych istotnych obszarach, tworzący bariery dostępu do rynku, np. w zakresie urządzeń stacyjnych, koniecznych do realizacji przewozów pasażerskich;
- niekompletność uregulowań: brak ujednolicenia poziomu i struktury stawek za dostęp do sieci, nadmierne obciążenie finansowe przewozów towarowych, różne priorytety dostępu w różnych krajach, podporządkowanie przewozów towarowych przewozom pasażerskim, konieczność zamawiania przewozów z dużym wyprzedzeniem, zależność od decyzji wielu zarządców;

3. Oportunizm państw wdrażających regulacje²⁶⁷:

- dystans do otwierania własnej sieci kolejowej, chęć zachowania narodowej kontroli nad transportem kolejowym, nie tylko nad infrastrukturą;
- brak wdrożenia zaleceń w zakresie przejrzystości finansów przedsiębiorstw kolejowych;
- deklaratywność wsparcia dla kolei, przy rzeczywistych priorytetach dla innych celów;
- brak determinacji w restrukturyzacji przedsiębiorstw kolejowych - obawa przed niezadowoleniem społecznym, utratą poparcia, brak koncepcji rozwiązania problemów nadmiernego zatrudnienia;
- brak jasnej koncepcji w zakresie celów przekształceń sektora kolejowego;
- niedostatki finansowania: brak decyzji politycznych sprzyjających finansowaniu transportu kolejowego jako całości i restrukturyzacji przedsiębiorstw,
- przerzucanie kosztów finansowania przewozów pasażerskich na przewozy towarowe;
- brak wyrównania warunków konkurencji międzygałęziowej, co przekłada się na kwestie wystarczającego wsparcia finansowego rozwoju kolei.

Przyczyny wymienione wyżej zostały ujęte w tabeli 4.7.

²⁶⁷ W listopadzie 2007 roku Komisja Europejska dokonała oceny stanu wdrożenia dyrektywy 91/440 i pierwszego pakietu kolejowego oraz wysłała informacje o stanie wdrożenia do poszczególnych krajów (Letter of Notice). Tylko Holandia całkowicie wdrożyła regulacje, a Wielkiej Brytanii wskazano za ledwie jeden, niezbyt znaczący brak. Pozostałym 23 krajom wskazano brak wdrożenia dyrektyw w kilku, od trzech do dziewięciu kwestii. *Charges for the Use...*, op.cit., s. 2; w październiku 2009 głównym zarzutem skierowanym do 21 państw był brak niezależnego regulatora rynku lub jego słabość.

Tabela 4.7

Przyczyny opóźnień w liberalizacji kolejowego rynku europejskiego

Przyczyny	Opis
Obiektywne	- złożoność procesu przekształceń, - jednoczesność procesów, - różnorodność techniczna, eksploatacyjna i organizacyjna narodowych systemów kolejowych, - eksperymentalny charakter procesu, - ewolucyjny charakter procesu, - znaczące rozszerzenie Unii Europejskiej w czasie trwania procesu przekształceń
Błędy legislacji	- brak rozpoznania wagi niektórych zagadnień, - niejednoznaczność sformułowań, - brak uregulowań w niektórych istotnych obszarach, tworzący bariery dostępu, - niekompletność uregulowań
Oportunizm	- niechęć do otwierania własnej sieci kolejowej, - brak wdrożenia zaleceń w zakresie przejrzystości finansów przedsiębiorstw kolejowych, - deklaratywność wsparcia dla kolei, przy rzeczywistych priorytetach dla innych celów, - brak determinacji w restrukturyzacji przedsiębiorstw kolejowych, - brak jasnej koncepcji w zakresie celów przekształceń, - niedostatki finansowania, - przerzucanie kosztów finansowania przewozów pasażerskich na przewozy towarowe, - brak wyrównania warunków konkurencji międzygałęziowej

Źródło: opracowanie własne

W realizacji założonych celów dla kolei istotną przeszkodą jest konieczność harmonizacji techniczno-eksploatacyjnej narodowych systemów kolejowych, nie tylko ze względu na złożoność zagadnienia, wysiłek organizacyjny i wielkość potrzebnych nakładów finansowych, ale także dlatego, że stały postęp techniczny nie pozwala na jego zakończenie.

Analizując czynniki wymienione w trzeciej grupie można dyskutować, czy brak wsparcia, zwłaszcza finansowego, dla przekształceń kolei wynika z rzeczywistej niechęci dla procesu liberalizacji kolei, czy w świetle warunków danego kraju jest po prostu wyborem racjonalnym. Wydaje się, że rozstrzygnięcia w tej kwestii muszą być odniesione do poszczególnych krajów, a na pewno należy odróżnić sytuację „starych” krajów członkowskich Unii od sytuacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które weszły do Wspólnoty z dużym zapóźnieniem cywilizacyj-

nym i potrzebami rozwoju całości gospodarki, nie tylko transportu kolejowego. Generalna konkluzja, jaką można wysnuć z całą pewnością dotyczy tego, że podstawową przyczyną wszelkich opóźnień i niekompatybilności jest to, iż interes ogólny Wspólnoty, wyrażany w dokumentach Komisji Europejskiej nie jest całkowicie zgodny z interesami poszczególnych jej członków w danym czasie, mimo deklarowanego co do zasady poparcia. Szczególnie wrażliwym obszarem, w którym odbijają się różnice w postrzeganiu stopnia pilności działania oraz sprzeczności między akceptacją polityczną i rzeczywistymi priorytetami w gospodarce, jest finansowe wsparcie dla kolei jako instrumentu ochrony środowiska.

Brak zgodności we wdrażaniu zasad wspólnego rynku jest oczywiście problemem, ale trudno sądzić, czy jest to przyczyną obserwowanych spadkowych tendencji w transporcie kolejowym. Trendy przewozów kolejowych wskazują na systematyczny spadek, a co najwyżej na stabilizację udziałów kolei w rynku na niewielkim poziomie. W okresie 1995-2008, mimo podejmowanych w tym czasie intensywnych wysiłków liberalizacyjnych i inwestycyjnych, odnotowano zmniejszenie udziału kolei w rynku przewozów ładunków w UE z 20,2% do 17,1%²⁶⁸, a w rynku przewozów pasażerskich z 6,6% do 6,3%²⁶⁹.

Jak wskazuje W. Paprocki, największym mankamentem kolei pozostaje brak rozwoju paneuropejskiej oferty²⁷⁰. Podczas gdy w innych gałęziach transportu pojedyncze przedsiębiorstwa, operatorzy logistyczni bądź ich alianse oferują klientom międzynarodowe systemy obsługi, koleje nie są w stanie zaproponować takiej oferty czy włączyć się w zintegrowane łańcuchy transportowe. Grozi to zmarginalizowaniem kolei w tych obszarach i na dalekich dystansach, które z natury rzeczy preferują transport kolejowy. Jest to jedną z przyczyn dla których podjęto decyzje w sprawie utworzenia kolejowych korytarzy transportowych, przedstawione wcześniej.

Kończąc prezentację założeń polityki kolejowej Unii Europejskiej należy zauważyć, że wdrożenie struktury separacyjnej sektora kolejowego z pełnym otwarciem rynku i swobodą konkurencji jest postrzegane jako najważniejszy czynnik prowadzący do wzrostu efektywności kolei, a w konsekwencji do wzmocnienia jej pozycji na rynku. Cztery główne filary tej transpozycji to:

- stworzenie swobodnego dostępu do sieci kolejowej wszystkich państw UE wszystkim uprawnionym przedsiębiorstwom kolejowym, krajowym i zagranicznym,
- stworzenie warunków swobodnego dostępu i równej konkurencji na rynku kolejowych usług przewozowych, łącznie z usługami o charakterze służby publicznej,

²⁶⁸ *Energy and transport in figures*, Statistical Pocketbook 2010, Komisja Europejska, s. 109.

²⁶⁹ Tamże, s. 118.

²⁷⁰ W. Paprocki: *Przemiany europejskich kolei w XXI wieku*, „Rynek Kolejowy”, nr 2/2006.

- ustalenie wspólnego systemu opłat za korzystanie z infrastruktury, zapewniającego pokrycie kosztów utrzymania i użytkowania sieci kolejowej oraz środki finansowe na rozwój,
- znaczące podniesienie jakości i atrakcyjności kolejowych usług przewozowych.

Zgodnie z konsekwentnym stanowiskiem Komisji Europejskiej, wyrażanym w kolejnych dokumentach prezentowanych od 1991 roku, tylko pełna liberalizacja rynku może doprowadzić do rzeczywistej konkurencji, zachęcić nowe przedsiębiorstwa do podjęcia działalności, dać nowe możliwości wzrostu efektywności poprzez redukcję kosztów, zwiększenie zakresu działania, przewozy na dalekie odległości czy rozwój nowych usług. Wzrost konkurencji powinien przynieść pozytywne efekty także klientom kolei, zwłaszcza w kwestii lepszej jakości i dostosowania usług do ich potrzeb. Komisja Europejska kładzie zatem nacisk na dalsze kształtowanie separacyjnej struktury instytucjonalnej kolei i stąd w 2010 roku zapowiedziano kolejne zmiany, obejmujące realizację trzech grup celów, tj.²⁷¹:

1. Zapewnienie odpowiedniego i przejrzystego finansowania infrastruktury oraz - dzięki większej przewidywalności rozwoju infrastruktury i warunków dostępu - ułatwianie inwestycji przedsiębiorstw kolejowych, zwiększanie konkurencyjności operatorów kolejowych w porównaniu z innymi rodzajami transportu oraz wkład w internalizację ekologicznych efektów zewnętrznych,
2. Eliminację zakłóceń konkurencji spowodowanych wykorzystaniem funduszy publicznych w działalności gospodarczej, ochronę informacji handlowych istotnych dla nowych przedsiębiorstw, eliminację konfliktów interesów w zarządzaniu usługami na rzecz przedsiębiorstw kolejowych oraz zwiększanie dostępności usług dla nowych podmiotów,
3. Zwiększenie niezależności i rozszerzenie kompetencji organów regulacyjnych oraz wyposażenie ich w dodatkowe środki.

²⁷¹ Dyrektywa 2010/0253/WE w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (przekształcenie), COM(2010) 475 final, s. 5.

Część II

**ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE
ORAZ EFEKTY PRZEKSZTAŁCEŃ
KOLEI W WYBRANYCH PAŃSTWACH
UNII EUROPEJSKIEJ**

WPROWADZENIE

Zmiany instytucjonalne i funkcjonalne kolei można postrzegać jako proces przywracania efektywności tej formie transportu, realizowany w trzech głównych obszarach: zarządzania infrastrukturą kolejową, realizacji przewozów w warunkach konkurencji wewnątrzgałęziowej oraz dostosowania dotychczasowych, monopolistycznych przedsiębiorstw do nowych warunków rynkowych. Wprowadzenie pożądaných zmian w każdym z reformowanych obszarów wymaga rozwiązania wielu problemów teoretycznych i praktycznych, jak i uwzględnienia specyfiki kraju, w którym reforma jest realizowana.

Procesy reform kolei, przebiegające w państwach członkowskich Unii Europejskiej mają szczególny charakter, ze względu na wymuszone prawem wspólnotowym jednolite ramy prawne i główne elementy przekształceń oraz harmonogram działań. Cele, jakie postawiła Komisja Europejska przed państwami członkowskimi, to poprawa konkurencyjności kolei w porównaniu z innymi gałęziami transportu oraz stworzenie wspólnego rynku kolejowego, będącego częścią transportowego rynku wewnętrznego UE. Konieczność postępowania zgodnie z wytycznymi spowodowała, że modelem organizacji strukturalnej kolei UE jest generalnie model separacyjny, z wydzielonym podmiotem zarządzającym infrastrukturą. Wydzielenie podmiotowe działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą jest zatem wspólną i najważniejszą cechą wszystkich form organizacyjnych kolei w UE. Jednak inne cechy struktury instytucjonalnej, w jakiej funkcjonuje sektor kolejowy powodują, że w ramach tego jednego modelu można wyróżnić kilka głównych wariantów. Podstawą do ich identyfikacji jest zróżnicowanie rozwiązań w poszczególnych krajach w zakresie organizacji, własności i powiązań funkcjonalnych podmiotów działających w obszarze kolei.

Zgodnie z podejściem instytucjonalnym w teorii ekonomii wskazuje się na potrzebę łącznego rozpatrywania zagadnień ekonomicznych i społecznych, ważnych dla funkcjonowania analizowanego sektora, ponieważ procesy gospodarowania dokonują się w konkretnych historycznych i społecznych uwarunkowaniach, pod wpływem konkretnych instytucji. W tym kontekście do instytucji, które powinny podlegać analizie oprócz podmiotów gospodarczych i państwa, Z. Staniek zalicza również:

- zbiór instytucji - organizacji, np. organów nadzoru,
- instytucje formalne, tj. głównie regulacje prawne, podatkowe, formy zawieranych umów czy kontraktów,
- instytucje nieformalne, m.in. normy zachowań czy wzorce kulturowe.

Instytucje te tworzą odmienne systemy instytucjonalne, stanowiące istotny wyróżnik poszczególnych modeli gospodarowania w ramach gospodarki rynkowej²⁷². Podejście powyższe jest w pełni uzasadnione również w odniesieniu do transportu kolejowego, ze względu na liczne uwarunkowania społeczno-gospodarcze i polityczne, w jakich funkcjonuje. Wśród instytucji wywierających istotny wpływ na aktywność i rozwój kolei należy wymienić przede wszystkim urzędy regulacyjne rynku kolejowego, przepisy ograniczające swobodę działania podmiotów gospodarczych, czy zasady i kontrakty w obrębie służby publicznej. Dla preferowanych form własności podmiotów kolejowych niejednokrotnie rozstrzygające są instytucje nieformalne, wśród nich przede wszystkim podejście do prywatyzacji, opinie co do zachowania „narodowego charakteru” kolei czy waga przykładana dla zachowania spokoju społecznego i ochrony miejsc pracy. Powyższe elementy instytucjonalne są uwzględniane w studiach przypadków, przedstawionych w dalszej części rozdziału.

W świetle powyższej argumentacji zasadne jest włączenie wymienionych obszarów jako części składowych analizy struktur, w ramach których realizowane są przewozy kolejowe po przekształceniach sektora. Tym samym **analiza porównawcza systemów instytucjonalnych sektora kolejowego** w wybranych państwach UE obejmuje:

- organizację podmiotową sektora kolejowego, charakteryzowaną poprzez liczbę i zakres kompetencji wyodrębnionych organizacyjnie jednostek (struktura organizacyjna);
- formy własności poszczególnych podmiotów (struktura własnościowa);
- rodzaj i rozległość powiązań w zakresie podziału kompetencji, finansowania i nadzoru pomiędzy władzami publicznymi a podmiotami wykonawczymi (struktura funkcjonalna),
- specyfikę uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Przedmiotem analizy w obszarze struktur organizacyjnych są cechy stanowiące o odrębności podmiotów wykonujących funkcje w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową i realizujących procesy kolejowe. W zakresie struktur własnościowych przedmiotem analizy jest forma własności tych podmiotów. Natomiast w ramach analizy struktury funkcjonalnej analizie poddano takie kwestie, jak:

- podział zadań w zakresie wykonywanej działalności kolejowej pomiędzy podmiot a władze publiczne (reprezentowane przez administrację państwową, samorządową lub instytucję regulatora) oraz zakres nadzoru ze strony władz publicznych,
- sposób finansowania podmiotów i prowadzonej działalności,
- zakres samodzielności w podejmowanych decyzjach inwestycyjnych i sposób finansowania inwestycji.

²⁷² Z. Staniek: *Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej*, maszynopis prezentowany na seminarium „Dylematy metodologiczne” SGH, maj 2007.

W szczególności w analizie porównawczej podmiotów zarządzających infrastrukturą wzięto pod uwagę następujące elementy:

- sposób organizacyjnego wydzielenia zarządzania infrastrukturą - czy jest to tylko wydzielenie rachunkowe, w ramach odrębnych działów jednego przedsiębiorstwa, czy też został powołany odrębny podmiot, w pełni niezależny od operatorów przewozów;
- formę organizacyjno-prawną i własnościową zarządcy infrastruktury;
- zakres kompetencji przynależny temu podmiotowi: kto podejmuje decyzje i/lub prowadzi nadzór nad działalnością w zakresie alokacji tras i ustalania wysokości opłat za dostęp; kto podejmuje decyzje o zakresie inwestycji;
- jaki wpływ na decyzje inwestycyjne mają przewoźnicy;
- sposób finansowania zarządcy infrastruktury: działalności bieżącej i procesu inwestycyjnego.

W odniesieniu do operatorów przewozów towarowych analizie poddano zakres otwarcia rynku i nasilenie konkurencji, natomiast w odniesieniu do rynku przewozów pasażerskich uwzględniono sposób jego organizacji z możliwością konkurencji o rynek. Badając efekty przekształceń uwzględniono, jak zostało to uzasadnione w punkcie 1.5 (części I), przede wszystkim zmiany wielkości przewozów i udziałów kolei w rynku oraz ocenę jakości usług przewozowych przez klientów. Podstawowym kryterium oceny jakości usług przewozowych jest punktualność oraz pojawienie się nowych ofert, przyciągających klientów.

Inne elementy podlegające analizie, istotne przy **ocenie kondycji ekonomicznej kolei**, to wyniki finansowe przedsiębiorstw przewozowych poddanych restrukturyzacji przedmiotowej oraz w miarę dostępności danych, obciążenie finansowe państwa związane z funkcjonowaniem sektora kolejowego po przekształceniach. Analiza wyników finansowych zrestrukturyzowanych przedsiębiorstw państwowych w okresie kilku ostatnich lat ma na celu jedynie wskazanie, na ile przedsiębiorstwa te, po dokonaniu koniecznych przekształceń i dostosowań uzyskały stabilność finansową, pozwalającą na dalsze planowanie działalności i jej rozwój. Trzeba jednak zauważyć, że ze względu na kryzys gospodarczy większość przedsiębiorstw kolejowych, wykonujących przewozy ładunków, wykazała ujemny wynik finansowy w latach 2008-2009. Natomiast dodatni wynik finansowy przedsiębiorstw przewozów pasażerskich wynika często ze wzrostu dotacji publicznych do przewozów wykonywanych w ramach służby powszechnej lub wiąże się z ukrytym wsparciem tych przewozów poprzez obniżone stawki dostępu do infrastruktury kolejowej, co zostało poruszone w rozdziale czwartym.

Nie można więc, bez pogłębionych badań i analizy kosztów, wnioskować na podstawie wyników finansowych o wzroście efektywności gospodarowania tych przedsiębiorstw w nowych warunkach, chociaż istotnym czynnikiem tego wzrostu była bez wątpienia redukcja zatrudnienia, jaka miała miejsce we wszystkich analizowanych przypadkach. Z kolei dokładne porównanie zmian wielkości zatrudnienia i wydajności pracy nie jest możliwe ze względu na zmianę struktury podmio-

towej, skutkującej przydziałem zadań przewozowych do różnych przedsiębiorstw i brakiem porównywalności pomiędzy nimi w ujęciu historycznym.

Do analizy przebiegu i efektów reform kolei wybrano pięć państw spośród członków UE: Szwecję, Wielką Brytanię, Niemcy, Francję i Polskę. Zasadniczą przyczyną, dla której wybrano cztery pierwsze państwa jest **wyraźnie odmienna charakterystyka struktur instytucjonalnych sektorów kolejowych**, tworzących różne modele w ramach jednej generalnie formy rynku, tj. struktury separacyjnej. Wszystkie modele są zgodne z głównymi zaleceniami dyrektywy 91/440/EWG, tj. realizują zasadę powierzenia funkcji zarządzania infrastrukturą kolejową odrębnemu podmiotowi, jednak inny jest zakres powiązań pomiędzy tym podmiotem oraz przedsiębiorstwami przewozowymi, a mianowicie:

- *model szwedzki*: zarządzanie infrastrukturą kolejową zostało oddzielone instytucjonalnie od działalności przewozowej i powierzone odrębnej agencji państwowej;
- *model brytyjski*: zarządzanie infrastrukturą kolejową zostało wyodrębnione instytucjonalnie i sprywatyzowane, a następnie, na skutek ogłoszenia niewypłacalności prywatnego zarządcy, przejęte przez pewien szczególny rodzaj państwowej spółki non-profit;
- *model niemiecki*: jest to model holdingowy, w którym zarządzanie infrastrukturą jest powierzone oddzielnej spółce prawa handlowego w ramach holdingu; będąc w 100% własnością spółki-matki jest zatem integralnie powiązana z przedsiębiorstwami wykonującymi przewozy kolejowe;
- *model francuski*: do celów administrowania infrastrukturą utworzono jednostkę publiczną, która formalnie przejęła aktywa i pasywa związane z infrastrukturą, pozostawiając realizację procesów zarządzania w gestii dotychczas zajmującego się nimi przedsiębiorstwa kolejowego.

Powyższe formy struktur instytucjonalnych kolei zasługują na miano modeli również z tego względu, że z racji dość wczesnego wdrożenia, jeszcze w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, stały się w większym lub mniejszym stopniu wzorem dla reform kolei podjętych w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Dotyczy to również Polski, w której przyjęto początkowo model niemiecki, zmodyfikowany w późniejszym okresie.

1. PRZEBIEG I EFEKTY REFORMY KOLEI W SZWECJI

1.1. Zmiany poprzedzające reformę

Ostateczny kształt instytucjonalny kolei szwedzkich jest wynikiem kilku reform. Początek dała ustawa transportowa z 1963 roku, w której dokonano podziału sieci kolejowej na część rentowną i niedochodową („socjalną”). Linie dochodowe zostały pozbawione większości subwencji państwowych i możliwości dotowania skrośnego. Jednocześnie wprowadzono dla nich zasady rentowności, co pozwoliło na uzyskanie niezależności ekonomicznej oraz zwiększyło wpływ przedsiębiorstwa kolejowego, zarządzającego tą częścią sieci i prowadzącego jej eksploatację, na kształtowanie rozkładu jazdy oraz systemu taryfowego. W stosunku do sieci „socjalnej” wprowadzono korektę subwencji, dostosowując minimalne standardy usług do liczby osób korzystających z przewozów. Pomimo tych działań, sytuacja finansowa kolei SJ (Statens Järnvägar, Szwedzkie Koleje Państwowe) na skutek rosnących kosztów operacyjnych i utraty dochodów z ruchu towarowego ulegała pogorszeniu, co doprowadziło do zainicjowania kolejnych zmian.

W 1978 roku zostały zdefiniowane ponadregionalna i regionalna sieć tras kolejowych, gdzie do sieci ponadregionalnej zaliczono 35 linii o łącznej długości 6200 km, a do sieci regionalnej 25 linii o długości 2200 km. Ponadto wyodrębniono 50 linii o znaczeniu wyłącznie dla transportu towarowego, o łącznej długości 1300 km²⁷³.

Wydarzeniem ważnym dla obecnej organizacji przewozów kolejowych była regionalizacja autobusowych przewozów pasażerskich z 1979 roku, przyjęta jako element uchwalonego wówczas programu polityki transportowej. W jej ramach we wszystkich 24 administracyjnych regionach kraju utworzono jednostki odpowiedzialne za organizację i finansowanie transportu regionalnego. Zadaniem regionalnych zarządów transportu (Trafikhuvudmän) była koordynacja relacji i taryf przewozowych oraz zakup usług przewozowych od państwowych, komunalnych i prywatnych przedsiębiorstw autobusowych. Zarządy miały także możliwość zlecania i finansowania obsługi na niektórych liniach kolejowych, zagrożonych zamknięciem²⁷⁴. Innym ważnym elementem reformy transportowej z tego roku,

²⁷³ C.-F. Lasser: *Doświadczenia i problemy restrukturyzacji kolei europejskich*, „Technika Transportu Szynowego” nr 9/1998.

²⁷⁴ O. Schöller, A. Borchering: *Elchtest. Die Reform des staatlichen Eisenbahnsystems in Schweden*, „Internationales Verkehrswesen”, nr 5/2004.

zmierzającym do wyrównania warunków konkurencji międzygałęziowej, było przyjęcie zasady, w myśl której koszty infrastruktury mają odzwierciedlać społeczne koszty krańcowe²⁷⁵.

Powracające trudności finansowe były przesłanką do przyjęcia w 1985 roku kolejnej ustawy, mającej doprowadzić do zmniejszenia deficytu przedsiębiorstwa SJ. Wprowadzono zasadę rozdzielenia rachunków dotyczących infrastruktury od rachunkowości dla operacji przewozowych, państwo przejęło większą odpowiedzialność za inwestycje kolejowe, a SJ miały płacić za dostęp do sieci (tak jak w transporcie drogowym). Te posunięcia również nie rozwiązały problemu deficytu i w następnym, 1986 roku, SJ zażądały dodatkowej dotacji w wysokości 1 mld koron, koniecznej w celu kontynuacji działalności²⁷⁶. Było to bezpośrednią przyczyną podjęcia prac koncepcyjnych nad przygotowaniem reformy, radykalnie zmieniającej zasady funkcjonowania kolei.

U progu reformy koleje szwedzkie były zorganizowane tradycyjnie w ramach jednego zintegrowanego przedsiębiorstwa SJ, będącego własnością państwową. Przedsiębiorstwo to realizowało wszystkie procesy i usługi kolejowe, na które posiadało monopol chroniony środkami prawnymi i administracyjnymi, a ponadto było właścicielem lub współwłaścicielem przedsiębiorstw dostarczających usługi powiązane, takie jak przewozy promowe, dalekobieżne przewozy autobusowe oraz spedycja. SJ na większości linii prowadziły przewozy pasażerskie na własny rachunek, otrzymując dotacje rządowe w żądanej wysokości na pokrycie deficytu na liniach ważnych ze względów społecznych. Na nielicznych liniach prowadziły obsługę przewozów pasażerskich na zlecenie regionalnych zarządów transportu.

1.2. Cele reformy kolei szwedzkich

Projekty przygotowane przez rząd we współpracy z SJ stały się podstawą uchwalonej przez parlament szwedzki w maju 1988 roku nowej Ustawy o polityce transportowej, wprowadzającej szereg istotnych zmian w funkcjonowaniu Szwedzkich Kolei Państwowych SJ. Podstawowym, ogólnym celem zmian było zbliżenie warunków funkcjonowania kolei do warunków, na jakich funkcjonuje transport drogowy, tj. głównie poprzez zdjęcie z przedsiębiorstwa kolejowego zadań w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury oraz zwiększenie odpowiedzialności władz publicznych za przewozy nierentowne, ale potrzebne ze względów społecznych²⁷⁷. W tym kontekście uznano za konieczne rozdzielenie działalności w zakresie utrzymania infrastruktury kolejowej od działalności przewozowej (operatorskiej), w czym reforma kolei szwedzkich była prekursorska w Europie. Dla działalności przewozowej przewidziano stworzenie warunków prowadzących do jej

²⁷⁵ G. Alexandersson, S.Hulten: *Sweden, [w:] Reforming Railways. Learning from experience*, CER 2011, s. 117.

²⁷⁶ Ok. 176 mln euro w przeliczeniu na ceny 2009; tamże.

²⁷⁷ C.-F. Lasser: *Doświadczenia i problemy...*, op.cit.

komercjalizacji, jednak nie było wyraźnego ukierunkowania na prywatyzację przedsiębiorstwa. Warto zauważyć, że w tamtym czasie Szwecja nie należała jeszcze do EWG (Szwecja przystąpiła do Unii Europejskiej w 1995 r.), a zatem przyjęcie takiego kierunku reform kolei nie wynikało z narzuconych prawem wspólnotowym wytycznych.

Zasadniczymi celami reformy kolei szwedzkich, wymienionymi we wspomnianym akcie prawnym z 1988 roku, były:

- poprawa wyników finansowych kolei,
- wprowadzenie tzw. „drogowego” modelu dla kolei,
- dostosowanie kolei do warunków konkurencji na rynku przewozowym.

Wprowadzenie „drogowego” modelu dla kolei polegało przede wszystkim na przejęciu odpowiedzialności za finansowanie utrzymania i budowy infrastruktury kolejowej w gestię publiczną przy założeniu, że przewoźnicy będą mogli z niej korzystać za odpłatnością. Wzrost konkurencji wewnątrzgałęziowej nie był bezpośrednio wskazany jako cel reformy, chociaż oddzielenie infrastruktury stwarzało ku temu dogodne możliwości²⁷⁸. Główne działania podjęte na podstawie Ustawy o polityce transportowej wprowadzały następujące zmiany organizacyjno-funkcjonalne do dotychczasowego systemu kolejowego:

- rozdzielenie działalności w zakresie utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej od działalności przewozowej, poprzez powołanie w tym celu odrębnej jednostki administracji państwowej Banverket (BV);
- komercjalizację działalności pozostałych jednostek w strukturze kolei, w tym przedsiębiorstwa przewozowego Statens Järnvägar (SJ) (jednak bez jednoznacznych wskazań co do jego prywatyzacji);
- zwiększenie odpowiedzialności regionalnych zarządów transportu za deficytowe przewozy kolejowe (regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych); zarządy otrzymały prawo udzielania koncesji na przewozy prowadzone na liniach regionalnych, wraz z taborami do tych przewozów oraz dotacją na ich dofinansowanie w wysokości poprzedniego deficytu SJ na tych liniach;
- umocnienie pozycji operatora SJ na rynku przewozowym (monopol na przewozy pasażerskie na liniach głównych oraz na całej sieci dla przewozów ładunków w początkowym okresie przekształceń);
- finansowanie utrzymania infrastruktury kolejowej z opłat przewoźników za użytkowanie linii kolejowych, a finansowanie inwestycji z budżetu państwa, na podstawie długoterminowego planu inwestycyjnego.

²⁷⁸ G. Alexandersson, S. Hulten: *The Swedish Railway Deregulation Path*. “Review of Network Economics”, Vol.7, Issue 1, March 2008, s. 23.

Reformie kolei towarzyszyło ogłoszenie wieloletniego planu modernizacji linii magistralnych o szacunkowej wartości około 32 mld koron do 2003 roku. W pierwotnych założeniach nie przewidywano deregulacji kolei, jednak oddzielenie zarządzania infrastrukturą oraz decentralizacja kompetencji otworzyły takie możliwości.

W okresie ponad dwudziestu lat przekształceń początkowe cele reform kolei szwedzkich ulegały ewolucji w miarę realizacji przyjmowanych założeń i pojawiania się następnych uwarunkowań, a także zmieniały się w zależności od poglądów partii sprawującej władzę²⁷⁹. Cele pierwotne koncentrowały się głównie na uzdrowieniu sytuacji finansowej kolei, przy utrzymaniu połączeń kolejowych tam, gdzie ze względów społecznych i politycznych były pożądane. Z biegiem czasu większego znaczenia nabrały wspólne cele polityki kolejowej Unii Europejskiej, tj. rozwój rynku kolejowego i jego liberalizacja, a także cele ogólnoeconomiczne i środowiskowe. Aktualny cel dla funkcjonowania systemu kolejowego w Szwecji zawiera się w generalnych sformułowaniach celu polityki transportowej, którym jest zapewnienie efektywnego pod względem społeczno-ekonomicznym i trwałego systemu transportowego, służącego potrzebom społeczeństwa i przemysłu na obszarze Szwecji²⁸⁰.

W tabeli 1.1 zawarto podstawowe dane charakteryzujące warunki geograficzne i demograficzne prowadzenia działalności kolejowej oraz wielkość pasażerskich i towarowych przewozów kolejowych, natomiast rysunek 1.1 przedstawia sieć kolejową Szwecji, zarządzaną przez państwowego zarządcę infrastruktury kolejowej.

Tabela 1.1

Podstawowe dane charakteryzujące Szwecję i koleje szwedzkie w 2009 r.

Dane kraju	2009	Dane kolei	2009
Powierzchnia [tys. km ²]	450,3	Długość sieci [km]	11 866
Ludność [mln]	9,256	Przewozy towarowe [mld tkm]	19,04
Gęstość zaludnienia [os/km ²]	20,56	Udział w rynku [%]	37,5
PKB [mld euro]	328,1	Przewozy pasażerskie [mld paskm]	11,34
PKB/os. [tys. euro/os]	35,4	Udział w rynku [%]	9,3

Źródło: Eurostat, *Statistical Office of the European Union*, 2010;

www.epp.eurostat.ec.europa.eu

²⁷⁹ G. Alexandersson, S.Hulten: *Sweden*, [w:] *Reforming Railways...*, op.cit., s. 118.

²⁸⁰ *Pocket Facts 2010 – The Swedish Transport Administration, railways, roads, traffic and transports*, 2010, www.trafikverket.se, pobrano 22.03.2011.



Rys.1.1. Sieć kolejowa Szwecji

Źródło: Banverket's Annual Report 2009, <https://publikationswebbutik.vv.se>,
dn. 30.10.2010

1.3. Przekształcenia przedsiębiorstwa kolejowego SJ

W pierwszym etapie reformowania kolei szwedzkich, sięgającym mniej więcej do połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego roku, można wyróżnić kilka faz przekształceń. W fazie pierwszej, od 1988 do 1992 roku, miały miejsce reformy, których głównym celem była zmiana struktury organizacyjnej SJ oraz wewnętrzna racjonalizacja działalności przewoźnika kolejowego. Wydzielono ze struktur SJ jednostki związane z zarządzaniem infrastrukturą oraz utworzono przedsiębiorstwo Banverket. Wykonawstwo przewozów kolejowych oraz zarządzanie stacjami

i bocznikami kolejowymi pozostało w gestii przedsiębiorstwa SJ. Za dostęp do sieci SJ miało wносить opłaty, w wysokości odpowiadającej krańcowym kosztom utrzymania infrastruktury. Dług SJ został w całości przejęty przez państwo.

Przeprowadzenie reform wewnątrz przedsiębiorstwa SJ powierzono osobie spoza kręgów kolejowych, z doświadczeniem biznesowym w sektorze prywatnym. Dotychczasowa kadra przedsiębiorstwa została przeszkolona według programu opracowanego na uniwersytecie w Sztokholmie oraz zasilona o inne osoby, również z sektora prywatnego²⁸¹.

Jednym z podstawowych działań podnoszących efektywność przedsiębiorstwa SJ była znacząca redukcja personelu, zaplanowana na kilka lat. Ogółem w okresie do roku 1995 zatrudnienie uległo zmniejszeniu o 40%, np. w dziale przewozów towarowych zredukowano liczbę pracujących o jedną trzecią, z 6 do 4 tysięcy osób. Część zwolnionej kadry została przekwalifikowana i zatrudniona w informatyce oraz w sferze innych usług kolejowych²⁸².

Innym działaniem wartym zauważenia, podjętym przez nową kadrę menedżerską, była zmiana image firmy, obejmująca zmianę logo i wyglądu zewnętrznego obiektów stacyjnych oraz taboru, a także nawiązanie kontaktów zewnętrznych z przedstawicielami władzy i społeczeństwem. Szczególną wagę nadano kontaktom z pracownikami i związkami zawodowymi, których zaproszono do składania propozycji usprawnień działania restrukturyzowanego przedsiębiorstwa. Wiele z nich zostało wdrożonych, co niewątpliwie przyczyniło się do akceptacji reformy wewnątrz przedsiębiorstwa.

W fazie drugiej reformy, trwającej do około 1993 roku, dokonano reorganizacji przedsiębiorstwa SJ, poprzez wyodrębnienie wielu obszarów aktywności gospodarczej SJ i przekazanie ich do prowadzenia w ramach samodzielnych spółek, na zasadach w pełni komercyjnych bez dotacji państwowych. Powstałe w ten sposób firmy, zajmujące się m.in. dzierżawą bądź leasingiem wagonów towarowych, wagonami sypialnymi, restauracjami, transportem kombinowanym czy ruchem promowym, zostały sprywatyzowane. Działalność wszystkich nowo utworzonych podmiotów miała być prowadzona ściśle według reguł handlowych pod względem kształtowania taryfy, cen i oferty przewozowej. Oznaczało to także zwolnienie z obowiązku obsługi linii nierentownych; w razie prowadzenia takiej obsługi (pasażerskiej na liniach ponadregionalnych) SJ otrzymywało dofinansowanie ze środków publicznych, uzgadniane co roku z negocjatorem występującym w imieniu państwa²⁸³. Od 1998 roku system negocjacji zastąpiono systemem procedur przetargowych, organizowanych przez powołaną wówczas do tego celu instytucję publiczną, Rikstrafiken.

W efekcie podjętych działań nastąpił wewnętrzny podział kompetencji według zadań biznesowych, co pozwoliło na skupienie uwagi na obsłudze rynku i lepszej

²⁸¹ *Restrukturyzacja kolei szwedzkich i polskich*, „Przegląd Kolejowy”, nr 4/1998.

²⁸² A. Lundberg: *Swedish restructuring pays off*. „Modern Railways” nr 3/1997.

²⁸³ *Structural Reform...*, 2005, s. 260.

współpracy z klientami. Wprowadzono nowoczesne systemy technologiczne, m.in. nowe systemy informatyczne w zakresie kontroli finansowej i monitorowania przewozów, a także rozpoczęto realizację szerokiego programu ochrony środowiska naturalnego i badań rozwojowych²⁸⁴. SJ pozostało własnością państwa, jednak zostało skomercjalizowane z zadaniem prowadzenia ruchu kolejowego na zasadach komercyjnych z zyskiem.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku struktura przedsiębiorstwa SJ ulegała dalszym przekształceniom wewnętrznym, co doprowadziło w 1997 roku do wyłączenia w ramach grupy SJ pięciu głównych sektorów. Były to²⁸⁵:

- sektor pasażerski,
- sektor towarowy,
- utrzymanie taboru,
- nieruchomości,
- informatyka.

W grupie SJ znalazły się ponadto liczne spółki-córki SJ, w tym: Swedcarrier AB, Invest AB, Swede Rail AB, Trafikrestauranger AB, CombiTrans Sweden AB, Rail Combi AB, Sve Rail Italia AB, oraz w zakresie ruchu promowego – Vasteras Central AB i Scandlines AB. Deregulacja rynku przewozów towarowych w 1966 roku i przejście do powierzania pasażerskiej obsługi przewozowej poprzez przetargi w 1998 roku spowodowały pojawienie się nowych firm przewozowych. W celu obniżenia barier wejścia na rynek i zapewnienia nowym firmom dostępu do wszystkich ważnych dla kolei funkcji i usług, na podstawie regulacji prawnych z 2000 roku podjęto decyzję o usamodzielnieniu wewnętrznych sektorów SJ²⁸⁶. W konsekwencji od 1 stycznia 2001 roku grupa SJ została rozwiązana, a samodzielną działalność na rynku rozpoczęły:

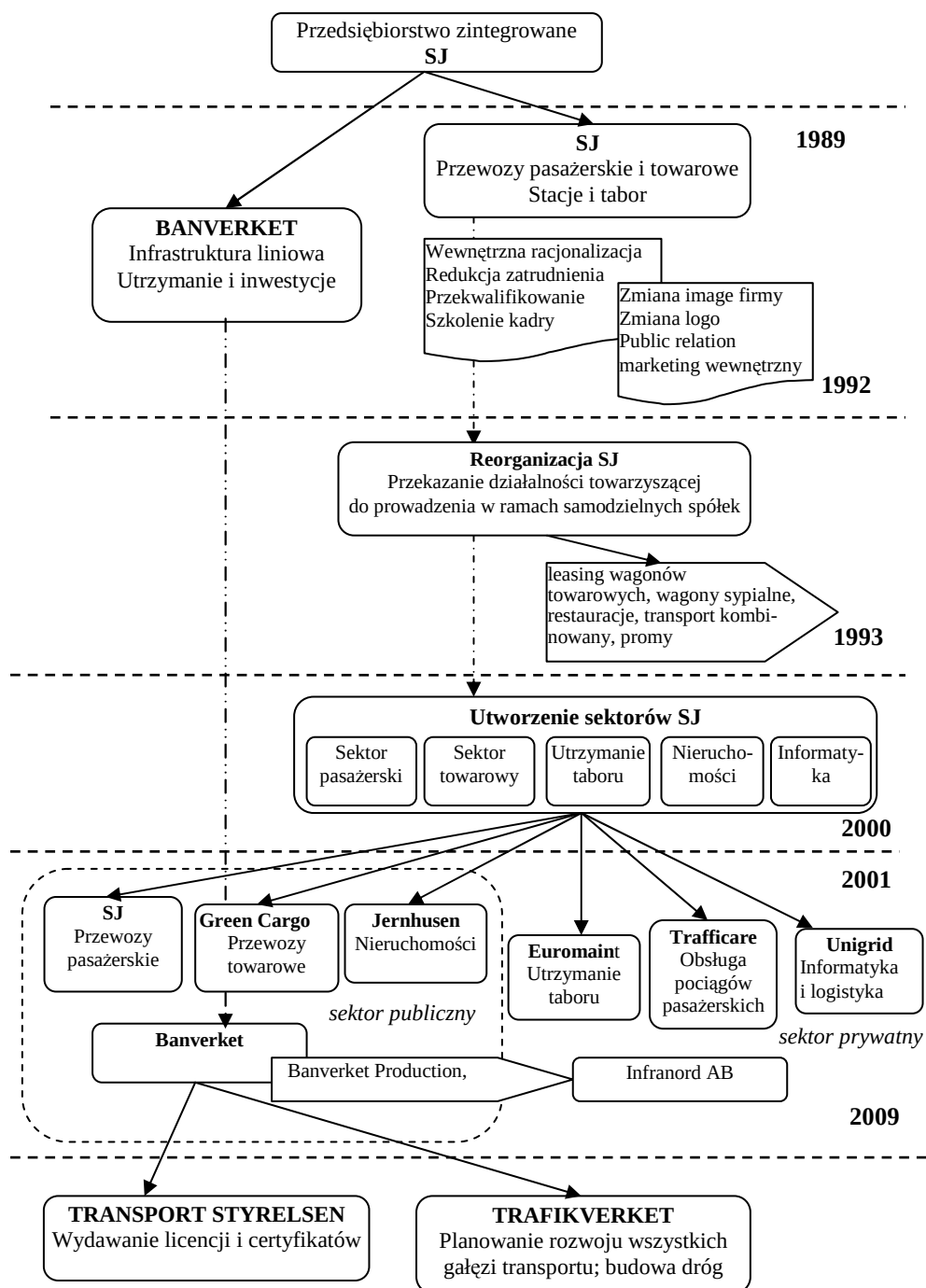
- Green Cargo AB - przewozy towarowe,
- SJ AB - przewozy pasażerskie,
- Jernhusen AB - nieruchomości i majątek kolejowy,
- EuroMaint AB, SweMaint - obsługa systemów technicznych, utrzymanie taboru,
- TrafficCare - obsługa pociągów pasażerskich,
- Unigrid AB - informatyka i logistyka.

Spółka Jernhusen AB zarządza nieruchomościami, w tym 124 największymi stacjami (na sieci kolejowej funkcjonuje łącznie ok. 500 stacji i przystanków dla przewozów pasażerskich; część z nich o znaczeniu lokalnym podlega zarządowi władz lokalnych) i 15 terminalami towarowymi.

²⁸⁴ J. Perenc, G. Rosa: *Przemiany restrukturyzacyjne i działalność marketingowa kolei szwedzkich (SJ)*, „Przegląd Kolejowy” nr 10/1995, s. 17.

²⁸⁵ *SJ Annual Raport 2001*, www.sj.se, pobrano dn. 21.03.2011.

²⁸⁶ G. Alexandersson, Hulten S.: *The Swedish Railway...*, op.cit.



Rys.1.2. Etapy przekształceń kolei szwedzkich

Źródło: opracowanie własne

Jernhusen AB jest także głównym właścicielem obiektów służących utrzymaniu taboru, w tym 53 zajezdni i hal postojowych dla taboru²⁸⁷. Spółki SJ AB, Green Cargo AB oraz Jernhusen AB pozostają własnością państwową, natomiast Unigrid i Trafficare zostały sprzedane kilka miesięcy po utworzeniu, a EuroMaint w roku 2007. Spółki EuroMaint AB i SweMaint są dominującymi dostawcami usług w zakresie utrzymania sieci. Rysunek 1.2 pokazuje etapy przekształceń kolei szwedzkich.

Wkrótce po przekształceniu w spółkę SJ przeżywały trudne chwile. W 2003 roku państwo, aby zapobiec bankructwu, przekazało spółce 1,8 mld koron dotacji. Przyczyn tej sytuacji upatrywano w niedoinwestowaniu nowo utworzonej spółki, ale także w prowadzeniu obsługi linii nierentownych, które wygrała w przetargach na podstawie zaniżonych kosztów. Obecnie SJ należą do najbardziej dochodowych kolei w Europie i nie otrzymują żadnych bezpośrednich dotacji od państwa (rekompensaty z tytułu wykonawstwa deficytowych usług przewozowych nie są traktowane jako dotacje)²⁸⁸.

Spółka SJ AB jest w rzeczywistości grupą spółek. Spółka-matka SJ wykonuje przewozy pasażerskie i zatrudnia 4 262 pracowników (grupa ok. 5 400). Składa się z 4 oddziałów: ruchu, trakcji, taboru oraz handlu; w oddziałach „Ruch” i „Trakcja” zatrudnionych jest ponad 50 % pracowników, w tym około 2000 to maszyniści i personel pokładowy. Ponadto SJ posiada 6 jednostek centralnych odpowiedzialnych za rozwój handlu, finanse, bezpieczeństwo ruchu, strukturę spółki, łączność oraz sprawy prawne. Jednym z zadań publicznych SJ jest nałożony w drodze ustawy obowiązek dzierżawy (leasingu) taboru (lokomotyw i wagonów) innym przewoźnikom, wykonującym przewozy w ramach usług publicznych²⁸⁹.

Pozostałe spółki, których SJ jest właścicielem, zostały scharakteryzowane w tabeli 1.2.

Tabela 1.2

Spółki zależne przedsiębiorstwa SJ AB

Stockholmstlg KB	Operator przewozów aglomeracyjnych Sztokholmu od 2006 roku, kontrakt przedłużony do 2016 roku
SJ Norrlandstlg AB	Obsługuje przewozy pociągami dziennymi i nocnymi do Upper Norrland (północno-wschodnia część Szwecji), wszystkie dotowane ze środków państwowych na podstawie kontraktu. Obsługa przejęta od czerwca 2008, po tym, jak poprzedni operator zrezygnował z jej prowadzenia
SJ Event AB	Funkcjonuje samodzielnie od jesieni 2000 roku. Oferuje kompleksowe rozwiązania w zakresie podróży koleją, od organizacji imprez do podróży docelowych, ze wszystkimi usługami typu czarter, konferencje i wystawy

²⁸⁷ Jernhusen today 2010. www.jernhusen.se, pobrano dn. 21.03.2011.

²⁸⁸ G. Alexandersson, S. Hutten: *The Swedish Railway ...*, op.cit.

²⁸⁹ J. Forsberg: *SJ is ready for competition*. „Railway Gazette International”, nr 10/2009.

cd. Tabeli 1.2

SJ Service Academy AB's	Centrum szkoleniowe z zapleczem konferencyjnym, treningowym i gastronomicznym, oferuje usługi szkolenia w zakresie sprzedaży, przywództwa, dobrych praktyk w biznesie, bezpieczeństwa ludzi i ruchu, a także usługi konsultingowe
Linkon AB	Założona jesienią 2000 roku w celu realizacji jednolitego systemu rezerwacji, sprzedaży, dystrybucji i ewidencjonowania podróży kolejowych. Linkon jest właścicielem i zajmuje się utrzymaniem systemów technicznych. Udostępnia swoją sieć nie tylko ponad 400 dystrybutorom podróży kolejami, ale także oferentom innych usług turystycznych, takich jak przewozy autobusami ekspresowymi, wynajem samochodów, taksówek, samoloty, hotele i atrakcje turystyczne
SJ Försäkring AB	Spółka odpowiedzialna za prowadzenie spraw ubezpieczenia działalności dla grupy
SJ Invest AB	Spółka dostarcza rozwiązania finansowe dla grupy SJ, posiada udziały w Stockholmståg KB

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *SJ Financial Report 2010*, s. 7

1.4. Przekształcenia jednostki zarządzającej infrastrukturą Banverket

Agencja rządowa Banverket, powołana do zarządzania infrastrukturą kolejową podjęła pracę z dniem 1 stycznia 1989 roku. Proces rozdzielania odpowiedzialności trwał do roku 1996, kiedy to Banverket przejęła od SJ kompetencje w zakresie przydziału tras i kontroli ruchu pociągów, jako konsekwencja wprowadzenia w tym samym roku zasady otwartego dostępu do rynku przewozów towarowych.

Do zadań Banverket należały:

1. Zarządzanie siecią głównych linii kolejowych, stacji rozrządowych i urządzeń zasilania, obejmujące również utrzymanie;
2. Prowadzenie i kontrola ruchu oraz zapewnienie bezpieczeństwa przewozów kolejowych;
3. Przydział tras przewoźnikom ubiegającym się o dostęp;
4. Utrzymanie sieci informacji na dworcach;
5. Rozbudowa i modernizacja sieci kolejowej.

Łączna długość linii kolejowych w Szwecji, na których prowadzono ruch wynosi według danych z 2009 roku 11 866 km, z czego pod bezpośrednim zarządem Banverket pozostają linie o długości 9830 km, tj. około 80%. W większości są to linie jednotorowe, co sprawia, że coraz bardziej dotkliwy staje się problem kongestii i konfliktów wśród firm kolejowych konkurujących o dostęp do infrastruktury.

W obrębie infrastruktury stacyjnej Banverket zarządza peronami i ich wyposażeniem, połączeniami z peronami, łącznie ze schodami, windami, podnośnikami, stałymi znakami peronowymi (oprócz tych w budynkach stacyjnych) oraz informacją cyfrową. Ponadto Banverket jest właścicielem większości terminali towarowych, w szczególności dużych, chociaż są także terminale będące własnością władz lokalnych i firm prywatnych. Banverket zatrudniał w 2009 roku około 6 200

pracowników. Pozostałe, wspólne urządzenia infrastrukturalne pozostały w gestii SJ, które zostały zobowiązane do udzielania dostępu do nich na zasadach komercyjnych, ale nie dyskryminacyjnych.

Środki finansowe na utrzymanie BV i realizację zadań statutowych pochodzą z budżetu państwa i opłat za użytkowanie linii kolejowych od przewoźników (stosunkowo niewielkich), wpłacanych bezpośrednio do budżetu państwa. Wysokość opłat dostępowych jest ustalana na bazie kosztów krańcowych prowadzenia ruchu i utrzymania infrastruktury. W celu stworzenia bardziej sprzyjających warunków dla rozwoju przewozów kolejowych, zwłaszcza towarowych, w roku 1998 parlament podjął decyzję o obniżeniu wysokości opłat. W rezultacie, w roku 2004 przychody z tego tytułu wyniosły 425 mln koron, co stanowiło około 11% łącznych wydatków Banverket na prowadzenie ruchu i utrzymanie sieci kolejowej²⁹⁰. W 2009 roku przychody te wyniosły 503 mln koron, tj. już tylko około 8% łącznych wydatków²⁹¹. Oznacza to, że dominujące znaczenie w utrzymaniu i rozwoju infrastruktury kolejowej mają finanse publiczne.

Na cele inwestycyjne w zakresie linii głównych przyznawane są subsydia państwowe na podstawie analiz społeczno-ekonomicznych. Taka struktura finansowania infrastruktury kolejowej jest zgodna z założeniami reformy kolei, kiedy rząd zadeklarował przeznaczenie corocznie co najmniej 1 mld koron na finansowanie infrastruktury. W ocenie Alexandersson'a i Hulten'a przeznaczanie tak dużych kwot na infrastrukturę nie byłoby możliwe, jeżeli nie zostałaby ona wydzielona i oddana w zarządzanie wyspecjalizowanej agencji państwowej. Rozdzielenie obu działalności umożliwiło bardziej precyzyjne monitorowanie i przejrzystość kosztów infrastruktury i przewozów oraz zapewniło akceptację społeczną dla finansowania publicznych zasobów, nawet w tak dużej wysokości²⁹². W okresie dwudziestu lat wysokość dotacji zwiększyła się do około 10 mld koron rocznie, tj. około 1,13 mld euro²⁹³.

Inne ważniejsze przedsiębiorstwa zarządzające infrastrukturą kolejową to:

- Inlandsbanan AB; zarządza linią Inland Line o długości około 1100 km pomiędzy Mora w centrum kraju do Gällivare na północy. Linia jest własnością państwa, za jej utrzymanie firma otrzymuje wynagrodzenie od zarządcy infrastruktury Banverket;
- Öresundsbrokonsortiet; właściciel linii prowadzącej przez przeprawę drogowo-mostową Öresund;
- A-Train AB; właściciel linii Arlandabanan (łączącej lotnisko Arland ze Sztokholmem),
- AB Storstockholms Lokaltrafik (Stockholm Public Transport); właściciel linii lokalnych Roslagsbanan i Saltsjöbanan w Sztokholmie.

²⁹⁰ G. Alexandersson, S. Hulten: *The Swedish Railway...*, op.cit.

²⁹¹ *Banverket's Annual Report 2009...*, op.cit.

²⁹² G. Alexandersson, S. Hulten: *ibidem*, s. 29.

²⁹³ *Banverket's Annual...*, *ibidem*.

Założona w 1993 roku spółka Inlandsbanan AB jest własnością 15 samorządów, przez których tereny przebiega linia Inland Line. Spółka odpowiada za utrzymanie i rozwój linii, prowadzi również kontrolę ruchu oraz wydaje licencje dla operujących na linii niezależnych przewoźników towarowych i pasażerskich.

Linia Arlandbanan została wybudowana w 1999 roku przez prywatne konsorcjum w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego Built-Operate-Transfer, co oznaczało jej przekazanie na rzecz rządu szwedzkiego po zakończeniu inwestycji. W zamian spółka przewozowa inwestora A-Train AB otrzymała koncesję na wyłączną obsługę połączenia lotniska Arland ze Sztokholmem na okres do 2040 roku, z możliwością unieważnienia kontraktu w przypadku złej jakości usług. Inni przewoźnicy mają dostęp do tej linii za odpłatnością.

Ogółem 449 przedsiębiorstw posiada zezwolenia na zarządzanie infrastrukturą kolejową w Szwecji, jednak w większości dotyczy to linii bocznicowych. 78 wśród nich to firmy wykonujące jednocześnie przewozy²⁹⁴. W związku z utworzeniem jednego ogólnokrajowego zarządu infrastruktury transportowej kompetencje Banverket zostały przejęte przez nowy urząd, Trafikverket (Szwedzką Administrację Transportu) i z końcem marca 2010 działalność BV została wygaszona²⁹⁵.

1.5. Liberalizacja rynku kolejowego

Liberalizacja rynku następowała stopniowo, chociaż nie była wyraźnie deklarowana jako jeden z celów reformy. Jednak zwiększenie odpowiedzialności regionalnych zarządów transportu za organizację przewozów na swoim terenie otworzyło możliwość powierzania przewozów regionalnych w drodze przetargów różnym przedsiębiorstwom już w początkowym okresie reformy kolei. Pierwszym po ponad 40 latach prywatnym przedsiębiorstwem, które w 1990 roku uzyskało dostęp do państwowej sieci kolejowej, było BK Tag²⁹⁶. Rynek przewozów regionalnych został całkowicie zliberalizowany w 1995 roku, ale ze względu na niewielką liczbę nowych przewoźników przez długi czas większość przetargów wygrywało SJ. Pozytywne doświadczenia pozyskane w związku z przetargowym systemem zamawiania obsługi przewozowej w regionach zachęciły władze Szwecji do objęcia tymi procedurami również obsługi linii ponadregionalnych. Stopniowe przejście od zasady wyrównywania deficytu (którego wysokość podlegała corocznej negocjacji między SJ a przedstawicielem rządu) do przetargowego powierzania kontraktów na obsługę przewozową. Stało się to ostatecznie regułą w 1998 roku, kiedy osoba i funkcje państwowego negocjatora została zastąpiona przez nową instytucję państwową, Rikstrafiken (Narodową Agencję Transportu Publicznego, National Public Transport Agency), do spraw kontraktowania deficytowych przewozów kolejowych.

²⁹⁴ G. Alexandersson, S. Hulten: *The Swedish Railway Deregulation...*, op.cit.

²⁹⁵ Omówione w dalszej części rozdziału.

²⁹⁶ G. Alexandersson, S. Hulten: *Sweden*, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 117.

Do zadań Rikstrafiken włączono także zamawianie usług transportu zbiorowego w połączeniach dalekich, świadczonych przez inne środki transportu (autobusy, promy, komunikację lotniczą). Organizatorami w zakresie pozostałej komunikacji kolejowej są regiony oraz SL (Storstockholms Lokaltrafik), w zakresie szybkiej kolei miejskiej w Sztokholmie.

Zapoczątkowanie reformy kolei w 1989 roku wiązało się z jednoczesną ochroną pozycji dotychczasowego monopolisty SJ na głównych liniach przez dość długi jeszcze okres. SJ przyznano wyłączność na obsługę rentownych linii międzyregionalnych i ważniejszych regionalnych, łącznie z prawem blokowania obsługi autobusowej, która mogłaby konkurować z przewozami kolejowymi na tych liniach. Prawo to zniesiono w 1998 roku, jednocześnie z powołaniem Rikstrafiken.

W 2002 roku zniesiono podział linii kolejowych na linie główne i regionalne. W rezultacie SJ otrzymało prawo prowadzenia przewozów na całej sieci, natomiast nie miało takiego obowiązku i mogło obsługiwać tylko połączenia rentowne. Jednakże, w przypadku, gdy przewozy prowadzone przez SJ zagrażały przewozom zleconym przez Rikstrafiken, istniała możliwość ich ograniczenia.

W następnych latach na mocy decyzji parlamentu SJ stopniowo traciło monopol na obsługę kolejnych rynków, i tak:

- 2006 rok: prywatni przewoźnicy otrzymali prawo uruchamiania pociągów czarterowych i nocnych;
- czerwiec 2009 roku: zniesiony został całkowicie monopol SJ na prowadzenie pociągów pasażerskich w relacjach międzyregionalnych;
- lipiec 2009 roku: liberalizacja objęła pociągi kursujące w soboty i niedziele oraz w święta, wraz z możliwością zestawiania wagonów według swojego uznania²⁹⁷;
- od października 2009 roku: liberalizacja międzynarodowych przewozów pasażerskich (wdrożenie dyrektywy UE, obowiązującej od stycznia 2010 r.);
- od grudnia 2011 roku: szwedzki rynek kolejowy jest całkowicie otwarty na konkurencję, łącznie z pasażerskimi przewozami krajowymi; każdy prywatny przewoźnik może prowadzić dowolny pociąg, w ramach uzgodnionego rozkładu jazdy.

Przewoźnicy mogą zgłaszać swoje propozycje do rozkładu jazdy, a zarządca infrastruktury kolejowej - od kwietnia 2010 roku Trafikverket (Szwedzka Administracja Transportowa, Swedish Transport Administration) - będzie rozstrzygać żądania konfliktowe. Przewiduje się, że w sytuacjach, kiedy o trasy ubiega się kilku przewoźników, ogłaszane będą przetargi²⁹⁸. Sposób postępowania w tym zakresie podlega uzgodnieniom między Trafikverket a przewoźnikami.

²⁹⁷ K. Trubbach: *Skandinavien: Marktorganisation des Schienenpersonenverkehrs*. „Internationales Verkehrswesen“, nr 4/2009, s. 131-132.

²⁹⁸ Ibidem.

Podstawowym modelem konkurencji na rynku przewozów pasażerskich w okresie 1990-2009 była konkurencja o rynek, z prawami wyłącznymi dla wygrywającego operatora na okres ważności kontraktu. Przewozy zlecane przez regionalne zarządy transportu podlegają zazwyczaj zasadom kontraktów „brutto”, gdzie kryterium wygrania jest najniższa żądana dotacja. Planowanie obsługi i marketing pozostają w gestii zarządów, jak również pobieranie opłat. Okres ważności kontraktu to zazwyczaj 3 do 8 lat, z możliwością przedłużenia. Kontrakty na obsługę linii ponadregionalnych, zawierane przez agencję rządową to zazwyczaj kontrakty „netto”, podlegające następującym zasadom²⁹⁹:

- wygrywająca firma przejmuje ryzyko kosztów i przychodów, otrzymując dotację konieczną do pokrycia deficytu,
- operator ma większą swobodę w zakresie kształtowania obsługi,
- kontrakty zawierane są na okres od 5 do 8 lat,
- tabor może być wynajmowany za opłatą od SJ AB.

Na **rynku przewozów pasażerskich** funkcjonuje osiem firm przewozowych, w tym trzy zagraniczne: DSB First, DB Regio i Veolia Transport; jednak dominującym przewoźnikiem pozostaje SJ, obsługując 55% rynku przewozów kolejowych ogółem, w tym około 90% rynku przewozów dalekich³⁰⁰. Tabela 1.3 przedstawia podział rynku przewozów pasażerskich według sprzedaży netto. Ponieważ dane dotyczą lat 2008-2009, nie obejmują one DB Regio, która w sierpniu 2010 weszła na rynek szwedzki, podejmując jako DB Regio Sverige razem z SJ obsługę nowej linii Botnia Line, prowadzącej na północ kraju³⁰¹.

Tabela 1.3

Przedsiębiorstwa aktywne na rynku przewozów pasażerskich w Szwecji

Nazwa przedsiębiorstwa/kapitał	Udział w rynku 2009	Udział w rynku 2008
SJ AB	68,1 %	71,4 %
Stockholmståg KB	13,1 %	12,9 %
A-Train AB (Luksemburg)	4,8 %	5,1 %
DSBFirst Sverige AB (duński)	4,5 %	0,2 %
Svenska Tågkompaniet AB (norweski)	2,8 %	2,6 %
Arriva Tåg AB (brytyjski)	2,8 %	2,5 %
Roslagståg AB (duński)	2,3 %	2,2 %
Veolia Transport Sverige AB (francuski)	1,5 %	3,1 %
Inlandståget AB	0,1%	

Źródło: Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009, s. 14; www.transportstyrelsen.se, pobrano dn. 23.05.2011

²⁹⁹ G. Alexandersson, S. Hulten: Sweden, [w:] *Reforming...*, op.cit. s. 121.

³⁰⁰ SJ AB Annual Report 2010, op.cit.

³⁰¹ S. Schultz: *Deutsche Bahn kommt jetzt auch in Schweden zu spät*, manager magazin 19.10.2010., www.manager-magazin.de.

Ze względu na przejęcie przez DB Regio w 2010 roku również firmy Arriva z oddziałami, jej udział w rynku szwedzkim z pewnością wzrośnie, jednak największym przewoźnikiem pozostanie SJ AB. Biorąc pod uwagę, że spółka Stockholmståg KB jest w 100% spółką zależną SJ AB, łączny udział państwowego przewoźnika w rynku wynosi 81,2%.

Rynek przewozów ładunków został otwarty całkowicie w 1996 roku. Jak powiedziano wcześniej, w związku z tym funkcje alokacji tras i kontroli ruchu pociągów zostały przeniesione do Banverket, a SJ zostało zobowiązane do udostępniania innych koniecznych urządzeń, pozostających w jego zarządzie. W ramach ustawy z 1998 roku parlament szwedzki, zmierzając do wyrównania warunków konkurencji kolei z transportem drogowym nakazał przeniesienie tych urządzeń do Banverket i znacząco obniżył stawki za dostęp do infrastruktury. SJ została pozbawiona jakichkolwiek przywilejów w dostępie do rynku, z wyjątkiem obowiązującego przez pewien czas prawa do tras zajmowanych w poprzednim rozkładzie jazdy (tzw. *grandfather clause*), jednak w zasadzie nie było ono stosowane i zostało ostatecznie zniesione w 2004 roku³⁰².

Rynek przewozów ładunków, mimo dłuższego okresu pełnej liberalizacji, nie jest bardziej rozwinięty niż rynek przewozów pasażerskich. Największym operatorem w zakresie przewozów ładunków pozostaje państwowy przewoźnik Green Cargo. Tabela 1.4 ilustruje strukturę podaży rynku według wielkości sprzedaży netto.

Tabela 1.4

Największe przedsiębiorstwa na rynku przewozów ładunków w Szwecji

Nazwa przedsiębiorstwa	Udział w rynku 2009	Udział w rynku 2008
Green Cargo AB	72,1 %	73,6 %
Malmtrafik i Kiruna AB (MTAB)	6,7 %	6,5 %
CargoNet AB	6,0 %	7,0 %
Hector Rail AB	5,0 %	4,0 %
TGOJ Trafik AB	4,0 %	3,8 %
Tågåkeriet i Bergslagen AB	2,1 %	2,0 %
TX Logistik AB	1,6 %	1,0 %
MidCargo AB	0,8 %	0,4 %
Peterson Rail AB	0,8 %	0,5 %
Railcare Tåg AB	0,4 %	0,6 %

Źródło: *Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009*, s. 14; www.transportstyrelsen.se, pobrano dn. 23.05.2011

Oprócz wymienionych 10 przedsiębiorstw na rynku przewozów ładunków funkcjonują jeszcze 3 mniejsze firmy, z udziałami w granicach 0,1%. Rynek jest zdominowany przez jedno przedsiębiorstwo; tylko dwie inne firmy mają ponad

³⁰² G. Alexandersson, S. Hulten: *Sweden*, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 118.

5%-owy udział w rynku. Nominalnie Green Cargo AB posiada 72,1% udziału w rynku, jednak przez swoje zaangażowanie w inne firmy, jego rzeczywisty udział jest znacznie większy. CargoNet jest w 100% własnością spółki CargoNet AS, której właścicielem w 45% jest Green Cargo razem z Norweskimi Kolejami Państwowymi. TGOJ Traffic AB jest filią Green Cargo. Oznacza to, że udział Green Cargo AB w rynku wynosi łącznie 82,1%.

Drugim co do wielkości przewoźnikiem jest MTAB, spółka, która w 1996 roku wydzieliła się z SJ i w całości należy do państwowego przedsiębiorstwa górniczego LKAB. Wozi ona rudy żelaza na 400-kilometrowej linii Malmbanan, położonej najdalej na północy w Szwecji i w Unii Europejskiej.

Państwowi przewoźnicy mają zatem blisko 90%-owy udział w rynku. W rezultacie w grupie 5 największych przewoźników z udziałem rynkowym ponad 3%, jest tylko jeden przewoźnik prywatny, Hector Rail.

W 2009 roku łącznie 22 przedsiębiorstwa kolejowe wykonywały przewozy na szwedzkiej sieci kolejowej. Duża część z nich to przedsiębiorstwa całkowicie lub częściowo będące własnością zagraniczną, zwłaszcza w przewozach pasażerskich - 6 spośród 9. Natomiast przedsiębiorstwa przewozów towarowych należą w większości do właścicieli szwedzkich, tylko trzy firmy są kontrolowane przez kapitał zagraniczny i dotyczy to tylko jednego kraju - Norwegii (Norweskie Koleje Państwowe). Generalnie kapitał zagraniczny zaangażowany na rynku kolejowym pochodzi z państw sąsiadujących ze Szwecją, tj. z Danii i Norwegii.

Można zauważyć, że wspólną cechą obu rynków, przewozów pasażerskich i towarowych, jest duża koncentracja i nierówny układ sił, co wynika z niewielkiej liczby graczy i przytłaczającej dominacji przedsiębiorstw będących własnością państwa szwedzkiego. W opinii regulatora rynku kolejowego, Transportstyrelsen (Swedish Transport Agency), nawet stosunkowo niewielka konkurencja między przedsiębiorstwami na rynku pasażerskim jest korzystna ze względu na lepsze możliwości i warunki zamawiania usług przewozowych. Natomiast konkurencja na rynku przewozów ładunków jest mało intensywna ze względu na wysokie bariery wejścia na rynek i trudności w podważeniu pozycji firm już zasiedziały³⁰³.

W ogólnej ocenie stopnia otwarcia rynku na konkurencję według wskaźnika liberalizacji LIB Szwecja zajmuje najwyższą pozycję wśród 27 państw europejskich (25 państw UE, Norwegia, Szwajcaria), przed Wielką Brytanią i Niemcami, z wartością indeksu 872. Indeks ten obejmuje łączne warunki dostępu do rynku: LEX - prawno-formalne, ACCESS - warunki rzeczywiste i COM - wskaźnik udziału w rynku przedsiębiorstw zewnętrznych³⁰⁴.

³⁰³ *Nyckeltalsanalys av järnvägsföretag 2009*, s. 17.

³⁰⁴ *Rail Liberalisation Index 2011*, IBM Global Business Services, 2011, s. 10.

1.6. Instytucje regulujące rynek kolejowy

Przez okres pierwszych 10 lat funkcjonowania zarządca infrastruktury Banverket posiadał kompetencje w zakresie przyznawania licencji dla przewoźników kolejowych. Zajmował się tym wewnętrzny wydział BV - Inspektorat Kolejowy. W 1999 roku powołano niezależny organ do spraw nadzoru ruchu kolejowego, którego zadaniem było wspólne z SJ, BV i innymi przewoźnikami ustalanie zasad przydziału tras i koordynacja rozkładu jazdy. Po przyjęciu w lipcu 2004 roku dwóch aktów prawnych, regulujących w nowy sposób sprawy zarządzania infrastrukturą i ruchem kolejowym (Railways Act i Railways Ordinance), powołano do życia Szwedzką Agencję Kolejową (Järnvägsstyrelsen, Swedish Rail Agency), której zadaniem było nadzorowanie realizacji przyjętych przepisów. Do nowo powstałej agencji włączono Inspektorat Kolejowy BV.

Z dniem 1 stycznia 2009 roku w Szwecji powołano kolejną instytucję, Szwedzką Agencję Transportową (*Transportstyrelsen*, Swedish Transport Agency), pełniącą rolę regulatora całego rynku transportowego. Agencja przejęła funkcje urzędów regulacyjnych wszystkich gałęzi transportu, Swedish Civil Aviation Authority, Swedish Maritime Administration, Road Traffic Inspectorate i częściowo Swedish Road Administration, a także zadania agencji kolejowej, Swedish Rail Agency. Zadaniem agencji Transportstyrelsen jest:

- opracowywanie regulacji dla wszystkich czterech gałęzi transportu: kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego,
- udzielanie wymaganych zezwoleń,
- nadzorowanie rynku i konkurencji,
- prowadzenie nadzoru w zakresie działalności objętych wydawanymi regulacjami,
- eksploatacja i nadzór systemów opłat miejskich (w zakresie kongestii).

W obszarze transportu kolejowego kompetencjami agencji objęte jest wydawanie³⁰⁵:

- dla przedsiębiorstw kolejowych: licencji przewoźników i certyfikatów bezpieczeństwa;
- autoryzacji bezpieczeństwa (dla zarządców infrastruktury);
- dopuszczeń do eksploatacji infrastruktury, pojazdów i urządzeń technicznych,
- zezwoleń na kody stacji,
- zezwoleń dla operatorów sieci tramwajowych i metra.
- wdrażanie interoperacyjności.

Kolejnym nowym urzędem, wspólnym dla wszystkich gałęzi transportu, jest Szwedzka Administracja Transportowa (*Trafikverket*), powołana z dniem 1 kwietnia 2010 roku. Celem działania nowego organu administracji publicznej jest długoterminowe planowanie i rozwój efektywnego i zrównoważonego systemu transpor-

³⁰⁵ Na podstawie informacji ze strony internetowej Agencji: www.transportstyrelsen.se.

towego, łączącego wszystkie gałęzie transportu. W szczególności do zadań Trafikverket należy projektowanie, budowa, eksploatacja i utrzymanie publicznej sieci dróg samochodowych i kolejowych. Trafikverket przejął zadania administracji infrastruktury kolejowej, drogowej i morskiej oraz pewne aktywności realizowane przez Swedish Institute for Transport and Communications Analysis. Razem z zadaniami w zakresie budowy i utrzymania dróg kolejowych przejęte zostały także inne zadania zarządcy infrastruktury kolejowej, dotyczące przydziału tras i ustalania opłat za dostęp do sieci kolejowej. W konsekwencji, jak wspomniano wcześniej, działalność Banverket została wygaszona z końcem marca 2010. Z początkiem następnego roku, od stycznia 2011, Trafikverket przejął również zadania Rikstrafiken, organu prowadzącego organizację i zamawianie nierentownych przewozów pasażerskich.

W wyniku powyższych posunięć w Szwecji powstał ogromny urząd publiczny do spraw transportu, o bardzo zróżnicowanej i szerokiej odpowiedzialności. W zakresie transportu kolejowego w jednym urzędzie zostały połączone zadania typowo wykonawcze, takie jak utrzymanie torów i infrastruktury peronowej, prowadzenie ruchu pociągów, przekazywanie informacji, planowanie i budowa infrastruktury, jak i zadania mające potencjalny wpływ na konkurencję, o charakterze bardziej regulacyjnym, dotyczące przydziału tras, ustalania wysokości opłat za dostęp oraz ustalania warunków i prowadzenia procedur w zakresie zamówień publicznych.

Uzasadnieniem dla tych działań są, podkreślane w wystąpieniach polityków, efekty synergii możliwe do uzyskania poprzez scalanie urzędów i porządkowanie ich kompetencji. Jednak obserwatorzy rynku kolejowego zwracają uwagę na zaistniałe latem 2010 roku zakłócenia w ruchu kolejowym, wywołane chaosem organizacyjnym przy uruchamianiu nowej linii Botnia Line³⁰⁶. Nawet jeżeli było to zjawisko przejściowe, wywołane brakiem wprawy nowego urzędu, budzi wątpliwości, czy nowa instytucja będzie w stanie udźwignąć złożoność i ciężar swoich zadań. Wymagają one generalnie dużej sprawności i elastyczności, a skala wymagań rośnie wraz z natężeniem ruchu oraz dodatkowymi utrudnieniami, np. sezonowymi. Wszelki brak koordynacji i opóźnienia przekładają się dezorganizację funkcjonowania transportu kolejowego i w konsekwencji pogorszenie jakości usługi dla klienta. Z doświadczeń innych branż wynika także, że duże instytucje są z natury rzeczy bardziej bezwładne i opieszale oraz bardziej kosztowne, co stawia pod znakiem zapytania zapewnienie finansów koniecznych do ich funkcjonowania.

1.7. Efekty reform kolei szwedzkich

W latach 1990-2009 w Szwecji nastąpił wzrost przewozów pasażerskich o 71,8%, z poziomu 6,6 mld pas.km do około 11,3 mld pas.km, a udział kolei

³⁰⁶ S. Schultz: *Deutsche Bahn kommt jetzt auch in Schweden zu spät*, manager magazin 19.10.2010., www.manager-magazin.de.

w rynku przewozów pasażerskich ogółem wzrósł z 5,9 do 9,7% (w rynku transportu lądowego odpowiednio z 6,4 do 9,4%). W 2009 udział ten w przewozach na średnie i bliskie odległości (do 100 km) wyniósł 5%, a na odległości ponad 100 km – 16%³⁰⁷.

W przewozach towarowych praca przewozowa rosła znacznie wolniej: z 19,1 w 1990 roku do 19,4 mld tonokm w 2009 roku. Trzeba jednak podkreślić, że do roku 2008 przewozy towarowe wykazywały tendencję rosnącą, jednak na skutek światowego kryzysu gospodarczego po roku 2008 nastąpił spadek przewozów o blisko 16%, podobnie jak miało to miejsce w większości krajów europejskich. Udział kolei w rynku przewozów ładunków ogółem w badanym okresie zmniejszył się z 24,6 do 22,1%³⁰⁸, a w rynku przewozów lądowych z 39,5 do 35,6%³⁰⁹. Zmiany wielkości przewozów i udziałów kolei w rynku ilustruje tabela 1.5, a tendencje rozwojowe pokazuje rysunek 1.3.

Tabela 1.5

Zmiany wielkości przewozów kolejowych w Szwecji w latach 1990-2009

Wyszczególnienie	1990	2009	Zmiana w %
Przewozy pasażerskie [mld pas.km]	6,6	11,3	+71,2
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	6,4	9,4	+47%
Przewozy towarowe [mld tkm]	19,1	19,4	+1,5%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	39,5	35,6	-9,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Transportarbete*, www.trafa.se/Statistik, pobrano 23.05.2011

W analizowanym okresie dwudziestu lat zwraca uwagę przede wszystkim znaczący wzrost wielkości przewozów pasażerskich o ponad 70% i związany z tym wzrost udziału kolei w rynku. Główną przyczyną tych zmian jest, za Alexanderssonem i Hultenem, wzrost popytu na kolejowe regionalne przewozy pasażerskie, systematycznie dotowane w ramach regionalizacji ze środków publicznych³¹⁰. Natomiast w zakresie przewozów towarowych, mimo wzrostu wolumenu przewozów udział kolei w rynku zmniejszył się prawie o 10%. Świadczy to przede wszystkim o tym, że liberalizacja rynku i wzrost konkurencji, co na rynku szwedzkim miało miejsce od 1996 roku, a także sprzyjająca kolei polityka państwa - utrzymywanie atrakcyjnych dla przewoźników stawek dostępu do sieci kolejowej - nie są czynni-

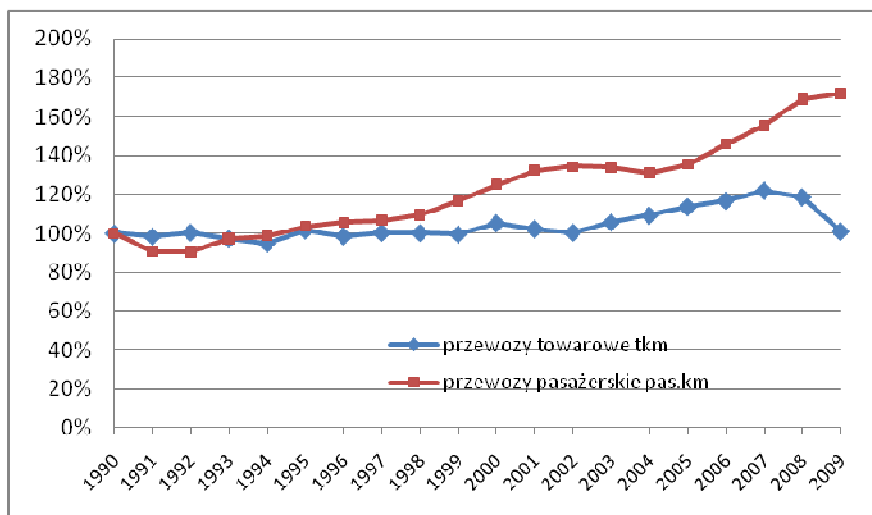
³⁰⁷ *Transportarbete*, www.trafa.se/Statistik, pobrano 23.05.2011; *Pocket Facts 2010 – The Swedish Transport Administration, railways, roads, traffic and transports*, 2010, www.trafikverket.se, pobrano 22.03.2011.

³⁰⁸ Rynek ogółem obejmuje transport lądowy, morski i lotniczy. Według danych z *Pocket Facts 2010*, udział kolei w rynku przewozów ładunków ogółem wyniósł w 2009 roku tylko 20,6%.

³⁰⁹ Przewozy lądowe obejmują transport samochodowy i kolejowy, obliczenia na podstawie: *Transportarbete*, www.trafa.se/Statistik, pobrano 23.05.2011.

³¹⁰ G. Alexandersson, S. Hulten : Sweden, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 123.

kami prowadzącymi bezpośrednio do trwałego wzrostu znaczenia kolei w obsłudze przewozów.



Rys.1.3. Dynamika pracy przewozowej pasażerów i ładunków w Szwecji

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych *Transportarbete...*, op.cit.

Jednym z istotnych celów polityki kolejowej jest wzrost **jakości usług** przewozowych, świadczący, obok wzrostu ilościowego, o poprawie wykorzystania środków publicznych. W tym zakresie trudno jest jednak o jednoznaczną ocenę wyników zmian przeprowadzonych na kolejach szwedzkich, z dwóch powodów. Po pierwsze, nie ma lub nie są dostępne dane dotyczące jakości przewozów sprzed roku 1989 i ze względu na zmiany struktur organizacyjnych nie są one porównywalne. Po drugie, inna jest ocena jakości z punktu widzenia podmiotów zaangażowanych w organizację procesu przewozowego (zarządcy infrastruktury, odpowiedzialnego za prowadzenie ruchu pociągów i spółek przewozowych) oraz klientów. Można to spostrzec na przykładzie punktualności, która jest najważniejszym i podstawowym miernikiem jakości i użyteczności usługi transportowej. Według danych zarządcy infrastruktury punktualność pociągów pasażerskich wyniosła w 2009 roku 93% i nie spadała poniżej 90% w ciągu ostatnich 5 lat. Według danych przewoźnika pasażerskiego, spółki SJ AB, punktualność ich pociągów w roku 2009 wynosiła 85%, natomiast w ocenie klientów już tylko 60%. Pozostałe badane wskaźniki jakości to komfort, informacja i obsługa. Łączna ocena usług SJ AB, wyrażona wartością wskaźnika satysfakcji klientów CSI wyniosła 74%³¹¹.

W zakresie jakości usług w przewozach towarowych sytuacja jest podobna. W roku 2009 punktualność pociągów towarowych wyniosła 78% według zarządcy

³¹¹ Dane dla 2009 roku; *SJ AB Annual Report 2009*,..., op.cit.

infrastruktury, a 95% według danych Green Cargo z ostatnich trzech lat. Wskaźnik satysfakcji klientów CSI wyniósł natomiast 65%³¹².

W świetle wyników badań satysfakcji pasażerów, przeprowadzonych w roku 2011 na zlecenie Komisji Europejskiej, koleje w Szwecji wypadły na średnim poziomie. Dla większości badanych cech (łącznie 19) Szwecja zajęła 10. - 15. miejsce na 27 państw, generalnie zawsze powyżej średniej. Poniżej średniej wypadła ocena w takich kwestiach, jak opracowywanie skarg, rozkładowy czas jazdy, punktualność i niezawodność, skomunikowanie pociągów i pomoc osobom niepełnosprawnym. Trzeba jednak pamiętać, że badania te oddają całościowy obraz obsługi kolejowej w danym kraju, bez rozróżnienia, jakie przedsiębiorstwo wykonuje daną usługę lub zajmuje się dworcem. Tabela 1.6 ukazuje, jakie cechy usługi kolejowej zostały przez pasażerów ocenione najlepiej i najgorzej.

Tabela 1.6

Wyniki badania satysfakcji pasażerów kolei w Szwecji w roku 2011

Wyszczególnienie	Suma % „bardzo zadowolony” i „raczej zadowolony”	Suma % „bardzo niezadowolony” i „raczej niezadowolony”
Stacje kolejowe, w tym:		
- bezpieczeństwo osobiste	86	
- dostęp do informacji	83	
- łatwość nabycia biletów	79	
- załatwianie reklamacji		22
- możliwość parkowania		22
- jakość urządzeń stacyjnych		22
Pociągi i usługi w pociągach:		
- bezpieczeństwo osobiste	89	
- komfort miejsca do siedzenia	85	
- częstotliwość pociągów	79	
- punktualność/niezawodność		45
- czystość w pociągach		29
- dostęp do informacji		28

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Survey on passengers' satisfaction with rail services*, Flash Eurobarometer report nr 326, www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf.

Jeżeli chodzi o jakość usług zarządcy infrastruktury, to niezadowolenie budzi ogólna liczba godzin opóźnień oraz koszty jednostkowe utrzymania sieci. Częściowo przyczyną tego stanu rzeczy jest znaczny wzrost ruchu w badanym okresie

³¹² *Green Cargo Annual and Sustainable Development Report 2009*, <http://ar2009.en.greencargo.com>.

na w większości jednotorowej sieci³¹³. Wskaźnik satysfakcji klientów Banverket wyniósł w 2009 roku tylko 60%³¹⁴.

Obie spółki, pasażerska SJ i towarowa Green Cargo, starają się o wprowadzenie na rynek nowych usług. W połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku przewoźnik SJ rozwinął przewozy kolejami wysokich prędkości, stosując system pociągów z przechylnym nadwoziem X2000. Sprawilo to, że większość inwestycji w tym okresie zostało skierowanych na przystosowanie linii kolejowych do tych usług. Jako pewien element świadczący o dążeniu do poprawy jakości obsługi klientów można wskazać rozwój działalności w zakresie usług logistycznych, w tym poza granicami kraju. W celu przygotowania odpowiedniej oferty przewoźnik kolejowy podjął również wykonawstwo przewozów samochodowych.

Mimo wskazanych trudności w ocenie jakościowych skutków zmian na kolei trzeba jednak podkreślić, że miało miejsce w tym czasie wiele pozytywnych zjawisk, wśród których należy wymienić:

- modernizację sieci, umożliwiającą ogólne zwiększenie prędkości pociągów i skrócenie czasu przejazdu,
- zwiększenie oferty usług (np. w przewozach regionalnych),
- wprowadzenie pociągów wysokiej prędkości,
- większą dywersyfikację taryf i lepsze dostosowanie do różnych możliwości klientów (wprowadzenie rabatów i upustów),
- obniżenie stawek frachtu i poprawienie jakości przewozów towarowych na skutek konkurencji³¹⁵.

W odniesieniu do **wyników finansowych** można powiedzieć, że rozwój sytuacji w przypadku obu państwowych spółek przewozowych był inny. Przewoźnik pasażerski SJ po kryzysie finansowym w początkowym okresie samodzielnego funkcjonowania, wymagającym interwencji państwa, o czym wspomniano wcześniej, odzyskał stabilność finansową i corocznie wykazuje zysk, aczkolwiek w roku 2010 wyraźnie niższy niż w latach ubiegłych. Zwraca także uwagę malejąca w ostatnich pięciu latach marża operacyjna, która w 2006 roku wyniosła 8,8%, a w 2010 - już tylko 5%³¹⁶.

Z kolei Green Cargo, po długim okresie pozytywnych wyników finansowych odnotowało w 2009 deficyt, podobnie zresztą jak większość europejskich kolei, w następstwie kryzysu gospodarczego. Słabsze wyniki skłoniły zarządy obu firm do podjęcia działań w kierunku redukcji kosztów, w tym zmniejszenia zatrudnienia o 140 osób do poziomu 2 719 pracowników w Green Cargo i o 215 osób w SJ³¹⁷. Green Cargo w 2010 roku ponownie odnotowały zysk.

³¹³ G. Alexandersson, S. Hulten: *Sweden*, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 123.

³¹⁴ *Banverket's Annual Report...*, op.cit.

³¹⁵ G. Alexandersson, S. Hulten: *Sweden*, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 124.

³¹⁶ *SJ AB Annual Report 2010...*, op.cit., s. 4.

³¹⁷ *Green Cargo Annual Report 2009*, op.cit., *SJ AB Annual Report 2009...*, op.cit.

Wydatki publiczne na transport kolejowy są znaczące. Wprowadzenie procedur przetargowych na obsługę przewozową spowodowało obniżenie kosztów przewozów w pierwszej rundzie przetargów, organizowanych przez regionalne zarządy transportu o około 20 %, a w następnej rundzie, organizowanej przez władze państwowe w 1998 roku o 28%. Na przykład w przetargu na obsługę przewozów aglomeracyjnych Sztokholmu w 1999 roku uzyskano 32% redukcję kosztów³¹⁸. Jednak kwoty dotacji są bardzo wysokie - wynoszą około 400 mln koron (45 mln euro) na przewozy międzyregionalne i 1 mld koron (112,85 mln euro) na przewozy zamawiane przez regionalne zarządy transportu rocznie. W latach dwutysięcznych po dłuższym okresie wahań rząd podjął decyzję o zwiększeniu wsparcia dla zarządów regionalnych w zakresie pasażerskich przewozów regionalnych i przeznaczył dodatkowe fundusze na tabor; w latach 2004-2015 wyniosą one około 4,5 mld koron (507 mln euro)³¹⁹.

Bardzo duże są wydatki budżetu państwa na infrastrukturę - corocznie około 10 mld koron (1,12 mld euro). Wysokie nakłady na infrastrukturę pozwoliły na zwiększenie prędkości pociągów, poprawę bezpieczeństwa oraz budowę nowych linii kolejowych, jak np. Botnia Line. Z drugiej strony pojawiają się wątpliwości, czy będzie możliwe prowadzenie przewozów na zasadach komercyjnych w takim wymiarze, który pozwoli na odzyskanie nakładów.

Mimo dobrej sytuacji finansowej państwa szwedzkiego koszty funkcjonowania systemu kolejowego stają się coraz trudniejsze do udźwignięcia. W 2009 roku ówczesny zarządca infrastruktury kolejowej BV zapowiedział podwojenie stawek dostępu do sieci do roku 2013 roku o 100%, co zostało oprotestowane przez przewoźników. Mimo utrzymania dotychczasowych stawek, należy się jednak spodziewać wzrostu kosztów dostępu do infrastruktury w najbliższych latach. W budżecie rządu na inwestycje kolejowe na rok 2011 przeznaczono 5,2 mld koron, o trzy miliardy mniej niż w roku 2010³²⁰. Jednocześnie coraz wyraźniejsza jest świadomość, że zwiększenie przewozów kolejowych będzie możliwe tylko pod warunkiem zwiększenia przepustowości sieci i utrzymania istniejącej w należytym stanie, zapewniającym niezawodność i szybkość przewozom już wykonywanym, co oznacza konieczność wzrostu wydatków inwestycyjnych.

Od 2010 roku cały rynek kolejowy jest zderegulowany. Funkcje regulatora rynku pełni oddzielna instytucja, sprawująca także nadzór nad bezpieczeństwem (dla wszystkich gałęzi transportu). Za zapewnienie usług transportowych na terenie całego kraju, w tym zamawianie usług nierentownych i koordynację przewozów różnymi gałęziami transportu, a także za nadzór nad jakością usług przewozowych odpowiedzialna jest Szwedzka Administracja Transportu, Trafikverket, będąca także zarządcą infrastruktury, przy współudziale organizacji konsumenckich.

³¹⁸ G. Alexandersson, S. Hulten: *The Swedish Railway Deregulation...*, op.cit.

³¹⁹ G. Alexandersson, S. Hulten: *Sweden, [w:] Reforming...*, op.cit., s. 124; *Structural Reform in the Rail...*, op.cit. s. 264.

³²⁰ S. Schultz: *Deutsche Bahn kommt jetzt...*, op.cit.

Konfrontując obecny obraz systemu kolejowego z celami reformy z 1988 roku można powiedzieć, że zostały one zrealizowane. Koleje państwowe stały się rentowne i wzrosła także ich efektywność. Spadek zatrudnienia w sektorze o 30-40% w połączeniu ze wzrostem przewozów świadczy o znacznym wzroście wydajności pracy³²¹. Wdrożony został model „drogowy” dla kolei, przy zasadzie odpłatności za dostęp do infrastruktury na bazie kosztów krańcowych. Dzięki zdjęciu obowiązków publicznych i wprowadzeniu konkurencji o rynek osiągnięto poprawę konkurencyjności i atrakcyjności kolei, co przełożyło się na pewien wzrost przewozów i udziału kolei w rynku. W świetle studiów ekonometrycznych szwedzki model deregulacji kolei jest efektywny kosztowo, tj. spowodował spadek kosztów całego procesu produkcyjnego w ujęciu pionowym, obejmującym zarówno dostarczanie usług dostępu do infrastruktury, jak i realizację procesów przewozowych. Podkreśla się pozytywny wpływ konkurencji na obniżkę kosztów, przewyższający koszty restrukturyzacji i koszty transakcyjne³²².

System szwedzkiego transportu kolejowego, tj. zarówno majątek, jak i podmioty wykonujące przewozy, pozostaje w rękach państwowych, również w zgodzie z założeniami reformy - prywatyzacja nie była stawiana jako cel przekształceń. Przekształcenia kolei szwedzkich przyniosły zakładane efekty, jednak zostały one osiągnięte dzięki dużym środkom finansowym pochodzącym z budżetów publicznych; co więcej, utrzymanie tych efektów wymaga kontynuacji nakładów.

Podsumowanie reformy kolei szwedzkich, wraz z wyszczególnieniem cech struktury instytucjonalnej i efektów reformy zawarto w tabeli 1.7.

Tabela 1.7

Charakterystyka reformy kolei i struktury instytucjonalnej kolei w Szwecji

Obszary	Cechy i efekty
Cele reformy	- poprawa wyników finansowych kolei, - wprowadzenie tzw. „drogowego” modelu dla kolei, - dostosowanie kolei do warunków konkurencji na rynku przewozowym, - zwiększenie odpowiedzialności władz publicznych za przewozy nierentowne (regionalizacja)
Zmiany strukturalne	- wydzielenie ze zintegrowanego przedsiębiorstwa części zarządzającej infrastrukturą BV, później włączenie w strukturę jednego urzędu ogólnokrajowego, - wyodrębnienie działalności nieprzewozowej - podział i usamodzielnienie działalności w przewozach pasażerskich, towarowych i zarządzaniu dworcami,

³²¹ G. Alexandersson, S. Hulten : Sweden, [w:] *Reforming...*, op.cit., s. 123.

³²² A. Jensen, P. Selling: *Economic impacts of Swedish railway deregulation: A longitudinal study*, „Transport Research”, Part E 43 (2007), s. 516-534.

cd. Tabeli 1.7

Prywatyzacja / komercjalizacja	- komercjalizacja głównych spółek przewozowych i zarządzających dworcami, bez prywatyzacji, - prywatyzacja pozostałych działalności
Regulacja rynku	- regulacja w zakresie bezpieczeństwa i ekonomiczna rozdzielona, - brak specjalnego urzędu, departamenty ds. kolei włączone w instytucje regulacyjne dla wszystkich gałęzi transportu, łącznie z kompetencjami w sprawie kontraktowania międzyregionalnych przewozów pasażerskich, - władze regionalne w zakresie kontraktów na przewozy regionalne
Liberalizacja	- rynek w pełni otwarty, - mała liczba podmiotów - 10 w przewozach towarowych i 7 w pasażerskich, - dominujący udział państwowego przewoźnika w rynku, około 82%, - nieliczne przedsiębiorstwa prywatne
Efekty	- znaczny wzrost przewozów pasażerskich, głównie regionalnych i udziału kolei w rynku, - niewielki wzrost wielkości przewozów towarowych i spadek udziału w rynku, - poprawa jakości usług pasażerskich, głównie poprzez modernizację sieci, wprowadzenie pociągów wysokiej prędkości, - obniżenie stawek frachtu i poprawa jakości usług w przewozach towarowych, - wzrost produktywności państwowych przewoźników SJ i GC, bez dotacji, - zwiększone wydatki publiczne na infrastrukturę (bardzo niskie opłaty za dostęp) i usługi publiczne
Inne	- finansowanie utrzymania sieci kolejowej bezpośrednio z budżetu i tylko częściowo przez opłaty za dostęp, - wysokie nakłady na inwestycje infrastrukturalne

Źródło: opracowanie własne

2. PRZEKSZTAŁCENIA STRUKTURALNE KOLEI W WIELKIEJ BRYTANII

2.1. Zamiany poprzedzające reformę kolei

Koleje brytyjskie British Railways (BR) powstały w roku 1948 w wyniku nacjonalizacji czterech prywatnych przedsiębiorstw kolejowych. Od początku funkcjonowaniu BR towarzyszyły problemy, dotyczące także inne zarządy kolejowe w Europie: przesunięcie popytu w stronę transportu samochodowego oraz niedostosowanie zasobów majątkowych i produkcji usług przewozowych do zmieniających się potrzeb. Podejmowane liczne próby usprawnienia funkcjonowania, w tym kilkakrotna restrukturyzacja, aczkolwiek nigdy nie zrealizowane w pełni na skutek protestów związków zawodowych pracowników kolei, doprowadziły jednak do znacznej redukcji sieci kolejowej - z 29 117 km w 1962 roku do 16 699 km w roku 1982. Innym, ważnym rozwiązaniem przyjętym w następstwie ustaw z roku 1968 i 1974 było wprowadzenie zasady służby publicznej (PSO, *Public Service Obligation*) w stosunku do społecznie ważnych, ale nierentownych kolejowych usług przewozowych, zamawianych przez rząd³²³.

Rysunek 2.1 przedstawia sieć kolejową Wielkiej Brytanii, zarządzaną przez państwowego zarządcę infrastruktury kolejowej, natomiast w tabeli 2.1 zawarto podstawowe dane, charakteryzujące warunki geograficzne i demograficzne prowadzenia działalności kolejowej w Wielkiej Brytanii oraz wielkość pasażerskich i towarowych przewozów kolejowych.

Tabela 2.1

Podstawowe dane charakteryzujące Wielką Brytanie i koleje brytyjskie w 2009 r.

Dane kraju	2009	Dane kolei	2009
Powierzchnia [tys. km ²]	243,8	Długość sieci [km]	16 914
Ludność [mln]	61,6	Przewozy towarowe [mld tkm]	19,2
Gęstość zaludnienia [os/km ²]	252,7	Udział w rynku [%]	11,9
PKB [mld euro]	1 818,9	Przewozy pasażerskie [mld paskm]	51,1
PKB/os. [tys. euro/os]	29,5	Udział w rynku [%]	6,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Statistical Office of the European Union*, 2010; www.epp.eurostat.ec.europa.eu; *Transport Statistics Great Britain 2010*, www.dft.gov.uk/pgr/statistics

³²³ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways. Are There Lessons for the Worldbank and its Borrowers?* The Worldbank Group, Transport Papers TP -2, Waszyngton 2004, s. 2.

Porównując dane zawarte w powyższej tabeli z danymi dotyczącymi Szwecji można zauważyć, że mimo znacznie (pięciokrotnie) wyższego PKB wielkość przewozów towarowych pozostaje zbliżona, natomiast kilkakrotnie większa jest wielkość przewozów pasażerskich, co zresztą odpowiada proporcjom w liczbie ludności. Wskazuje to jednocześnie na zróżnicowanie systemów kolejowych - w Wielkiej Brytanii kolej jest nastawiona na obsługę ruchu pasażerskiego - i na różne w związku z tym priorytety oraz rozwiązania przyjęte dla reformy kolei.



Rys.2.1. Sieć kolejowa Wielkiej Brytanii

Źródło: www.britrail.com/doc/BritRailMap.pdf

Proces restrukturyzacji przedsiębiorstwa Koleje Brytyjskie jest ściśle związany z koncepcjami polityki ekonomicznej rządu utworzonego przez partię konserwatystów w roku 1979. Generalnym założeniem tej polityki było przekonanie o niesłuszności interwencji państwa w mechanizm rynkowy i nieefektywności sektora publicznego, do którego należał też transport. W konsekwencji następna dekada przyniosła wewnętrzne zmiany struktury organizacyjnej BR i wdrożenie zarządza-

nia sektorowego na bazie pięciu wyodrębnionych sektorów - centrów biznesu, odpowiadających następującym rynkom:

- InterCity (5 linii przewozów pasażerskich na dalekie odległości i linie europejskie),
- Network South East (przewozy aglomeracyjne w obszarze Londynu, podzielone na 5 odcinków),
- Provincial (przewozy na różnych liniach regionalnych o niskim obciążeniu ruchem, 5 odcinków),
- przewozy towarowe, obejmujące: przewozy całopociągowe z podziałem na cztery rodzaje ładunków: węgiel, metale, konstrukcje budowlano-montażowe oraz ropa naftowa i jej przetwory; przewozy wagonowe na terenie Wielkiej Brytanii i Europy, specjalizujące się m.in. w przewozach kontenerów,
- przewozy paczek i bagażu.

Równocześnie przeprowadzono proces restrukturyzacji majątkowej kolei poprzez prywatyzację i wyprzedaż nierentownych jednostek, wydzielonych z przedsiębiorstwa. Zmieniona struktura zarządzania przedsiębiorstwem kolejowym BR przyniosła pozytywne efekty w postaci zmniejszenia dotacji z 1 191 mln funtów do 607 mln funtów w roku obliczeniowym 1988-1989 i 587 mln funtów w roku 1989-1990³²⁴.

Wewnętrzna restrukturyzacja została zakończona ostateczną likwidacją administracyjnej struktury obszarowej British Railways pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. W opinii licznych obserwatorów system kolejowy w nowej strukturze był jednym z bardziej efektywnych w Europie i rozwijał się we właściwym kierunku: straty zmniejszały się, subsydia dotyczyły tylko przewozów regionalnych i aglomeracyjnych, przewozy międzyregionalne i towarowe były prowadzone przy pokryciu kosztów³²⁵. Usprawnienie zarządzania nie przyniosło jednak stabilizacji finansowej kolei, a wypadki, jakie miały miejsce w tym okresie, ponownie wywoływały dyskusje na temat przyszłości tej gałęzi transportu. W konsekwencji podjęto decyzję o dalszych, bardziej radykalnych reformach, argumentując, że zostały wyczerpane już wszystkie możliwości poprawy sytuacji finansowej i rynkowej przedsiębiorstwa British Railways.

W roku 1989 poddano pod ogólną dyskusję ramowy projekt prywatyzacji kolei, doprecyzowany w następnych latach³²⁶. Całkowita prywatyzacja została przyjęta jako cel restrukturyzacji w nadziei na wzrost konkurencji wewnątrzgałęziowej wraz ze wszystkimi jej pozytywnymi efektami, takimi jak innowacyjność i elastyczność działania, charakteryzujące sektor prywatny. Założenia te znacząco

³²⁴ S. Miecznikowski: *Dylematy prywatyzacji kolei brytyjskich*. „Problemy Ekonomiki Transportu”, nr 1/1994.

³²⁵ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, s. 3.

³²⁶ M. Patterson: *Rail privatisation in Britain. The passenger's view*. „Rail International” 1997, nr 7/8, s. 33-39.

wpłynęły na wybór kształtu nowej struktury organizacyjnej kolei, która miała umożliwić zarówno konkurencję na torach, jak i konkurencję pomiędzy wyodrębnionymi jednostkami funkcjonalnymi. W procesie przygotowania restrukturyzacji rozważano kilka ogólnych opcji:

- sprzedaż kolei BR w całości,
- podział BR na mniejsze, regionalnie zintegrowane jednostki, np. wzdłuż istniejących linii,
- podział BR na zintegrowane jednostki zgodnie z istniejącymi obszarami sektorowego zarządzania,
- oddzielenie zarządzania infrastrukturą od wszystkich operacji i prywatyzacja wszystkich jednostek oddzielnie.

W każdej opcji występowały te same problemy: koszt podziału, konieczność sprecyzowania zasad dotowania przewozów (co uważano za konieczne w każdej opcji), planowanie inwestycji i koszty koordynacji. Jednakże w pierwszym i drugim przypadku nierozwiązany pozostawał problem monopolu; zamiast jednego monopolu państwowego pojawiał się jeden monopol prywatny lub wiele prywatnych monopolii regionalnych, stwarzając trudne i trwałe problemy z jego regulacją. Opcja ostatnia, wprowadzająca strukturę separacyjną, wydawała się najbardziej pociągająca, ze względu na zachowanie korzyści skali w zakresie planowania i zarządzania siecią, a jednocześnie najbardziej dogodne warunki dla rozwoju konkurencji³²⁷.

Przekonanie o zbawiennych skutkach konkurencji i prywatyzacji było charakterystyczne dla konserwatywnych rządów sprawujących władzę w Wielkiej Brytanii pod koniec lat siedemdziesiątych i w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Pozytywne doświadczenia deregulacji i prywatyzacji takich sektorów, jak energetyka, telekomunikacja, transport autobusowy i lotnictwo stanowiły ważki argument przemawiający za przyjęciem takiej samej ścieżki przekształceń dla kolei. Jest to o tyle istotne, że chcąc dokończyć program deregulacji sektorów sieciowych gospodarki przed spodziewanymi zmianami opcji politycznej, przygotowany program całkowitej prywatyzacji kolei został przeforsowany w parlamencie brytyjskim w 1992 roku i dość pospiesznie, w ciągu kilku lat, wdrożony.

2.2. Cele reformy kolei brytyjskich

Opublikowany w lipcu 1992 roku przez rząd brytyjski dokument „New Opportunities for the Railways” (Nowe możliwości dla kolei), wszczynający proces reformowania kolei, określał cele, jakie temu przyświecały. Dość ogólnie sformułowano to w ten sposób, że zamierzeniem rządu jest wykorzystanie potencjału zarządzania w prywatnym sektorze po to, aby:

- lepiej dopasować ofertę usług do potrzeb klientów,
- podnieść jakość usług,

³²⁷ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit.

- poprawić efektywność - zwiększyć wykorzystanie kolei,
- poprawić relację „wartość za pieniądź”³²⁸.

Nadrzędnym priorytetem było zachowanie bezpieczeństwa kolei. Wszystkie wymienione cele mogą być postrzegane jako aspekty jednego, generalnego zamierzenia, jakim jest poprawa efektywności ekonomicznej systemu kolejowego. W opinii rządu poprawa jakości usług będzie skutkiem³²⁹:

- większej troski o potrzeby klientów,
- zwiększonej konkurencji po zniesieniu monopolu,
- większej swobody zarządzania,
- precyzyjnych i realnych standardów jakościowych,
- wyższej motywacji zatrudnionych poprzez identyfikację z lokalnymi lub regionalnymi strukturami,
- zwiększenia efektywności przez podział systemu na mniejsze jednostki, bardziej zbliżone do odbiorców świadczonych przez siebie usług.

Prywatyzacja całego systemu kolejowego miała być drogą do realizacji powyższych celów. Ponieważ w opinii rządu konkurencja była kluczem do sukcesu sprywatyzowanej branży, to przekształcenia strukturalne kolei zostały tak zaprojektowane, aby wprowadzić konkurencję wszędzie, gdzie tylko to było możliwe. W rezultacie program przekształceń przygotowujących prywatyzację kolei brytyjskich obejmował podział jednolitego przedsiębiorstwa BR na samodzielne jednostki funkcjonalne, realizujące poszczególne procesy kolejowe i następnie ich sprzedaż. Według tych założeń miała powstać grupa jednostek przewozowych, działających na zasadach francyz³³⁰ i wynajmujących tabor od niezależnych jednostek, prowadzących przewozy na sieci zarządzanej przez odrębne przedsiębiorstwo. Cały system miał być nadzorowany przez dwa nowe organa regulacyjne (organ ds. bezpieczeństwa już istniał); jeden zajmujący się kontraktowaniem usług na przewozy pasażerskie w ramach francyz (koncesji), a drugi nadzorem nad cenami dostępu do sieci kolejowej oraz funkcjonowaniem całego systemu.

2.3. Zdeintegrowana struktura kolei brytyjskich

Koncepcja restrukturyzacji i prywatyzacji kolei brytyjskich została ostatecznie przekształcona w zapisy prawne ustawy Railway Act, przyjętej w listopadzie 1993 z datą wejścia w życie od 1 kwietnia 1994 roku. W okresie następnych dwóch lat

³²⁸ C. Nash, A. Smith, B. Matthews: *Großbritannien*, [w:] *Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung*, CER 2005; J. Preston: *The economics of British rail privatization: an assessment*, „Transport Reviews”, nr 1/1996, s. 1-21.

³²⁹ Ch. Foster: *The Economics of...*, op.cit., s. 2.

³³⁰ Franczyza jest to system sprzedaży towarów lub usług, oparty na ścisłej współpracy pomiędzy prawnie i finansowo odrębnymi i niezależnymi podmiotami; francyzodawca nadaje swoim francyzobiorcom prawo oraz nakłada na nich obowiązek prowadzenia działalności zgodnie z jego koncepcją.

w systemie transportu kolejowego powstało około 100 samodzielnych przedsiębiorstw. Można pogrupować je następująco³³¹:

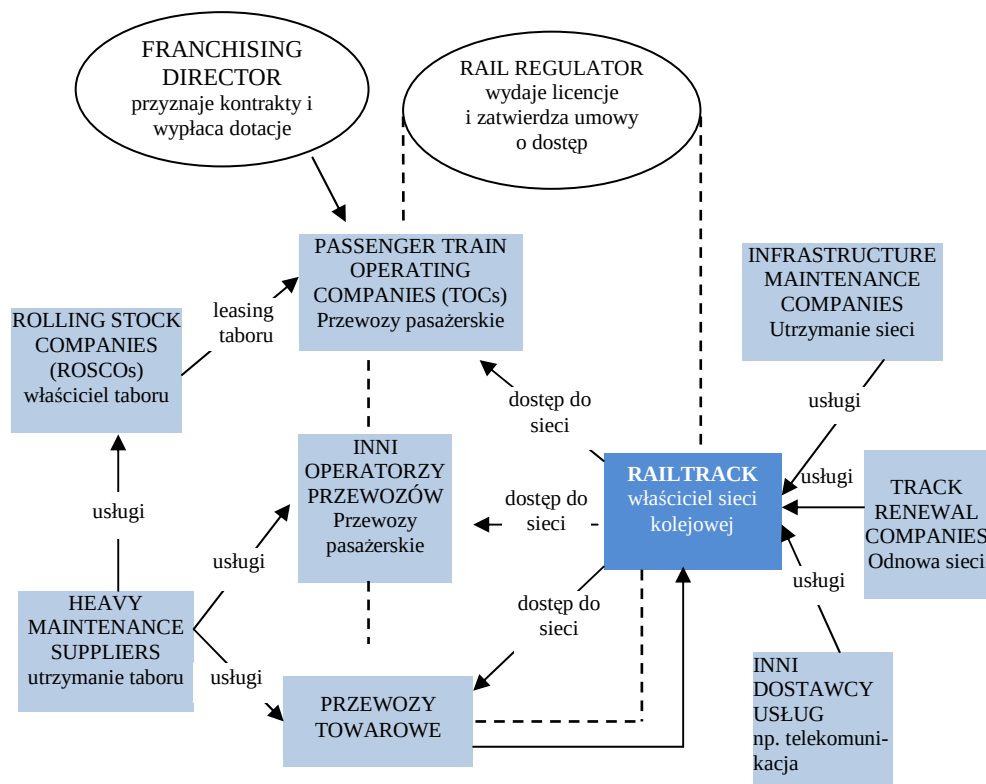
- w obszarze infrastruktury: przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą Railtrack oraz łącznie trzynaście przedsiębiorstw zajmujących się utrzymaniem (Infrastructure Maintenance Companies, IMC) i odnawianiem infrastruktury (Track Renewal Companies, TRC), pokrywających geograficznie obszar kraju;
- przewozy towarowe: podzielone według rodzajów działalności na 6 przedsiębiorstw Freight Operating Companies (FOC);
- przewozy pasażerskie: utworzono 25 samodzielnych obszarów obsługi przewozowej, Train Operating Companies (TOC) na bazie wcześniejszego podziału sieci na linie międzyregionalne, regionalne i podmiejskie, o długości 600 - 700 km;
- dzierżawa taboru: trzy firmy Rolling Stock Companies (ROSCO), których zadaniem jest wynajem taboru trakcyjnego i wagonów operatorom przewozów pasażerskich;
- utrzymanie taboru: przedsiębiorstwa Heavy Maintenance Suppliers (HMS);
- nadzór nad jakością usług: Regionalne Komitety Doradcze Użytkowników Kolei (Rail Users Consultative Committees - RUCC), powiązane ze sobą poprzez organ centralny, Central Rail Users Consultative Committee (CRUCC).

Wykonawstwo przewozów pasażerskich w ramach poszczególnych TOC jest powierzane na zasadach konkurencji o rynek w ramach procedur przetargowych, których organizowaniem zajął się nowy urząd, Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF). Poza systemem francyz (koncesji operatorskich) pozostawiono dwa TOC, w tym przewozy na kontynent europejski tunelem pod kanałem La Manche, realizowane przez pociągi Eurostar oraz Heathrow Express (przewozy między lotniskiem Heathrow i centrum Londynu).

Ważnym założeniem dla przyjętego modelu restrukturyzacji kolei brytyjskich było ograniczenie czasu trwania umów koncesyjnych na obsługę przewozów pasażerskich do około 5-15 lat. Tak krótki okres miał wzmocnić konkurencję oraz umożliwić skuteczne oddziaływanie regulatora na jakość świadczonych usług i realizację kontraktu poprzez ewentualną szybką zmianę operatora w przypadku niezadowolających wyników. Oznaczało to jednak, że z punktu widzenia operatorów posiadanie majątku trwałego wiązało się z dodatkowym ryzykiem i mogło stanowić istotną barierę wejścia na rynek. Jako rozwiązanie wybrano opcję utworzenia trzech specjalnych przedsiębiorstw, Rolling Stock Companies (ROSCO), którym przekazano lokomotywy i wagony do przewozów pasażerskich. Zadaniem ROSCO jest leasing taboru przewoźnikom na zasadach komercyjnych. Przedsię-

³³¹ Ch. Schnöbel: *Vertikale Desintegration des britischen Eisenbahnsektors. Erfolg oder Misserfolg?* "Internationales Verkehrswesen", nr 4/2005; L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit.

biorstwa ROSCO zostały wykupione przez instytucje finansowe. Nową strukturę kolei brytyjskich po przekształceniach w 1994 roku przedstawia rysunek 2.2.



Rys.2.2. Struktura kolei brytyjskich po przekształceniach w połowie lat 90. ubiegłego wieku
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Railtrack Share Offer Prospectus*, London, SBC Warburg 1996, za: L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s. 37

Ze względu na potrzeby koordynacji połączeń i rozkładów jazdy, przedsiębiorstwa przewozowe, które objęły obsługę poszczególnych francyz zostały zobligowane do przystąpienia do wspólnej organizacji ATOC (Association of Train Operating Companies), powołanej w 1993 roku. Jej celem jest dostarczanie informacji dla pasażerów o połączeniach i opłatach oraz umożliwienie dokonania rezerwacji i zakupu biletów. ATOC prowadzi także rozliczenia wpływów biletowych pomiędzy przewoźnikami.

Podział funkcji w transporcie kolejowym pomiędzy wiele samodzielnych, konkurujących ze sobą jednostek wymagał w konsekwencji powołania również specjalnego systemu instytucji regulujących i kontrolnych. Zostały powołane dwie takie instytucje, o zróżnicowanych zadaniach i odpowiedzialności: ORR i OPRAF.

Railtrack, zarządca infrastruktury kolejowej, jako jedyny element będący monopolem naturalnym w nowej strukturze kolei wymagał regulacji o charakterze

ekonomicznym. Urzędem powołanym do tego celu był Office of the Rail Regulator (ORR), którego kompetencje w stosunku do RT obejmowały dwie główne kwestie³³²:

1. Regulowanie opłat i nadzorowanie treści umów pomiędzy Railtrack i operatorami, w tym:
 - podejmowanie decyzji co do poziomu i struktury opłat za dostęp do sieci kolejowej na bazie formuły RPI-X,
 - zatwierdzanie umów o korzystanie z infrastruktury (torów i stacji) pomiędzy zarządcą sieci a operatorami, w szczególności: zatwierdzanie odpłatności za dostęp i nadzorowanie zapisów dotyczących parametrów jakościowych usług dostępu, łącznie z sankcjami za opóźnienia zawinione przez RT (chodziło o zabezpieczenie operatorów przed utratą wpływów spowodowaną złym stanem utrzymania sieci czy złym planowaniem robót);
2. Nadzorowanie spełnienia wymagań wynikających z licencji na zarządzanie siecią, której ORR udzielił zarządcy infrastruktury, w tym dotyczących kluczowych zasad zarządzania zasobami oraz zachowania bezpieczeństwa i standardów.

Pozostałe kwestie pozostające w gestii ORR to:

1. Wydawanie licencji dla operatorów i zarządcy infrastruktury,
2. Egzekwowanie krajowego prawa w zakresie konkurencji,
3. Udzielanie zgody na zamykanie linii kolejowych,
4. Reprezentacja interesów klientów kolei.

Regulator, wykonując swoje zadania, był zobowiązany do ochrony interesów zarówno dostawców usług kolejowych, jak i ich użytkowników, do promocji konkurencji przy zachowaniu efektywności i gospodarności, dbałości o rozwój i wykorzystanie sieci, zagwarantowanie możliwości nabycia bezpośrednich biletów. Kluczowym zadaniem było zapewnienie, że Railtrack, jako prywatna instytucja, będzie w stanie finansować infrastrukturę zachowując efektywność i gospodarność. ORR miał obowiązek przygotowywać cykliczne raporty o stanie zasobów i koszcie kapitału, wraz z propozycjami ewentualnych dostosowań w zakresie systemu opłat. Przyjęty okres dla sporządzania takiego raportu wynosił pięć lat.

Pomimo dość obszernych kompetencji ORR nie miał wglądu we wszystkie relacje kontraktowe, np. nie mógł nadzorować warunków leasingu taboru i stacji oraz kontraktów między RT i dostawcą energii (co stanowi największą część jego kosztów). Najbardziej zaskakujące dla opinii publicznej było to, że regulator kolei nie miał wpływu na wysokość taryf pasażerskich³³³.

Konstrukcja ORR i jego umocowanie prawne jest typowe dla brytyjskich sektorów sieciowych, telekomunikacji, energetyki czy gospodarki wodnej, znane jako

³³² C. Nash, A. Smith, B. Matthews: *Großbritannien, [w:] Eisenbahnreformen...*, op.cit., s. 68.

³³³ S. Gleister: *Competition undermined by politics*, [w:] J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus, *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar, 2006, s. 68.

brytyjski model regulacji użyteczności publicznej. Niezależny Regulator jest powoływany przez Sekretarza Stanu, ale odpowiedzialny tylko przed sądami, a nie przed rządem. Jego obowiązkiem jest dbałość o interes publiczny.

Drugim urzędem regulacyjnym był wspomniany już Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF), którego istnienie wynikało ze specyfiki kolei. Było to wiadome i powszechnie akceptowane, że pomimo prywatyzacji, kolej odmiennie niż inne sprywatyzowane przedsiębiorstwa sieciowe, będzie wymagała zasilania finansowego ze środków publicznych. A zatem konieczne było utworzenie instytucji nadzorującej zasady i sposób ich wydatkowania, odpowiedzialnej przed rządem, zapewniającym fundusze. W praktyce sprowadzało się to do ustalenia warunków dla obsługi francyz pasażerskich, tj. szczegółów kontraktowych i taryfowych, które miały wpływ na wysokość wydatków rządowych. Do zadań OPRAF należało w szczególności:

- określanie parametrów usług i organizowanie przetargów na koncesje (franczyzy);
- dotowanie operatorów zgodnie z ustaleniami w umowach koncesyjnych,
- nadzór nad działalnością operatorów poszczególnych TOC.

Sprawy bezpieczeństwa na kolei pozostały w kompetencjach istniejącej już wcześniej instytucji, Health & Safety Executive (HSE). Nowym zadaniem HSE stało się wydawanie przewoźnikom certyfikatów bezpieczeństwa, niezbędnych do uzyskania licencji od Urzędu ORR. Całość systemu kolejowego była nadzorowana przez ministerstwo ds. transportu, Department for Transport, Local Government and the Regions (DTLR). Tym samym odpowiedzialność za funkcjonowanie systemu kolejowego została podzielona pomiędzy trzy instytucje, co przez niektórych obserwatorów rynku kolejowego od początku było uważane za błąd. W szczególności zwracano uwagę na brak przejrzystości w podziale ról pomiędzy ORR i OPRAF, prowadzący w rezultacie do likwidacji tego ostatniego urzędu.

Zgodnie z założeniami teoretycznymi, w warunkach konkurencji o rynek, gdy operator wygrywający przetarg jest chroniony kontraktem koncesyjnym, konieczne jest nadzorowanie jakości świadczonych usług. Obniżanie ich standardów może być bowiem wykorzystywane w celu obniżenia kosztów i uzyskania dodatkowych przychodów. Do tych zadań zostały powołane Regionalne Komitety Doradcze Użytkowników Kolei (Rail Users Consultative Committees - RUCC).

W nowym kształcie, obejmującym ok. 100 prywatnych przedsiębiorstw, system kolejowy zaczął funkcjonować od 1997 roku, po przydziale ostatniej franczyzy. Stosunkowo szybko zaczął budzić niezadowolenie użytkowników i krytykę ze strony opinii publicznej. Pierwsze problemy wynikały przede wszystkim z braku doświadczenia nowych operatorów i przejawiały się w perturbacjach w codziennym funkcjonowaniu tak złożonego systemu. Były to trudności przejściowe, właściwie nie do uniknięcia w tej sytuacji. Bardziej poważne i trwałe okazały się problemy związane z funkcjonowaniem spółki zarządzającej infrastrukturą.

2.4. Zarządzanie infrastrukturą kolejową

Powołane jako spółka akcyjna przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą Railtrack (RT) przejęło od British Railways wszystkie urządzenia infrastruktury kolejowej (linie, urządzenia sygnalizacji, mosty, tunele, stacje, magazyny) w podziale terytorialnym na dziesięć (obecnie siedem) częściowo nakładających się stref. Większość spośród 2 516 stacji pasażerskich zostało wydierżawionych poszczególnym spółkom przewozowym TOC, a w gestii zarządcy infrastruktury pozostało tylko 18 stacji węzłowych.

Bezpośrednie dotacje do działalności zarządcy zostały zlikwidowane, a jego przychody miały stanowić w całości wpływ z tytułu udostępniania sieci kolejowej przedsiębiorstwom przewozowym oraz ze sprzedaży lub wynajmu stacji kolejowych. System opłat za dostęp do tras został opracowany przez rząd jeszcze przed prywatyzacją przedsiębiorstwa i opierał się na dwustopniowej taryfie, gdzie część stała pokrywała 91% kosztów, a część zmienna, odzwierciedlająca zużycie eksploatacyjne - 9% ogólnej kwoty kosztów. Stawki jednostkowe opłat za korzystanie z sieci miały być naliczane według modelu parametrycznego na podstawie takich wielkości, jak:

- typ sieci,
- jakość infrastruktury,
- prędkość,
- masa pociągu i nacisk osi,
- długość pociągu i liczba osi.

Zasady naliczania opłat i wysokość stawek jednostkowych zostały tak określone, aby zapewniały zarządcy stabilne dochody, łącznie z zyskiem w wysokości 5,6%³³⁴. Railtrack nie miał możliwości samodzielnie dokonywać zmian zasad naliczania opłat, ani wysokości stawek. Wyliczone według modelu opłaty składały się, jak wspomniano, jedynie na około 9% kosztów sieci, natomiast koszty stałe, jako koszty wspólne, zostały rozdzielone na 25 przedsiębiorstw przewozów pasażerskich TOC jako głównych użytkowników sieci. Wysokość łącznej opłaty za dostęp do sieci stanowiła element kontraktu zawieranego z poszczególnymi franczyzobiorcami TOC i była silnie zróżnicowana w zależności od taboru, jakim dysponował operator.

Zadania w zakresie utrzymania i odnowy infrastruktury, przekazane do spółek utrzymania IMC i odnowy TRC zostały zabezpieczone kontraktami z Railtrackiem o wartości około 1 mld funtów rocznie, z zastrzeżeniem, że nie będą podlegały renegotjacji przez okres trzech lat. Zagwarantowanie tych kontraktów było elementem przygotowania spółek do prywatyzacji i uatrakcyjnienia ich dla potencjalnych inwestorów. Spółki IMC i TRC zostały sprywatyzowane.

³³⁴ Ch. Schnöbel: *Vertikale Desintegration...*, op.cit.

Administrowanie siecią kolejową miało pozostać w gestii rządu przez pewien czas po rozpoczęciu reformy, jednak względy polityczne (zamiar nieodwracalnego dokończenia prywatyzacji kolei) spowodowały przyspieszenie decyzji o prywatyzacji także podmiotu zarządzającego infrastrukturą³³⁵. W rezultacie w 1996 roku spółka Railtrack została sprzedana na giełdzie, generując przychód dla rządu w wysokości 1,9 mld funtów. Tym samym zasadnicze warunki funkcjonowania zarządcy infrastruktury zostały w dużej mierze sztywno określone już na początku jego egzystencji w nowej strukturze prawnej i własnościowej, nie pozostawiając przedsiębiorstwu żadnej swobody decyzyjnej. Fakt ten, a także nieoczekiwany wzrost przewozów w pierwszych latach funkcjonowania kolei w nowej strukturze miał istotny wpływ na koszty utrzymania i jakość infrastruktury, oraz funkcjonowanie całego systemu kolejowego.

W kompetencji państwa pozostało subwencjonowanie budowy nowych linii, z założeniem, że będą to linie dochodowe. W ramach zadań inwestycyjnych Railtrack przyjął program opiewający na kwotę 16 mld funtów, z której znaczna część miała być przeznaczona na modernizację i komercjalizację stacji węzłowych. Do roku 2001 na dużych dworcach (w tym wszystkich londyńskich) miała zostać wprowadzona działalność handlowa i hotelowa³³⁶.

Dynamiczny wzrost przewozów pasażerskich był jednym z pierwszych efektów restrukturyzacji BR, nie oczekiwanym ani przez rząd, ani też przez spółkę zarządzającą siecią. System opłat za dostęp do infrastruktury, oparty głównie na stałej rocznej opłacie, był tak skonstruowany, że zachęcał operatorów do zwiększania liczby uruchamianych pociągów (bezpośrednio obciążały ich tylko koszty zmienne użytkowania). W okresie 1995/96 do 2005/06 nastąpił wzrost liczby pociągokilometrów oraz liczby podróży i pracy przewozowej we wszystkich segmentach przewozów pasażerskich, co pokazuje tabela 2.2. Jeszcze większy wzrost pracy przewozowej w tym okresie, o 60% - z 13 mld tkm do 20,7 mld tkm, miał miejsce w przewozach towarowych³³⁷. Ogółem, w ciągu 10 lat, między rokiem 1996/97 a 2006/07 nastąpił wzrost pracy przewozowej w przewozach pasażerskich o 45% , a w przewozach towarowych o 50%³³⁸.

Tak znaczny rozwój przewozów spowodował gwałtowny wzrost obciążenia sieci i zarazem potrzeb w zakresie utrzymania i modernizacji linii, co nie było przewidywane, ani ujęte w zawartych już kontraktach z jednostkami utrzymania IMC. Szczególne skutki dla kosztów utrzymania infrastruktury miał wzrost przewozów towarowych, ze względu na to, że standardy utrzymania były dostosowane

³³⁵ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s.5.

³³⁶ F. Batisse: *Les gares et leur valorisation dans le monde*. „Revue des Chemins de Fer”. 1998, nr 4.

³³⁷ G. Smith: *Rail freight operators are growing their businesses!*, „The Success of the UK railway structure”, A joint report of the UK rail reform seminar, Bruksela, luty 2006.

³³⁸ *Network Rail Infrastructure Ltd Annual Report and Accounts 2009*, www.networkrail.co.uk, 24.06.2010.

wane do przewozów pasażerskich, dominujących na sieci kolejowej Wielkiej Brytanii³³⁹.

Tabela 2.2

Rozwój przewozów pasażerskich w Wielkiej Brytanii w latach 1995/96-2005/2006

	Praca przewozowa [mld pas.km] 2005/06	Przyrost pracy przewozowej 95/6-005/06	Przyrost liczby podróży pasażerskich 95/6-2005/06	Przyrost liczby pociągokm 95/6-2005/06
InterCity	13,3	30%	64%	55%
Regionalne (i regiony miejskie)	8,2	41%	30%	16%
Aglomeracja Londynu	21,1	53%	56%	18%
Ogółem	42,9	43%	50%	24%

Źródło: Muir G.: *The railway in Britain: on the right lines*. CER, February 2006, s. 23

Co więcej, Railtrack nie miał nad procesami utrzymania sieci, ani ich kosztami wystarczającej kontroli, ponieważ były one wykonywane przez niezależne spółki. Intensyfikacja użytkowania linii kolejowych ujawniła ponadto wieloletnie zaniedbania i niedoinwestowanie sieci jeszcze z czasów British Railways. Nałożenie się wymienionych czynników w rezultacie doprowadziło pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku do wielu katastrof kolejowych. Najpoważniejszą z nich był wypadek pod Hattfield w 2000 roku. W następnym okresie miały miejsce intensywne kontrole stanu sieci, powodujące znaczne uciążliwości dla pasażerów, opóźnienia, a nawet odwołania pociągów. Zostały wprowadzone bardzo surowe, a jak się ocenia, nadmiernie surowe i niepotrzebne, procedury bezpieczeństwa³⁴⁰.

Podjęte działania spowodowały znaczny wzrost kosztów Railtracka, co łącznie z koniecznością płacenia kar za spowodowane opóźnienia i sześciokrotnym przekroczeniem budżetu modernizacji linii zachodniego wybrzeża West Coast Main Line (Londyn, Manchester, Birmingham do Glasgow) doprowadziło do upadłości Railtracka. W konsekwencji firma została przejęta pod administrację publiczną. W połowie roku 2002 aktywa Railtracka przeniesiono do nowo utworzonej spółki non-profit o nazwie Network Rail.

Network Rail, obecny zarządca infrastruktury kolejowej w Wielkiej Brytanii, jest specjalną spółką z ograniczoną odpowiedzialnością. Nie ma udziałowców, a członków, w liczbie około 100, z których większość - jednak nie więcej niż 80% - reprezentuje władze publiczne, w tym instytucję regulatora. Członkiem Network Rail jest ministerstwo transportu, Department for Transport. Pozostali członkowie rekrutują się, między innymi, spośród przewoźników i innych zainteresowanych

³³⁹ S. Gleister: *Competition undermined by politics...*, op.cit., s. 65.

³⁴⁰ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s. 8.

przedsiębiorstw z branży kolejowej. Zarząd spółki jest odpowiedzialny przed członkami i może być przez nich odwołany, a jednocześnie ma wpływ na wybór członków. Spółka ma obowiązek prowadzić działalność według standardów dla spółek handlowych, publikuje corocznie biznes plan, a cały zysk jest przeznaczany na cele statutowe. Jedną z pierwszych decyzji nowego zarządu było ponowne połączenie przedsiębiorstwa z wydzielonymi uprzednio i sprzedanymi jednostkami utrzymania i odnawiania infrastruktury. Obecnie Network Rail zatrudnia około 35 000 pracowników (w momencie utworzenia Railtrack zatrudniał około 12 000 osób).

Zasady prowadzenia modernizacji sieci i inwestycji pozostały nie zmienione i opierają się o kontrakty zawierane z rządem.

2.5. Konkurencja o rynek w przewozach pasażerskich

W zakresie transportu pasażerskiego sieć obsługi przewozowej uległa podziałowi na 25 obszarów, w zasadzie zgodnych z poprzednim podziałem BR według centrów biznesowych. Zachowano podział na:

- przewozy dalekobieżne (7 linii międzyregionalnych, InterCity),
- przewozy regionalne (7 sieci przewozów regionalnych),
- przewozy aglomeracyjne (11 obszarów obsługowych).

Organizacja przewozów pasażerskich opiera się na koncepcji franczyz na obsługę przewozów pasażerskich w zdefiniowanych wcześniej obszarach przewozowych. Realizację tej koncepcji i nadzór nad wykonawstwem usług powierzono urzędowi OPRAF. Zgodnie z zasadami franchisingu, przedsiębiorstwu, startującemu w przetargu o franczyzy, zaoferowano pakiet warunków ramowych dla prowadzonej działalności, w których określono także wysokość dotacji rządowych na pokrycie kosztów dostępu do infrastruktury na czas trwania umowy. Ryzyko ewentualnego wzrostu kosztów infrastruktury w tym okresie przejmował rząd. Aby utrzymać presję konkurencyjną i umożliwić stosunkowo regularne postępowanie przetargowe, TOC zostały udostępnione (jak piszą naukowcy brytyjscy - sprywatyzowane³⁴¹) praktycznie bez żadnego majątku. Przedsiębiorstwa przystępujące do przetargu miały dostęp do wagonów i taboru trakcyjnego poprzez firmy leasingowe ROSCO oraz do stacji, które mogły być dzierżawione od Railtracka.

Elementem decydującym o wygranej w przetargu była wysokość żądanej dotacji lub oferowanej premii za obsługę tras, będących przedmiotem przetargu. Mniejsze znaczenie miały zobowiązania oferentów dotyczące inwestycji. Jednocześnie regulacji podlegały taryfy przejazdowe według formuły RPI-X, w odniesieniu do koszyka cen określonych podstawowych usług przewozowych. Poziom bazowy

³⁴¹ C. Nash, A. Smith: *Britain, [w:] Reforming Railway - Learning from experience*, CER 2011, s. 90.

tworzyły ceny z roku 1995. W latach 1996-1998 dopuszczalna była podwyżka cen co roku tylko o wskaźnik inflacji, a od roku 1999 nawet o 1% poniżej inflacji³⁴².

Niezbędnym elementem umowy franczyzowej były „Passenger Service Requirements” (PSR), określające minimalny wymagany poziom jakościowy świadczonych usług, w niektórych przypadkach konsultowane z regionalnym zarządem transportu przy władzach samorządowych, o ile taki istniał³⁴³. Wymagania te zawierały następujące elementy:

- godziny kursowania pierwszego i ostatniego pociągu od poniedziałku do piątku oraz w soboty i w niedziele,
- minimalną liczbę pociągów na dobę,
- maksymalny odstęp czasu między pociągami,
- najdłuższy czas podróży,
- stacje obsługiwane przez daną liczbę pociągów, maksymalną liczbę miejsc,
- maksymalny procent pasażerów stojących (zakłada się, że wszyscy podróżujący ponad 20 minut powinni mieć miejsce do siedzenia).

W końcowej wersji umowy uwzględniano ponadto punktualność, sprząatanie oraz informację dla klientów. Jako poziom odniesienia przyjęto dotychczasowy poziom usług British Railways. Główny nacisk położono na punktualność i zapewnienie wykonania rozkładu jazdy, wprowadzając również system zachęt finansowych. Jeżeli opóźnienie było większe niż ustalony poziom, to TOC miało płacić karę do OPRAF³⁴⁴, jeśli nie było opóźnień, OPRAF płaciło premię TOC. Operatorzy mieli możliwość podniesienia poziomu usług ponad minimalny poziom w uzgodnieniu z dyrektorem ds. francyz.

Wszystkie franczyzy (koncesje) zostały przyznane w drodze przetargów, organizowanych przez OPRAF na zasadach negocjacji z ogłoszeniem w okresie od grudnia 1995 do kwietnia 1997 roku. Najpierw OPRAF w tzw. dokumencie wstępnego zakwalifikowania przedstawił liczby dotyczące przewozów i przychodów w ostatnich kilku latach dla każdego z oferowanych obszarów TOC i zaprosił zainteresowane firmy do składania ofert. Po wstępnej ocenie możliwości każdego oferenta do dalszych negocjacji zostali zaproszeni ci, którzy w ocenie OPRAF byli wystarczająco silni finansowo. Konkurencja o franczyzy była dość ostra, łącznie ponad 16 oferentów ubiegało się o koncesje; o jedną franczyzę przeciętnie czterech przedsiębiorców³⁴⁵. Większość z nich to przedsiębiorstwa prowadzące dotychczas przewozy autobusowe³⁴⁶. Ostatecznie trzynastu operatorów uzyskało koncesje. Premia miała być wypłacana już od pierwszego roku funkcjonowania franczyzy

³⁴² A. Harassek, S. Poźniak: *Trudny proces prywatyzacji kolei w Wielkiej Brytanii*. „Przegląd Komunikacyjny”, nr 1/1996, s. 18.

³⁴³ M. Łukasiak, S. Romański: *Kolejowe usługi o charakterze publicznym w krajach UE i w Polsce*. „Przegląd Komunikacyjny” nr 6/1998.

³⁴⁴ SRA: *Q & A: Fares & Tickets*. www.sra.gov.uk/qa/fares, październik 2003.

³⁴⁵ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s. 8.

³⁴⁶ S. Gleister: *Competition undermined by politics ...*, op.cit. s. 58.

początkowo tylko w przypadku jednej TOC, linii Gatwick Express, łączącej stacje Londyn Victoria i Gatwick Airport. W przypadku siedmiu francyz przewidywano premie dla rządu pod koniec okresu trwania umowy, a w pozostałych TOC zakładano konieczność dotowania przez cały okres umowy. W pierwszym pełnym roku funkcjonowania wszystkich francyz koszty OPRAF związane z dotacjami wyniosły 1,4 mld funtów³⁴⁷. W późniejszym okresie liczba koncesji uległa zmniejszeniu.

Okres obowiązywania umów dla większości koncesji wynosił 7 lat, dla pięciu francyz - 15 lat, co wiązało się z pewnymi zobowiązaniami inwestycyjnymi operatorów. W czasie trwania kontraktu operatorzy zostali zobligowani do składania miesięcznych, kwartalnych i rocznych sprawozdań o przewozach i finansach. W sprawozdaniach miały zostać ujęte następujące dane:

- dotyczące pracy eksploatacyjnej: liczba pociągokilometrów, wagonokilometrów, miejscokilometrów,
- dotyczące pracy przewozowej: liczba podróży i pasażerokilometrów,
- gotowość techniczna taboru,
- punktualność i inne wskaźniki jakościowe, ustalane na podstawie informacji od klientów,
- bilans i rachunek wyników.

Nowi przewoźnicy przejęli ryzyko przychodów i kosztów, z wyjątkiem kosztów sieci, których zmiany wpływały na wysokość dotacji rządowych lub wypłacanej przez operatora premii. Były to zatem kontrakty na zasadach „kosztów netto”. W przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji, odbiegającego od warunków kontraktu, każda ze stron mogła domagać się renegotjacji umowy. Oprócz dotacji z OPRAF przewoźnicy mogli oczekiwać pewnych przychodów od regionalnych zarządów transportu; jednak te nie pokrywały całego obszaru Wielkiej Brytanii i miały stosunkowo niewielkie kompetencje.

W toku dopracowywania struktury nowego systemu kolejowego z początkiem roku 2001 powołano nowy urząd regulacyjny, Strategic Rail Authority (SRA), który na okres kilku lat przejął m.in. zadania OPRAF, do momentu jego likwidacji i przekazania zadań bezpośrednio w gestię ministerstwa ds. transportu Department for Transport. Miało to miejsce w roku 2004, wraz z nowymi regulacjami prawnymi, skutecznymi od roku 2005. Przyjęte wówczas rozwiązania nosiły częściowo charakter regionalizacji, ponieważ zwiększyły autonomię decyzyjną władz regionalnych Szkocji i Walii oraz kompetencje sześciu regionalnych zarządów transportu, Passenger Transport Executives (PTE) i zarządu transportu w Londynie³⁴⁸. Wśród nowych rozwiązań przewidziano także możliwość zastąpienia koncesji na przewozy kolejowe koncesją na przewozy autobusowe, która zaspokoi występujące potrzeby przewozowe i będzie spójna z lokalnym planem transportowym.

³⁴⁷ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s.9.

³⁴⁸ W Wielkiej Brytanii istnieje sześć zarządów regionalnych transportu PTE: Merseyside, Greater Manchester, Tyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire i South Yorkshire.

Zmiany zasad koncesjonowania w 2007 roku spowodowały, że niektóre obszary obsługi zostały zlikwidowane i połączone z innymi, w wyniku czego niektórzy przewoźnicy obsługują przewozy kilku rodzajów. W roku sprawozdawczym kwiecień 2008/marzec 2009, wśród 19 koncesji 18 było nadzorowanych przez rząd, a jedna przez Regionalny Zarząd Transportu (Merseyrail). Liczba przedsiębiorstw obsługujących franszyzy zmalała do jedenastu. Jedną z fransyz, East Coast, była obsługiwana przez spółkę Directly Operated Railways Ltd., powołaną przez ministerstwo w celu przejęcia obsługi regionu, w którym odebrano operatorowi koncesję. Operatorzy pozostający poza systemem koncesji to nadal Heathrow Express i Eurostar International³⁴⁹.

2.6. Przedsiębiorstwa leasingujące tabor ROSCO

Jak powiedziano wcześniej, powołanie specjalnych firm ROSCO zajmujących się leasingiem taboru miało na celu zmniejszenie barier dostępu do rynku przewozów pasażerskich. Ożywienie przewozów kolejowych w pierwszych latach po restrukturyzacji kolei przyniosło wzrost zapotrzebowania na nowy tabor. Przekazane do ROSCO jednostki taborowe British Railways były w większości zużyte, a ich średni wiek wynosił około 23 lat. Przedsiębiorstwa ROSCO, przy dużym zainteresowaniu przemysłu taboru kolejowego, były w stanie dość szybko odnowić i powiększyć swoje zasoby. Jednak konsekwencją nagłego wzrostu zapotrzebowania na przewozy było przyspieszenie produkcji taboru, a zwłaszcza skrócenie okresu testowania gotowych jednostek. W rezultacie podczas eksploatacji ujawniało się wiele niedopracowanych rozwiązań, a wprowadzany do ruchu tabor nie do końca był zgodny z warunkami technicznymi, panującymi na sieci kolejowej Network Rail³⁵⁰. Pomimo tych trudności odnotowano znaczną poprawę, jeśli chodzi o dostępność i poziom taboru. W 2006 roku wśród 10 700 pojazdów pasażerskich 4 800 to były pojazdy nowe, prawie wszystkie zakupione przez ROSCO, kosztem około 7 mld euro³⁵¹. Ocenia się, że kolejowy park taborowy Wielkiej Brytanii jest najnowocześniejszy w Europie; średni wiek taboru w roku 2006 wynosił 13 lat³⁵².

2.7. Liberalizacja rynku i konkurencja

Przewozy towarowe przydzielono do sześciu przedsiębiorstw FOC, powołanych do prowadzenia poprzednio zdefiniowanych rodzajów usług. Wszystkie przedsiębiorstwa zostały wyposażone w tabor i wszystkie, z wyjątkiem jednego (Freightliner, przewóz kontenerów) zostały zakupione w 1996 roku przez Wisconsin Central Ltd., a następnie scalone jako English, Welsh and Scottish Railways

³⁴⁹ *National rail trends yearbook 2008 – 2009, 2010*, Office Of Rail Regulation, www.rail-reg.gov.uk, pobrano 20.05.2010.

³⁵⁰ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s.13.

³⁵¹ G. Muir: *The railway in Britain: on the right lines*. CER, February 2006, s. 27.

³⁵² C. Nash, A. Smith: *Britain, [w:] Reforming Railway...*, op.cit., s. 95.

(EWS). Tak więc w rezultacie na rynku pozostały tylko dwa przedsiębiorstwa. W ocenie komentatorów rynku kolejowego otwarcie przewozów towarowych na konkurencję przyniosło zadowalające efekty. Zaobserwowano wzrost innowacyjności, zarówno w odniesieniu do zakresu oferowanych usług, jak i metod ich dostarczania. Jako przykład można podać nabycie pewnej liczby tanich i niezawodnych lokomotyw od General Motors of America, co nie byłoby możliwe w ramach państwowego przedsiębiorstwa³⁵³.

W 2001 roku Wisconsin Central Ltd. zostało zakupione przez przedsiębiorstwo Canadian National, głównie w celu pozyskania praw do obsługi kilku linii kolejowych w Kanadzie, którymi dysponowała spółka Wisconsin. Canadian National nie było zainteresowane prowadzeniem interesów w Europie, stąd w czerwcu 2007 roku nastąpiło zbycie spółki EWS na rzecz holdingu Deutsche Bahn AG. W dniu 1 stycznia 2009 zmieniono nazwę spółki na DB Schenker Rail (UK). Spółka ta jest obecnie największym kolejowym przewoźnikiem towarowym w Wielkiej Brytanii.

Dostęp do rynku przewozów towarowych jest w pełni otwarty już od początku reformy, czyli od roku 1996. Jedynym warunkiem dostępu do rynku jest potwierdzenie zachowania wymogów bezpieczeństwa oraz zawarcie umowy z zarządcą infrastruktury o prawo korzystania z trasy przejazdu. Mimo to liczba operatorów na rynku jest niewielka. W 2010 roku, oprócz DB Schenker Rail UK, przewozy towarowe wykonywały firmy:

- Freightliner (powstały po likwidacji BR, obsługujący początkowo przewozy kontenerowe, ostatnio również przewozy masowe),
- DRS (Direct Rail Services, druga co do wielkości firma na rynku, filia państwowej spółki z sektora przemysłu jądrowego, zajmująca się początkowo transportem paliwa i odpadów jądrowych),
- GB Railfreight (ostatnio wykupiony przez Eurotunnel, zajmuje się przewozami węgla, masowymi, intermodalnymi)³⁵⁴.

Łącznie na rynku przewozów ładunków aktywne były cztery przedsiębiorstwa, z których największy, DB Schenker Rail UK, obsługiwał ponad 90% przewozów.

Na rynku **przewozów pasażerskich** dopuszczano w założeniach reformy kolei możliwość otwartej konkurencji pomiędzy operatorami, podczas gdy koncesjami byłyby objęte tylko pewne rodzaje usług. Jednak w wyniku politycznych dyskusji rząd skłonił się ku przekonaniu, że taka konkurencja nie jest technicznie możliwa i stąd, w 1993 roku wydał dokument ograniczający prawo do konkurencji. Na podstawie dość skomplikowanych reguł koncesjonowani operatorzy mogli zadeklarować, które usługi uważają za kluczowe i w związku z tym wymagające ochrony. Konkurencja na rynku mogła zatem obejmować tylko pozostałe usługi, stanowiące

³⁵³ S. Gleister: *Competition undermined by politics*,...,op.cit., s. 66.

³⁵⁴ *National rail trends yearbook 2008 – 2009*, 2010, Office Of Rail Regulation, www.rail-reg.gov.uk, s. 38, pobrano 20.05.2010.

aktywności niekluczowe, „non-core” i połączenia na obrzeżach koncesjonowanych obszarów³⁵⁵.

Przepisy te zostały w pewnym stopniu zliberalizowane w 1999 roku, co przyczyniło się do pojawienia się na rynku przewoźników tzw. „open access”, czyli korzystających z prawa wolnego dostępu do sieci i obsługujących zaproponowane przez siebie połączenia bez dopłat rządowych. Trzeba jednak powiedzieć, że firmy te ponoszą tylko koszty zmienne dostępu do sieci, tj. związane z prowadzeniem ruchu pociągów, a nie ponoszą kosztów stałych dostępu, rozdzielanych pomiędzy operatorów TOC. Typowe przykłady konkurencji na torach w przewozach pasażerskich dotyczą obsługi relacji bezpośrednich z Londynu, w których nie ma wystarczającej oferty przewoźników koncesjonowanych lub oferta niższych cen biletów za połączenia wolniejsze³⁵⁶. Pierwszy przewoźnik „open Access”, Hull Trains, już w 2000 roku uruchomił trzy połączenia dziennie pomiędzy Hull w Yorkshire i London King’s Cross³⁵⁷. Inni dwaj operatorzy wolnego dostępu aktywni na rynku to spółki Wrexham & Shropshire oraz Grand Central.

W roku 2009 na rynku przewozów pasażerskich aktywnych było łącznie 16 przedsiębiorstw przewozowych: 11 przedsiębiorstw obsługujących 19 francyz (tab.2.3), 4 przewoźników wolnego dostępu („open access” i Heathrow) oraz przedsiębiorstwo przewozów międzynarodowych Eurostar.

Tabela 2.3

Przedsiębiorstwa wykonujące przewozy koncesjonowane w Wielkiej Brytanii w 2010 r.

Nazwa przedsiębiorstwa	Własność/ rodzaj przewozów	Przynależność państwowa
National Express	Prywatna, autobusowe i kolejowe	Wlk. Brytania
FirstGroup	Prywatna, autobusowe i kolejowe	Wlk. Brytania
Arriva	Prywatna, autobusowe i kolejowe	Wlk. Brytania do sierpnia 2010, obecnie DB (Niemcy)
Stagecoach	Prywatna, autobusowe i kolejowe	Wlk. Brytania
Virgin	Prywatna, kolejowe	Wlk. Brytania
MTR	Publiczno-prywatna, kolejowe	Hong Kong/Chiny
Go Ahead	Prywatna, autobusowe i kolejowe	Wlk. Brytania
Keolis	Publiczna, kolejowe	Francja
Serco	Prywatna, usługi	Wlk. Brytania
Abellio	Publiczna, kolejowe i autobusowe	Holandia
DB	Publiczna, kolejowe i autobusowe	Niemcy

Źródło: Nash C., Smith A.: *Britain*, [w:] *Reforming Railway - Learning from experience*, CER. 2011, s. 96

³⁵⁵ S. Gleister: *Competition undermined by politics*,...,op.cit., s. 57.

³⁵⁶ C. Nash, A. Smith: *Britain*, [w:] *Reforming Railway*...,op.cit. s. 95.

³⁵⁷ M. Bonar: *The expansion of open access passenger services on Britain’s railway*. www.railwaystrategies.co.uk, November 2008.

W obsłudze rynku przewozów pasażerskich Wielkiej Brytanii biorą udział, jak widać z danych zawartych w tabeli, dwie grupy firm: brytyjskie prywatne i zagraniczne, należące do kolei państwowych: Francji, Holandii i Niemiec. Uwagę zwraca szczególna pozycja kolei niemieckich DB, które są właścicielem lub udziałowcem w czterech franczyzach pasażerskich, prowadzą mniejsze operacje przewozowe na zasadzie wolnego dostępu i są większościowym przewoźnikiem na rynku przewozów towarowych.

W rankingu państw UE według wskaźnika liberalizacji LIB Wielka Brytania zajęła drugie miejsce, za Szwecją, z oceną 865 punktów³⁵⁸.

2.8. Instytucje regulujące sektor kolejowy

W okresie początkowym reformy główna uwaga władz zwrócona była na poprawę wyników ekonomicznych i wzrost efektywności sprywatyzowanej kolei. Oczekiwano, że system, raz już sprywatyzowany, będzie wymagał niewielkiej uwagi publicznej, koncentrującej się głównie na zmniejszaniu deficytu działalności operacyjnej i monitorowaniu dostępu do sieci³⁵⁹. W zawiązku z tym, zadania systemu regulacji, realizowanego przez trzy instytucje (HSE - bezpieczeństwo, OPRAF - kontraktowanie usług przewozowych, ORR - regulacja ekonomiczna zarządcy infrastruktury), skupiały się na nadzorowaniu bieżących relacji pomiędzy przedsiębiorstwami.

Jednak jak się okazało, zastosowany system regulacji był nieprzejrzysty (jak wspomniano wcześniej) i wykazywał pewne braki. Przede wszystkim, żaden z urzędów regulacji nie posiadał kompetencji w zakresie określania strategicznych planów rozwoju kolei. Brak takich planów uniemożliwiał z kolei prywatnym przewoźnikom i firmom udostępniającym tabor opracowywanie swoich strategii inwestycyjnych. Jednocześnie Railtrack, jako prywatna firma, nie miał bezpośredniego dostępu do danych popytowych, którymi dysponowali przewoźnicy, ani też do finansowania publicznego, co ograniczało przydatność jego własnych planów biznesowych³⁶⁰.

Powyższe okoliczności oraz gwałtowny wzrost popytu na przewozy narzucił konieczność bardziej precyzyjnego planowania przyszłości kolei, z jasnym określeniem możliwości finansowania publicznego. Temu zadaniu nie mógł sprostać sektor prywatny, a więc w konsekwencji w 1999 roku powołano instytucję Strategic Rail Authority (SRA), odpowiedzialną za strategiczne ukierunkowanie rozwoju transportu kolejowego oraz finansowanie w imieniu państwa projektów rozbudowy sieci. Jednocześnie ogłoszono 10-letni plan rozwoju transportu do 2010 roku³⁶¹. W 2001 roku SRA przejął funkcje OPRAF (ten urząd został zlikwidowany)

³⁵⁸ *Rail Liberalisation Index 2011...*, op.cit., s. 10.

³⁵⁹ L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s. 14.

³⁶⁰ C. Nash, A. Smith: *Britain, [w:] Reforming Railway...*, op.cit. s. 94.

³⁶¹ W pewnym okresie funkcje kontrolne sprawowały nawet 4 instytucje równocześnie.

i częściowo funkcje ORR w zakresie reprezentacji interesów pasażerów. Na skutek podjęcia nowych zadań i rewizji dotychczasowego rozwoju, w systemie transportu kolejowego wprowadzono następujące korekty funkcjonowania:

- przeprowadzono analizy sieci w celu określenia odcinków o największych potrzebach inwestycyjnych,
- wskazano kierunki dalszego rozwoju sieci,
- wskazano na potrzebę ograniczenia liczby TOC i czasu trwania koncesji na okres od 5 do 8 lat z możliwością przedłużenia, jeżeli wyniki działalności będą satysfakcjonujące,
- ustanowiono zasady podziału ryzyka pomiędzy SRA i nowych operatorów TOC,
- zaproponowano większe włączenie TOC do inwestycji rozwojowych w zakresie infrastruktury, którymi TOC byłyby zainteresowane (stało to jednak w sprzeczności z zamierzonym skróceniem czasu obowiązywania umowy franczyzowej),
- zwiększono udział kosztów zmiennych w systemie odpłatności za dostęp do infrastruktury do 30%³⁶²,
- zwiększono wpływ regulatora we współpracy z ROSCO na projektowanie i finansowanie taboru do przewozów pasażerskich.

Jednakże, jako główny efekt zmian przeprowadzonych wraz z powołaniem SRA można wskazać znaczne zwiększenie zakresu ingerencji i odpowiedzialności władz publicznych za funkcjonowanie transportu kolejowego; zasada pozostawienia całkowitej samodzielności sektorowi prywatnemu została zastąpiona koncepcją partnerstwa.

Ostatni krok w rozwoju regulacji systemu kolejowego Wielkiej Brytanii związany jest z decyzjami podjętymi na skutek analizy roli i funkcjonowania kolei, której wyniki zostały ogłoszone w dokumencie „The Future of Rail” z 2004 roku. Po przebadaniu wielu opcji, rząd podjął decyzję o uproszczeniu struktury systemu kolejowego poprzez rozwiązanie SRA i przejęcie jego funkcji przez ministerstwo ds. transportu, Department for Transport (DfT). Administracja rządowa przejęła tym samym także organizację i nadzór nad procesem koncesjonowania. Regionalne komitety reprezentujące pasażerów zostały rozwiązane i zastąpione przez jeden organ, Rail Passenger Council, finansowany bezpośrednio przez rząd, czyli DfT.

Rola ORR jako niezależnego regulatora została utwierdzona. ORR zachowało swoje istotne funkcje w zakresie określania zasad odpłatności za dostęp do infrastruktury, we współpracy z zarządcą infrastruktury spółką Network Rail i rządem. Do kompetencji ORR przekazano ponadto funkcje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na kolejach, pełnione poprzednio przez Health & Safety Executive. Argumentem przemawiającym za połączeniem tych funkcji był pogląd, że kwestie bezpieczeństwa, niezawodności i efektywności powinny podlegać nadzorowi przez

³⁶² L.S. Thompson: *Privatizing British Railways...*, op.cit., s. 17.

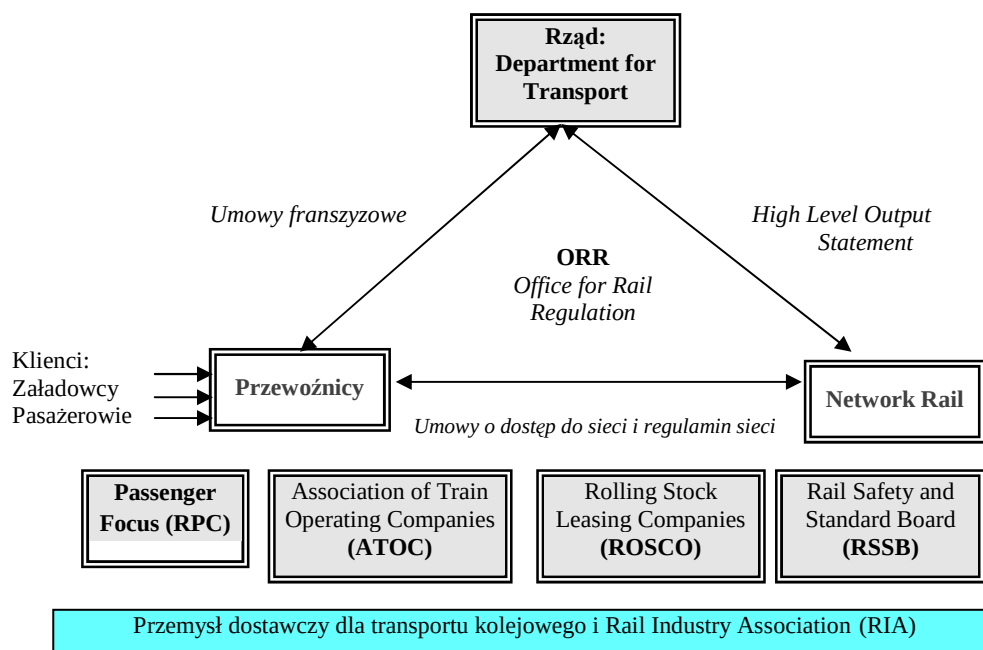
jedną instytucję, aby uniknąć wzrostu kosztów przez nadmierne uwypuklenie spraw bezpieczeństwa³⁶³.

Istotnym novum wprowadzonym w celu zapobiegania konfliktom na tle finansowania rozwoju infrastruktury jest procedura iteracyjna, w której DfT tworzy dwa ważne dokumenty na każdy pięcioletni okres kontrolny:

- ogólny budżet na cele inwestycyjne (The Statement of Funds Available, SOFA), w tym środki przekazywane przez kontrakty koncesyjne jako opłaty za dostęp,
- pożądane wyniki w zakresie zdolności przewozowej, punktualności, bezpieczeństwa (High Level Output Statement, HLOS).

Zadaniem ORR jest sprawdzenie, czy proponowane przez rząd fundusze są wystarczające na pokrycie oczekiwań sformułowanych w HLOS i doprowadzanie do zgodności obu dokumentów, w ramach współpracy z Network Rail i konsultacji z operatorami. Jeżeli to się nie uda, obowiązującym dokumentem pozostaje SOFA, a pożądane parametry wynikowe ulegają odpowiedniemu dostosowaniu³⁶⁴.

Nowa struktura relacji pomiędzy rządem, instytucją regulatora kolei i przedsiębiorstwami została przedstawiona na rysunku 2.3.



Rys.2.3. Kompetencje i powiązania w strukturze regulacji kolei brytyjskich

Źródło: G. Muir: *The railway in Britain: on the right lines*. CER 2006

³⁶³ C. Nash, A. Smith: *Britain*, [w:] *Reforming Railway...*, op.cit., s. 95.

³⁶⁴ Ibidem, s. 94.

ORR jest odpowiedzialne także za zbieranie i publikowanie statystyk dotyczących transportu kolejowego oraz dostarczanie rządowi koniecznych informacji strategicznych. W nowym zakresie odpowiedzialności, jako regulator kwestii ekonomicznych i bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, ORR funkcjonuje od 1 kwietnia 2006 roku.

Rząd przejął tym samym pełną i bezpośrednią odpowiedzialność za określanie publicznych, strategicznych celów dla transportu kolejowego i za finansowanie ich realizacji. Relacje między władzami publicznymi a sektorem prywatnym mają być budowane w oparciu o zasady partnerstwa publiczno-prywatnego, gdzie usługi kolejowe zostały określone jako służba publiczna, której zakres ustala rząd, a wykonuje ją sektor prywatny. Zarówno rząd, jak i władze regionalne, regionalne zarządy transportu, czy operatorzy mogą zgłaszać potrzeby modyfikacji obsługi przewozowej lub sieci kolejowej (także zamykanie linii), których realizacja będzie rozważana przez Network Rail. W przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów, strona zgłaszająca potrzebę modyfikacji (np. PTE) będzie musiała je pokryć.

2.9. Efekty reformy kolei brytyjskich

W latach 1990-2009 w Wielkiej Brytanii nastąpił **wzrost przewozów pasażerskich** kolejną o około 58%, z poziomu 33,4 do 51,1 mld pas.km. Udział kolei w przewozach pasażerskich ogółem w tym okresie wzrósł z 5,7 do 7,6%, a w rynku lądowych przewozów pasażerskich z 4,8 do 6,6%.

W **przewozach towarowych** praca przewozowa kolei rosła znacznie wolniej: z 16 mld tkm w 1990 do 19,2 mld tkm w 2009 roku, tj. o 20%. Podobnie jak w innych krajach europejskich między rokiem 2008 a 2009 nastąpił spadek przewozów z liczby 21 mld tkm, o 8,6%. Udział kolei w rynku przewozów ładunków ogółem w badanym okresie wzrósł z 7,3 do 8,6%, a w rynku przewozów lądowych o 13%, z 10,5 w 1990 roku do 11,9% w roku 2009. (tab.2.4 i rys.2.4).

Tabela 2.4
Zmiany wielkości przewozów kolejowych w Wielkiej Brytanii w latach 1990-2009

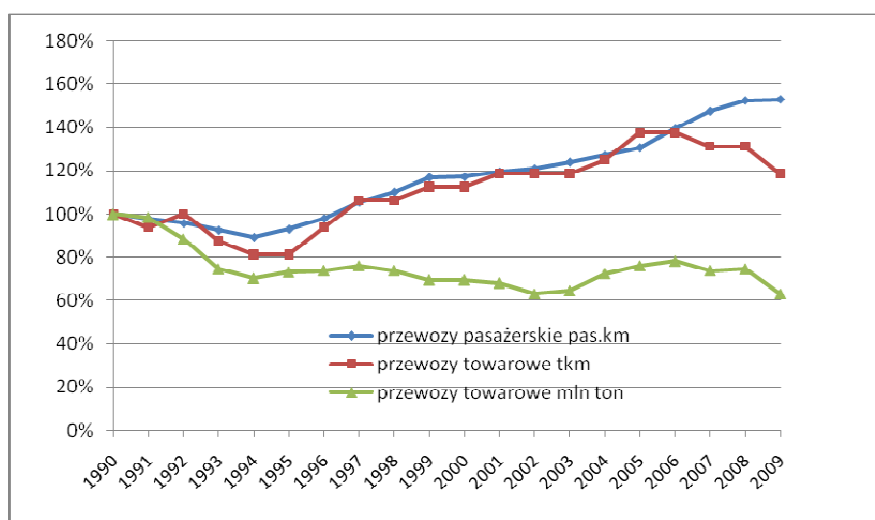
Wyszczególnienie	1990	2009	Zmiana w %
Przewozy pasażerskie [mld pas.km]	33,4	51,1	+57,8%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	4,8	6,6	+37,5%
Przewozy towarowe [mld tkm]	16	19,2	+20%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	10,5	11,9	+13%

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Eurostat,..., op.cit.;

Transport Statistics Great Britain 2010, www.dft.gov.uk/pgr/statistics

Jak łatwo zauważyć, w badanym okresie miał miejsce wzrost wszystkich analizowanych wskaźników, zarówno bezwzględnej wartości pracy przewozowej, jak i udziału kolei w obsłudze przewozów pasażerskich i towarowych. Przewozy pasażerskie rozwinęły się w większym stopniu niż towarowe, udział w rynku wzrósł

o blisko 38%. Przyczyniło się do tego stworzenie stabilnego systemu finansowania przewozów, a przede wszystkim przejęcie ciężaru finansowania kosztów dostępu do sieci przez rząd, co stanowiło zachętę do zwiększania oferty przewozowej, o jakości zagwarantowanej warunkami kontraktowymi. Nash i Smith, posiłkując się badaniami ekonometrycznymi wskazują natomiast, że głównymi przyczynami wzrostu przewozów pasażerskich były czynniki zewnętrzne, w tym rozwój gospodarczy, wzrost kongestii na drogach i wzrost cen paliwa, chociaż można także pewne pozytywne oddziaływanie przypisać prywatyzacji³⁶⁵. Wydaje się, że nie ma w tym sprzeczności; wzrost popytu spowodowany czynnikami zewnętrznymi napotkał wzrost podaży, wywołany odpowiednią polityką państwa, w tym prywatyzacją operatorów.



Rys.2.4. Dynamika pracy przewozowej w przewozach pasażerskich i towarowych w Wielkiej Brytanii w latach 1990-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Transport Statistics...*, op.cit.

Nieco inaczej sytuacja wygląda w przewozach ładunków. Biorąc pod uwagę tonaż, to w okresie 1994-2009 nastąpił spadek masy przewożonych ładunków o 10,3%, z 97 do 87 mln ton, przy wzroście pracy przewozowej o 20%³⁶⁶. Przyczyna tej sytuacji wynika ze zmiany źródeł zaopatrzenia w węgiel i przejścia na węgiel importowany, co wydłużyło drogi transportu tego surowca - z portów morskich zamiast z krajowych kopalni do elektrowni. Niemniej jednak presja konkurencyjna, w zgodnej opinii firm aktywnych w transporcie ładunków, stanowiła istotny czynnik oddziaływania w kierunku poprawy jakości usług, a otwarcie rynku

³⁶⁵ C. Nash, A. Smith: *Britain*, [w:] *Reforming Railway...*, op.cit., s. 96.

³⁶⁶ Transport Statistics Great Britain 2010, www.dft.gov.uk/pgr/statistics;

umożliwiło przyciągnięcie prywatnego kapitału, np. w sferze zaopatrzenia w tabor, bez którego wzrost przewozów prawdopodobnie nie byłby możliwy³⁶⁷.

Możliwości rozwoju przewozów towarowych są ograniczone warunkami geograficznymi Wielkiej Brytanii, w której stosunkowo niewielkie odległości są korzystniejsze dla obsługi przewozowej transportem samochodowym. Jednak poprzez redukcję odpłatności za korzystanie z infrastruktury do poziomu kosztów krańcowych stworzono dla kolei porównywalne warunki konkurencji, co może pomóc w otwieraniu nowych rynków. Poszerzanie oferty usług przez istniejące na rynku małe specjalistyczne przedsiębiorstwa (np. DSR, Freightliner) o przewozy masowe świadczy raczej o tym, że na razie walka konkurencyjna toczy się w obrębie najbardziej dochodowych dla kolei rynków.

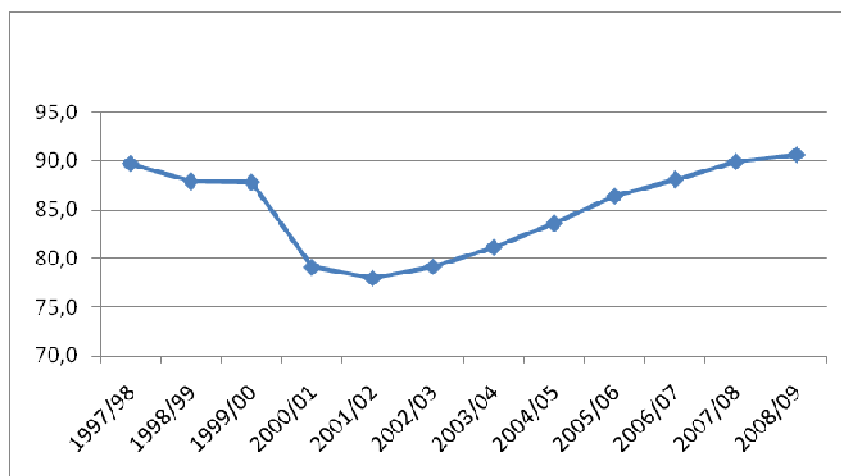
Systematyczna ocena **jakości** usług przewozowych na kolejach brytyjskich jest prowadzona przede wszystkim w odniesieniu do koncesjonowanych przewozów pasażerskich przez trzy grupy podmiotów:

- 1) przez operatorów obsługujących TOC, którzy monitorują opóźnienia zawnione przez czynniki leżące po ich stronie;
- 2) przez organ regulatora ORR, który mierzy współczynnik PPM (The Public Performance Measure); jest to zagregowany miernik punktualności i niezawodności, uwzględniający wszystkie przyczyny opóźnień, tj. leżące po stronie zarządcy infrastruktury, innych operatorów, danego operatora oraz czynników zewnętrznych;
- 3) przez organizację powołaną w celu reprezentowania interesów klientów kolei i finansowaną przez rząd, obecnie Passenger Focus, który od 1999 roku prowadzi badania satysfakcji klientów wszystkich TOC i operatorów wolnego dostępu. Dwa razy w roku zbiera opinie na temat 30 wskaźników dotyczących różnych aspektów jakości pasażerskich usług przewozowych.

Badania jakości przewozów są konieczne jako kontrola utrzymania właściwych standardów przez przewoźników, nie poddanych presji bezpośredniej konkurencji na rynku. Jednak trzeba powiedzieć, że standardy te są narzucone przez warunki kontraktów, a więc wymuszone przez zagrożenie skróceniem lub rozwiązaniem umowy koncesyjnej. Niewątpliwie jednak prywatyzacja i większy dopływ prywatnego kapitału miały pozytywny wpływ na jakość usług, przede wszystkim poprzez wprowadzenie do eksploatacji nowego taboru. Inne działania, podejmowane przez operatorów TOC to urozmaicanie oferty, komunikowanie się z pasażerami, np. poprzez wydawanie magazynów dla pasażerów, kontakty z Passenger Focus i lokalnymi samorządami, aktywny marketing, dbałość o bezpieczeństwo i odpowiednie szkolenie personelu.

Na rysunku 2.5 przedstawiono poziom punktualności w % na podstawie badań prowadzonych przez ORR (pociąg traktowany jest jako punktualny, jeżeli przybył w ciągu 5 minut).

³⁶⁷ C. Nash, A. Smith: *Britain*, [w:] *Reforming Railway...*, op.cit., s. 95.; G.Muir: *The railway in Britain...*, op.cit.



Rys.2.5. Punktualność pociągów w % według badań regulatora ORR

Źródło: Office for Rail Regulation, *Transport Trends 2009: Section 3: Public Transport*

Liczby wskazują, że poziom punktualności, po pewnym spadku w latach 2000 - 2001 przypisywanym skutkom wypadku pod Hatfield w październiku 2000, wzrósł w roku 2009 do 91,5%, najwyższego w całym okresie prowadzenia badań, tj. od roku 1997/98. Punktualność i niezawodność pociągów w ocenie pasażerów wypada nieco gorzej, ale także wskazuje systematyczną poprawę od roku 2001, do poziomu 80% zadowolonych klientów w 2009 roku (tab.2.5).

Tabela 2.5

Poziom satysfakcji klientów kolei pasażerskich w Wielkiej Brytanii

	Ogólna opinia o podróży	Punktualność i niezawodność	Częstość pociągów	Wartość za pieniądz	Informacja na stacjach	Informacja w pociągach
2001	69	59	69	41	65	43
2002	72	65	70	42	67	44
2003	74	66	72	43	72	48
2004	73	70	72	42	74	51
2005	77	74	74	41	75	59
2006	80	79	76	41	77	64
2007	79	77	75	40	76	64
2008	80	79	75	40	77	65
2009	81	80	75	40	78	66

Źródło: *Passenger Focus. Transport Trends 2009: Section 3: Public Transport*,
www.dft.gov.uk

Generalnie wszystkie wskaźniki satysfakcji klienta w badanym okresie ostatnich 10 lat wykazują tendencje wzrostowe i są na dość wysokim poziomie - około 80%, z wyjątkiem miernika „wartość za pieniądź”, co ma związek z wysokimi cenami biletów. Około 45% cen taryfowych dla podstawowego koszyka usług podlega regulacji rządowej, a ich poziom w okresie minionych 10 lat nie uległ zmianie³⁶⁸. Ceny pozostałych usług są ustalane przez operatorów. Mimo to średni poziom satysfakcji klientów jest wyższy, niż wynik osiągany przez renomowane firmy lotnicze, jak wynika z porównań prowadzonych przez Passenger Focus³⁶⁹.

W warunkach franczyzowania usług przewozowych na własną inicjatywę i innowacyjność przewoźników jest miejsce wtedy, gdy zawarty kontrakt odpowiada typowi „kosztów brutto”, a więc ryzyko przychodów jest po stronie operatora. Takie kontrakty zawierano w pierwszej rundzie koncesjonowania, jednak zostało to zmienione w roku 2001 na kontrakt typu „koszty plus”. W ostatnim okresie wprowadzono zasadę podziału ryzyka i dodatkowych przychodów między rządem i operatorami, w myśl której operator zatrzymuje tylko 20% dodatkowych przychodów³⁷⁰. Zmiany te osłabiły bodźce zarówno w kierunku rozwoju oferty ponad wymagany poziom, jak i w kierunku redukcji kosztów.

Tabela 2.6

Wyniki badania satysfakcji pasażerów kolei w Wielkiej Brytanii w roku 2011

Wyszczególnienie	Suma % „bardzo zadowolony” i „raczej zadowolony”	Suma % „bardzo niezadowolony” i „raczej niezadowolony”
Stacje kolejowe, w tym:		
- bezpieczeństwo osobiste	88	
- łatwość zakupu biletu	87	
- dostęp do informacji	85	
- możliwość parkowania		28
- jakość urządzeń stacyjnych		24
- czystość na stacji		19
Pociągi i usługi w pociągach:		
- rozkładowy czas jazdy	92	
- bezpieczeństwo osobiste	89	
- punktualność/niezawodność	87	
- wystarczająca liczba miejsc		35
- czystość w pociągach		29
- dostępność personelu w pociągach		29

Źródło: opracowanie własne: *Survey on passengers' satisfaction...*, op.cit.

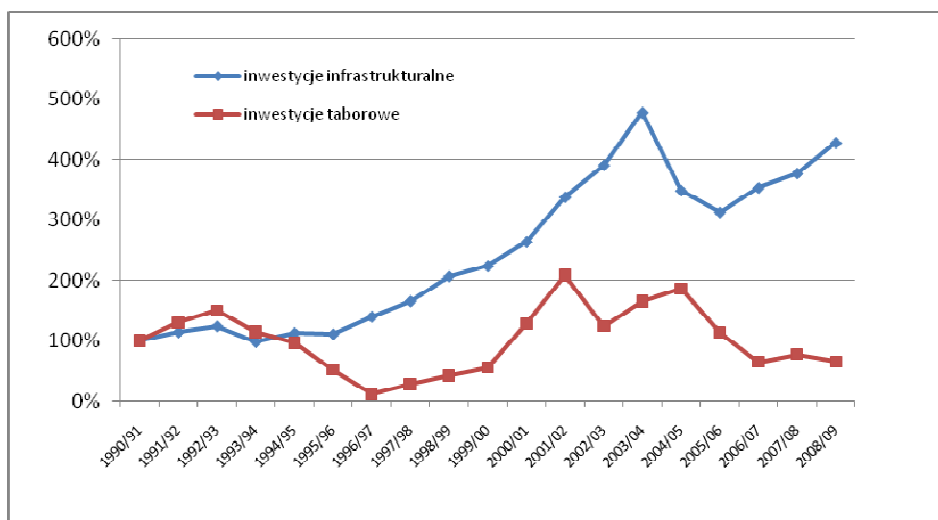
³⁶⁸ A. Shooter: *The success of passenger operator*, „The Success of the UK railway structure”, A joint report of the UK rail reform seminar, Bruksela, luty 2006.

³⁶⁹ M. Lamberth: *The history of the railway privatisation*, „The Success of the UK railway structure”, A joint report of the UK rail reform seminar, Bruksela, luty 2006, s. 28-33.

³⁷⁰ C. Nash, A. Smith: *Britain*, [w:] *Reforming Railway...*, op.cit., s. 97.

W ocenie satysfakcji klientów przeprowadzonej w marcu 2011 przez Eurobarometr koleje brytyjskie zajęły wysokie miejsce. W odniesieniu do większości badanych cech (łącznie 19) zajęły miejsce w pierwszej dziesiątce. Pod względem skomunikowań zostały sklasyfikowane na pierwszym miejscu, a najgorszą ocenę uzyskiwały pod względem zatłoczenia w wagonach (tab.2.6).

Jako ważny element, a zarazem czynnik sukcesu reformy kolei wskazuje się wzrost wydatków inwestycyjnych, zarówno publicznych na sieć kolejową, jak i prywatnych na tabor. Nakłady inwestycyjne wzrosły czterokrotnie, z poziomu 1267 mln funtów w roku 1994/95 do 4 804 w roku 2008/09 (w cenach stałych z roku obliczeniowego 2008/09). Dynamika nakładów inwestycyjnych została przedstawiona na rysunku 2.6.



Rys.2.6. Dynamika inwestycji infrastrukturalnych i taborowych w okresie 1990/91-2008/09
Źródło: opracowanie własne, na podstawie *Transport Trends: 2009 Edition*, [Section 3: Public Transport](#), www.dft.gov.uk/pgr/statistics

Na skutek wzrostu popytu na przewozy w latach następujących po 2000 roku został blisko trzykrotnie zwiększony poziom inwestycji, w tym znaczna część to inwestycje ponoszone przez sektor prywatny. Wartość inwestycji tego sektora w przewozach towarowych, z przeznaczeniem na tabor, terminale, systemy informatyczne, szacuje się na ponad 2 mld euro³⁷¹. W odpowiedzi na wzrost popytu podjęto obszerny program odnowy i modernizacji infrastruktury kolejowej; do roku 2006 zmodernizowano lub ponownie otworzono około 253 km linii kolejowych i 51 stacji pasażerskich³⁷².

³⁷¹ M. Lamberth: *The history of the railway privatization...*, op.cit.

³⁷² A. Shooter: *The success of passenger operator*, „The Success of the UK railway structure“, A joint report of the UK rail reform seminar, Bruksela, luty 2006.

Innym parametrem, ważnym w ocenie funkcjonowania systemu kolejowego jest **bezpieczeństwo**. Wszystkie badania i statystyki jednoznacznie wskazują na wysoki poziom bezpieczeństwa kolei w nowych strukturach. Jest to kontynuacja pozytywnego trendu, który zaznaczył się w ostatnich latach BR³⁷³.

W zakresie **wyników finansowych** kolei rozwój sytuacji jest niezadowolający. Jak wskazuje wspólny raport rządu i ORR, opublikowany w maju 2011, podstawowym celem prywatyzacji kolei, obok poprawy jakości i użyteczności, było zmniejszenie wydatków rządowych na kolej w formie dotacji i inwestycji oraz generalnie zmniejszenie zaangażowania państwa w sterowanie rozwojem kolei³⁷⁴. Cele te nie zostały w pełni osiągnięte. W analizach brytyjskiego rynku kolejowego szczególnie miejsce zajmuje w związku z tym efektywność dwóch głównych obszarów, gdzie kierowane są strumienie publicznego zasilania finansowego: przewozów pasażerskich i zarządzania infrastrukturą. Podstawowym obszarem podlegającym badaniom są zatem koszty tych przedsiębiorstw. W tabeli 2.7 przedstawiono, za Nash'em i Smith'em, dane dotyczące kosztów operatorów przewozów pasażerskich, ujęte w cenach stałych z roku obliczeniowego 2005/2006.

Tabela 2.7

Elementy kosztów operatorów przewozów pasażerskich (w cenach 2005/2006)

Czynniki kosztów TOC	1996/97	1999/00	2005/06	2007/08
Wszystkie TOC				
Koszty personelu [mln £]	1 132	1 104	1 625	1 682
Koszty leasingu taboru [mln £]	1 028	972	1 148	-
Inne [mln £]	1 420	1 316	2 079	2 793
Koszty ogółem [mln £]	3 580	3 392	4 852	4 475
Przeciętne wynagrodzenie £	25 948	28 266	33 269	34 746
Liczba zatrudnionych	43 638	39 049	48 842	48 407
Liczba pociągów [mln]	380,9	426,2	454,5	458,1
Wydajność [pociągów/1 zatrudn.]*	8 729	10 914	9 314	9 464
Liczba pas.km [mld]	31,8	38,3	43,2	49,3
Wydajność [tys. pas.km/1 zatrudn.]*	729	982	885	1018

*obliczenia własne.

Źródło: Nash C., Smith A.: *Britain*, [w:] *Reforming Railway...*, op.cit., s. 97

Można zauważyć dwie tendencje: spadek kosztów w początkowym okresie reformy kolei, mniej więcej do roku 2000, co przypisuje się pozytywnym skutkom prywatyzacji, a następnie ich wzrost do roku 2005/06 i ponowny spadek w ostat-

³⁷³ G. Muir: *The railway in Britain...*, op.cit., s.30; Evans W.A.: *Fatal train accidents on Britain's main line railways: End of 2010 analysis*, www.cts.cv.ic.ac.uk/documents/publications/iccts01391.pdf.

³⁷⁴ *Realising the Potential of GB Rail*. Report of the Rail Value for Money Study, May 2011, www.dft.gov.uk/rail-value-for-money.

nim okresie. Generalnie nastąpił wzrost kosztów operatorów we wszystkich kategoriach w porównaniu z rokiem 1996/97. Czynniki, które składają się na wzrost kosztów mają charakter częściowo obiektywny, a częściowo są konsekwencją nowej, konkurencyjnej struktury sektora. Są to:

- wzrost cen paliwa i ubezpieczenia,
- koszty poprawy jakości (nowego taboru),
- koszty płac.

Ponadprzeciętny wzrost płac miał związek z dwoma czynnikami, z których pierwszym było wprowadzenie 35-godzinnego tygodnia pracy w latach 2003/05, a drugim konkurencja między przewoźnikami o pozyskanie wyszkolonego personelu, koniecznego do obsługi rosnących przewozów. Brak personelu spowodowany był brakiem ogólnodostępnych możliwości ich szkolenia po likwidacji BR i zbyt krótkim okresem kontraktów koncesyjnych, co prowadziło bezpośrednio do wzrostu wynagrodzeń. Należy także wspomnieć, że przypadku zmiany operatora TOC nowy przewoźnik przejmuje istniejące przedsiębiorstwo razem z załogą (z wyjątkiem kierownictwa wyższego szczebla), na dotychczasowych warunkach pracy i płacy, tak że nie ma możliwości redukcji kosztów pracy.

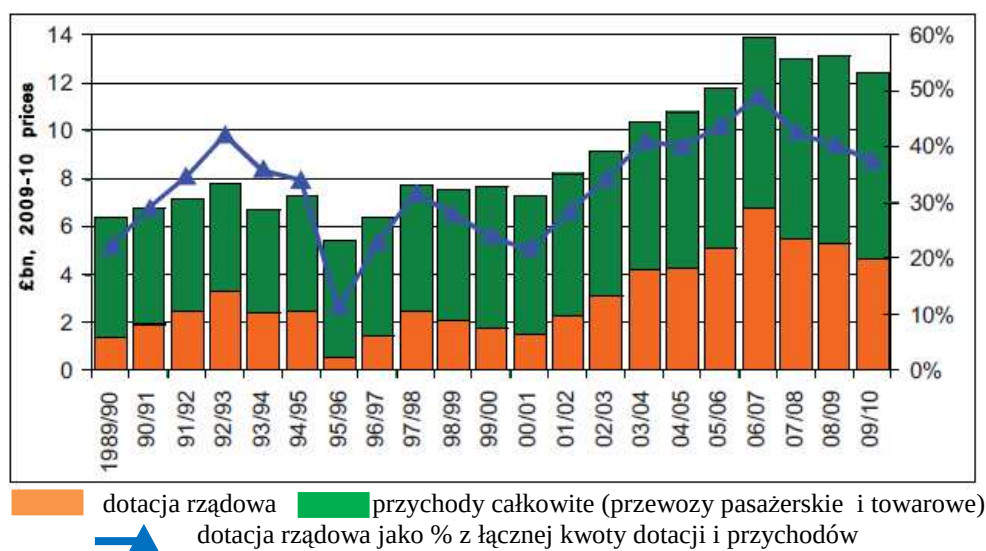
Biorąc pod uwagę znaczący wzrost pracy eksploatacyjnej i przewozowej oraz wydajności pracy, przy dużym udziale kosztów stałych można było oczekiwać spadku kosztów jednostkowych przewozów. Jednak analizy przytoczone w przywoływanym Raporcie z maja 2011 pokazują, że koszt jednego pasażerokilometra, wynoszący około 20 pensów, po prawie 15 latach pozostaje na poziomie zbliżonym do roku wyjściowego, tj. 1996/97. Wynika z tego, że pozytywne efekty opisanych powyżej zmian zostały zniwelowane przez wzrost kosztów, leżący głównie po stronie czynników obiektywnych. Równocześnie wzrosły roczne przychody koncesjonariuszy z przewozów pasażerskich; w latach 1999/00 do 2009/10 z kwoty 3 368 do 6 179 mln funtów (o 2,8 mld funtów), tj. o 83%, a po uwzględnieniu inflacji o 44%³⁷⁵. Mimo wzrostu kosztów obsługa większości TOC jest dla przewoźnika opłacalna, co wynika z konstrukcji kontraktów franczyzowych. Zawarte w przywoływanym dokumencie analizy wskazują, że w ostatnich latach firmy przewozowe uzyskują prawie całkowite pokrycie swoich kosztów operacyjnych (deficyt netto wyniósł 0,5 mld funtów w 2009/10 roku), jednak nie są w stanie wygenerować nadwyżki koniecznej do pokrycia wydatków kapitałowych i rozwojowych. Pozytywnym zjawiskiem jest zwiększanie się liczby francyz dochodowych, co wiąże się z wpłacaniem premii do budżetu. W pierwszej rundzie przetargów, jak wspomniano wcześniej, była tylko jedna taka franczyza, w roku obliczeniowym 2007/08 - pięć, a w kolejnym okresie już 7 na 18 koncesji było dochodowych³⁷⁶.

³⁷⁵ *Transport Statistics Great Britain 2010, Public Transport - Summary*, s. 3, www.dft.gov.uk.

³⁷⁶ *National rail trends...*, op.cit., s. 59.

W następstwie wzrostu kosztów znacząco wzrosły łączne wydatki na obsługę pasażerską - razem z wydatkami na infrastrukturę o 60%, z wielkości ok. 4 mld funtów do ok. 11 mld funtów rocznie³⁷⁷. Same koszty odnowy sieci kolejowej są obecnie wyższe o 1,1 mld funtów niż w roku wyjściowym. Konsekwencją był wzrost rocznych dotacji publicznych do sektora kolejowego między latami 1996/97 a 2009/10 o 1,7 mld funtów.

Rysunek 2.7 przedstawia liczby charakteryzujące rozwój wielkości dotacji budżetu państwa i przychodów z działalności przewozowej w sektorze kolejowym w latach 1989/90 - 2009/10. Najwyższa wartość dotacji rządowej wyniosła 6,8 mld funtów w roku 2006/2007, co stanowiło 49% łącznej kwoty dotacji i przychodów z przewozów pasażerskich i towarowych. W późniejszym okresie wysokość dotacji zmniejszyła się do 4,6 mld funtów w roku 2009/2010 (37% łącznej kwoty dotacji i przychodów), jednak pozostała znacząca wyższa niż na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i kilkakrotnie wyższa, niż w początkowym okresie reformy kolei brytyjskich 1995/96.



Rys.2.7. Wielkość dotacji publicznych do kolei brytyjskich w okresie 1989/90-2009/10

Źródło: *Realising the Potential of GB Rail*,...,s. 23, op.cit.

Czynnikami wzrostu kosztów sektora były przede wszystkim:

- wzrost kosztów operacyjnych TOC (łącznie z wydatkami na rzecz ROSCO) - o 2 mld funtów,
- dofinansowanie zarządcy infrastruktury Network Rail - o 2,7 mld funtów³⁷⁸.

³⁷⁷ *Realising the Potential of GB Rail*,...,op.cit., s. 18.

³⁷⁸ *Ibidem*, s. 22.

W kontekście rosnących wydatków publicznych bardzo istotną kwestią staje się efektywność administrowania i utrzymania infrastruktury kolejowej. Jednym z ważniejszych problemów w regulacji tego podmiotu jest ponadto zapewnienie bodźców do rozwoju produkcji i zachowania właściwej jakości udostępnianych zasobów. Oba problemy pojawiają się w systemie regulacji brytyjskiego zarządcy sieci kolejowej, niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej. Pierwotny system opłat za korzystanie z sieci zachęcał operatorów pociągów pasażerskich do zwiększania liczby pociągów, nawet w przypadku pojawiającej się kongestii, jednak nie dawał zarządcy infrastruktury żadnych bodźców do zwiększania przepustowości. W rezultacie, po pierwszym okresowym przeglądzie sytuacji kolei przeprowadzonym po pięciu latach przez urząd regulatora ORR w roku 2000 zaproponowano zmianę systemu. Wprowadzono dodatkową płatność dla zarządcy z tytułu zwiększenia ruchu, ale także dodatkową opłatę, jeżeli zarządca dopuściłby do zbyt wysokiego obciążenia linii, a w konsekwencji do obniżenia niezawodności.

Kolejny problem wiązał się z wysokością opłat za dostęp do sieci dla przewoźników towarowych. Początkowo były one negocjowane z poszczególnymi przewoźnikami na zasadzie „skłonności do płacenia”. Był to jednak proces uciążliwy i długotrwały, niedogodny dla klientów i w rezultacie rząd zgodził się na system opłat dla przewoźników towarowych zbudowany w oparciu o koszty krańcowe zużycia infrastruktury. W późniejszym okresie, w celu odzyskania części kosztów stałych, wprowadzono dodatkowe narzuty (tzw. *mark ups*) na przewozy węgla i produktów dla przemysłu jądrowego. W przewozach tych produktów kolej wydaje się być na szczególnie silnej pozycji na rynku, a zatem zwiększenie kosztów dostępu do sieci nie powinno skutkowało spadkiem popytu na te usługi kolei³⁷⁹. Jak wspomniano wcześniej, problem właściwego ustalenia odpłatności za użytkowanie infrastruktury w przypadku przewoźników towarowych ma szczególne znaczenie ze względu na znaczny wzrost kosztów utrzymania sieci kolejowej towarzyszący ich rozwojowi. Wynika to z przyjętych standardów utrzymania, określonych pod kątem dominujących na sieci, ale lżejszych pociągów pasażerskich.

Nowa formuła zarządcy infrastruktury Network Rail jako spółki non-profit sprawia, że stworzenie odpowiedniego systemu bodźców wymuszających właściwe zarządzanie i utrzymanie sieci jest jeszcze trudniejsze. Np. stosowany zwyczajowo system kar finansowych w przypadku spółki bez udziałowców, którzy mogliby odczuć ich dolegliwość, nie będzie użyteczny. Podobnie trudno jest kontrolować stronę kosztową zarządzania siecią. Raport ORR z 2008 roku wskazuje, że efektywność Network Rail w porównaniu z najlepszymi zarządcami kolei europejskich jest niższa o 37%³⁸⁰. To jest przyczyna, dla której w nowej polityce wobec kolei określonej w dokumencie z maja 2011 roku przyjęto jako cel dla zarządcy infrastruktury wzrost efektywności działalności o przynajmniej 30%. Jednocześnie proponuje się podział podmiotu zarządzającego infrastrukturą na podmiot centralny,

³⁷⁹ C. Nash, A. Smith: *Britain, [w:] Reforming Railway...*, op.cit., s. 99.

³⁸⁰ Ibidem.

posiadający uprawnienia i funkcje właścicielskie wobec całości sieci kolejowej oraz podmioty wykonujące operacyjne zarządzanie poszczególnymi liniami. Miałyby to pomóc dostosować standardy i koszty utrzymania każdej linii do wielkości i rodzaju obsługiwanego ruchu. W następnej kolejności możliwa byłaby nawet pionowa integracja zarządcy linii z operatorem TOC, prowadzącym na niej przewozy³⁸¹.

Zamykając sprawę wydatków publicznych należy przypomnieć, że muszą być do nich doliczone koszty funkcjonowania urzędów regulacyjnych, w tym zbierania i opracowywania informacji oraz prowadzenia statystyk³⁸².

W ocenie restrukturyzacji kolei Wielkiej Brytanii zwraca uwagę radykalny charakter zmian, wynikający z jednoczesności wprowadzenia struktury separacyjnej i zasad konkurencji we wszystkich możliwych procesach kolejowych wraz z prywatyzacją wykonujących je podmiotów. Wymagało to fizycznego przeprowadzenia fragmentacji oraz stworzenia rozbudowanego systemu regulacji w bardzo krótkim czasie 5 lat. Potrzeba zapanowania równocześnie nad wieloma relacjami kontraktowymi z prywatnymi podmiotami, gdzie podstawowym problemem było stworzenie odpowiednich bodźców, zabezpieczających interes publiczny przy zachowaniu wystarczającej swobody działalności gospodarczej, doprowadziła do ogromnego skomplikowania systemu regulacji. Brak wystarczającego nadzoru regulacyjnego oraz nałożenie się zaniedbań z przeszłości jest wskazywany jako jedna z przyczyn bankructwa sprywatyzowanego zarządcy infrastruktury Railtrack.

Proces wdrożenia zasad konkurencji wykazuje również wiele niekonsekwencji. Fragmentacja sektora kolejowego miała być punktem wyjścia do odtworzenia powiązań funkcjonalnych na bazie kontraktów, z wykorzystaniem konkurencyjnych procedur przetargowych. Jednak nie we wszystkich obszarach wykorzystano te możliwości, czego przykładem może być zawarcie sztywnych kontraktów na prace utrzymaniowe między sprywatyzowanymi jednostkami utrzymania i odnowy infrastruktury a zarządcą infrastruktury na początku reformy (problem ten został poruszony wcześniej). Nie wykorzystano tym samym możliwości obniżenia kosztów tych prac. Ponadto, prywatyzując przedsiębiorstwa robót utrzymaniowych, nie zabezpieczono wymogu przekazywania informacji o stanie sieci i prowadzonych robotach do administratora sieci, co pozbawiło firmę jej kluczowych kompetencji jako „zarządzającego” infrastrukturą i „inteligentnego nabywcy”³⁸³.

³⁸¹ *Realising the Potential of GB Rail*,...,op.cit., s. 49, 63.

³⁸² Posiadanie informacji o działaniach podmiotów uczestniczących w procesach kolejowych pełni kluczową rolę dla podejmowania decyzji produkcyjnych i inwestycyjnych. W strukturze separacyjnej, gdzie poszczególne procesy kolejowe są realizowane przez prywatne podmioty, z których wiele funkcjonuje w warunkach monopolu, zapewnienie dostępu do możliwie obszernej informacji o kolei staje się ważnym zadaniem władz publicznych. Trzeba podkreślić, że zadanie to jest w Wielkiej Brytanii realizowane bardzo dobrze, w odróżnieniu od innych analizowanych w pracy państw.

³⁸³ S. Gleister: *Competition undermined by politics*,...,op.cit. s. 73-74.

Przykłady te unaocniają trudności związane z zaprojektowaniem systemu regulacji uwzględniającego wszystkie aspekty i elementy wdrażanego rozwiązania. Niezależnie od tego, konieczna była weryfikacja pierwotnego założenia, że prywatyzowany sektor kolejowy może rozwijać się samodzielnie, przy minimalnej ingerencji władz publicznych. Taka weryfikacja została dokonana; w ciągu mijających lat poprawiono system regulacji oraz zasady kontraktowania przewozów pasażerskich.

Nowa struktura kolei brytyjskich została zaprojektowana z myślą o możliwości wykorzystania efektów konkurencji wszędzie, gdzie jest to możliwe. Wiele celów reformy zostało w zasadzie zrealizowanych, zwłaszcza w zakresie wielkości przewozów i jakości usług. Wymienione efekty jednoznacznie przypisuje się zaistnieniu konkurencji wewnątrzsektorowej. Szczególnie fakt ten jest podkreślany przez prywatnych przewoźników i przedstawicieli przemysłu, którym liberalizacja rynku kolejowego otworzyła możliwość rozwoju działalności biznesowej. Jednak nie zrealizowane zostały założenia co do obniżenia kosztów i poprawy efektywności ekonomicznej kolei. Jedną z przyczyn ogromnych kosztów reformy i niedopracowania rozwiązań regulacyjnych jest wdrożenie tak rozbudowanej i złożonej organizacji sektora w bardzo krótkim czasie; ocenia się, że przyjęcie podejścia przekształceń stopniowych byłoby tańsze i łatwiejsze. Niewątpliwie porażką była prywatyzacja zarządcy infrastruktury, a przynajmniej prywatyzacja w tak szybkim tempie i w tym samym czasie, gdy realizowano przekształcenia innych jednostek.

System kolei brytyjskich zaczyna się w ostatnim czasie stabilizować, również pod względem poziomu kosztów. Świadczy to o tym, że szeroko rozumiany proces restrukturyzacji kolei w zasadzie został zakończony. Do sukcesów reformy zalicza się obecny kształt systemu regulacji, który godzi potrzebę niezależnej regulacji ekonomicznej z uprawnioną troską rządu o realizację pożądaných celów w ramach istniejących ograniczeń finansowych³⁸⁴. W zamierzeniach rządu jest jednak scentralizowanie regulacji w ramach jednej instytucji, co zdjęłoby z rządu obowiązek nadzorowania systemu franczyzowania, postrzegany jako swego rodzaju działalność rutynowa, operacyjna³⁸⁵. W opinii specjalistów, to czego brakuje w obecnym systemie kolei brytyjskich, to sposób podejścia do kwestii dotyczących kolei jako całości: jednolitego i nowoczesnego zarządzania zasobami, zarządzania projektami, łańcuchem dostaw i innowacjami. Braki te są jednocześnie słabościami separacyjnej struktury organizacyjnej sektora kolejowego. Tabela 2.8. przedstawia w ujęciu syntetycznym główne elementy i efekty reformy oraz cechy struktury instytucjonalnej kolei w Wielkiej Brytanii.

³⁸⁴ C. Nash, A. Smith: *Britain, [w:] Reforming Railway...*, op.cit. s. 100.

³⁸⁵ *Realising the Potential of GB Rail...*, op.cit., s. 67.

Tabela 2.8

Charakterystyka reformy i struktury instytucjonalnej kolei w Wielkiej Brytanii

Obszary	Cechy i efekty
Cele reformy	- dostosowanie oferty usług do potrzeb klientów, - poprawa jakości usług, - poprawa efektywności - zwiększenie wykorzystania kolei, - polepszenie relacji „wartość za pieniądź”
Zmiany strukturalne	- podział zintegrowanego przedsiębiorstwa na wiele jednostek zajmujących się różnymi procesami kolejowymi, łącznie z podziałem działalności przewozowej na poszczególne rynki, - unikalne rozwiązanie: spółki dzierżawiące tabor
Prywatyzacja /komercjalizacja	- prywatyzacja wszystkich podmiotów, łącznie z zarządcą infrastruktury, po bankructwie forma prawna zarządcy jak dla spółki, ale z założenia non-profit
Regulacja rynku	- specjalny urząd ds. regulacji ekonomicznej i bezpieczeństwa, o dużej władzy, - ministerstwo transportu w zakresie kontraktów na wszystkie przewozy pasażerskie
Liberalizacja	- rynek towarowy w pełni otwarty, pasażerski w ramach koncesji, możliwość przewozów poza systemem koncesji, - mała liczba podmiotów - 4 w przewozach towarowych i 16 w pasażerskich, - większość to przedsiębiorstwa prywatne, - rynek towarowy zmonopolizowany przez jednego przewoźnika, należącego do państwowych kolei niemieckich
Efekty	- znaczny wzrost przewozów pasażerskich i udziału kolei w rynku, - wzrost wielkości przewozów i stabilizacja udziału w rynku przewozów towarowych, - zdecydowana poprawa jakości usług pasażerskich, - wzrost wydajności przewoźników pasażerskich
Inne	- finansowanie zarządcy poprzez dotacje na opłaty za dostęp dla przewoźników pasażerskich, - systematyczny monitoring jakości przewozów finansowany ze środków publicznych, - obowiązkowa koordynacja przewozów pasażerskich, - otwartość i przejrzystość systemu kolejowego, bardzo dobry dostęp do informacji o działaniach rządu, regulatora, zarządcy infrastruktury i do danych statystycznych, - wysokie inwestycje sektora prywatnego, - duży program publicznych inwestycji infrastrukturalnych

Źródło: opracowanie własne

Kończąc rozważania nad reformą kolei brytyjskich można skonkludować, że mimo wielu wysiłków i upływu lat zasadniczy problem wciąż pozostaje ten sam: jest to wzrost efektywności tych części sektora, w których występuje naturalny lub czasowy monopol opierający się o kapitał publiczny. Aktualne aspekty tego problemu dla kolei brytyjskich to:

- dla systemu franczyzowego: ustalenie właściwego czasu wyłącznej obsługi w ramach franszyzy, podział ryzyka pomiędzy rząd i operatorów przewo-
zów, uproszczenie systemu taryfowego,
- zwiększenie zaangażowania władz lokalnych w sprawy kolei (rozważane
jest wprowadzenie w pewnym zakresie regionalizacji),
- w zakresie infrastruktury: opracowanie systemu bodźców dla zarządcy
i przewoźników w zakresie wykorzystania zdolności przepustowej.

Radykalna poprawa efektywności kolei, rozumiana głównie jako redukcja kosztów systemu o 30% w stosunku do poziomu 2008/09 w okresie do roku 2018/2019, przynosząca zwiększenie „wartości za pieniądź” i zmniejszenie dotacji to najważniejsze cele działań w sektorze kolejowym na najbliższe lata³⁸⁶.

2.10. Rozwój kolei wysokich prędkości

Nowym zagadnieniem, które wiąże się z kwestią wzmocnienia roli kolei w systemie przewozowym, ale nie jest bezpośrednio efektem reformy kolei, jest budowa **linii wysokich prędkości**. O budowę lub modernizację linii kolejowych do prowadzenia ruchu z wysokimi prędkościami zabiegają przedsiębiorstwa obsługujące koncesjonowane przewozy międzyregionalne. Oferta takich usług jest oczekiwana przez klientów i jest szansą zdobycia większego udziału w rynku. Jednak decyzje o przygotowaniu infrastruktury liniowej muszą zapaść na szczeblu rządowym, który zapewnia finansowanie i określa priorytety dla zarządcy infrastruktury, Network Rail. Starania o podjęcie takich decyzji podjął już pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku przewoźnik Virgin Trains, będący udziałowcem w spółce kierującej połączeniami Eurostar z Londynu do Brukseli i Paryża³⁸⁷. Pierwszy odcinek linii wysokich prędkości, High Speed 1, łączący brytyjskie wyjście z tunelu pod kanałem La Manche w Folkestone z Londynem, o długości 108 km (Channel Tunnel Rail Link), został uruchomiony w listopadzie 2007 roku. Linia ta umożliwia jazdę z prędkością 230 do 300 km/h.

Budowa linii wysokich prędkości w szerszym zakresie była jednak uważana przez rząd za zbyt kosztowną i nie przynoszącą istotnych korzyści, ze względu na stosunkowo niewielkie odległości pomiędzy dużymi miastami Wielkiej Brytanii. Ponadto uruchomienie takich linii wymagałoby najpierw elektryfikacji brytyjskiej

³⁸⁶ Tamże, s. 72. Taka ocena dystansu kolei brytyjskich w zakresie efektywności wynika z porównania z czterema innymi systemami kolejowymi w Europie.

³⁸⁷ A. Żurkowski. *Rynek międzynarodowych przewozów kolejowych w Europie*. „Technika Transportu Szynowego” nr 1-2/1999.

sieci kolejowej. Uważano zatem, że wystarczająca dla rozwoju kolei będzie modernizacja sieci, umożliwiająca jazdę z prędkością 200 km/h. W 2007 roku rząd zmienił zdanie zarówno co do elektryfikacji sieci, jak i budowy infrastruktury dla pociągów wysokiej prędkości. Decyzja ta została poprzedzona staraniami 11 największych miast wszystkich regionów Wielkiej Brytanii, Anglii, Walii i Szkocji i zaaprobowana przez niższą izbę parlamentu, pod warunkiem, że nie spowoduje to zaniechania w utrzymaniu i rozwoju klasycznej sieci kolejowej³⁸⁸.

W styczniu 2009 rząd powołał spółkę High Speed Two Ltd., której zadaniem jest przygotowanie planów przebiegu i konstrukcji drugiej linii wysokich prędkości. Linia o kształcie Y będzie przebiegać w kierunku północ-południe i ma połączyć pierwszą linię wysokich prędkości HS1 oraz Londyn z portem lotniczym Heathrow i z dużymi miastami w centralnej Anglii: Birmingham, Manchester i Leeds. Rysunek 2.8 przedstawia istniejącą i planowaną linię wysokich prędkości HS1 i HS2 w Wielkiej Brytanii.



Rys.2.8. Planowana sieć linii wysokiej prędkości w Wielkiej Brytanii
Źródło: http://en.wikipedia.org/wiki/File:UK_high_speed_rail_map.png

³⁸⁸ *Transport Committee - Third Report: Priorities for investment in the railways*, 2010, www.publications.parliament.uk.

Koszty budowy oszacowano na znaczną kwotę 32 mld funtów, jednak spodziewane korzyści mają je znacznie przekroczyć.

Szacowane w okresie 60 lat wpływy ze sprzedaży biletów wyniosą około 27 mld funtów, a inne korzyści ekonomiczne ponad 44 mld funtów. Zakłada się, że tylko w pierwszym okresie budowy linii powstanie ponad 40 tysięcy nowych miejsc pracy; linia otworzy dostęp do nowych rynków i da nowe możliwości dla rozwoju biznesu, wspierając wzrost gospodarczy. Inne korzyści to zwiększenie potencjału w zakresie przewozów pasażerskich kolejami, znaczne skrócenie czasu podróży i, poprzez przejęcie pasażerów z transportu lotniczego, pozytywny wpływ na środowisko³⁸⁹. W świetle powyższych założeń budowa linii wysokich prędkości jest więc projektem opłacalnym.

³⁸⁹ Ph. Hammond: *High Speed Rail*, Speech, inne: *Key facts about a proposed national high speed network*, www.dft.gov.uk.

3. PRZEKSZTAŁCENIA I FUNKCJONOWANIE KONCERNU KOLEI NIEMIECKICH

3.1. Przesłanki reformy kolei niemieckich

Po drugiej wojnie światowej wraz z podziałem państwa niemieckiego dokonano także podziału systemu i przedsiębiorstwa kolejowego. Jednolite przedsiębiorstwo Deutsche Reichsbahn zostało podzielone na dwa zarządy kolei, przy czym koleje w Niemczech Wschodnich (NRD) zachowały nazwę Deutsche Reichsbahn. Na bazie części systemu kolejowego pozostającej w Niemczech Zachodnich (RFN) utworzono w 1949 roku przedsiębiorstwo państwowe o nazwie Deutsche Bundesbahn. Trzeci odrębny system kolejowy funkcjonował w Berlinie Zachodnim.

Status i struktura kolei w obu państwach niemieckich zostały dostosowane do zasad systemu gospodarczo-politycznego, w których funkcjonowały. Zgodnie z zasadami gospodarki centralnie sterowanej koleje NRD, Deutsche Reichsbahn, jako przedsiębiorstwo państwowe od 1954 roku podlegały bezpośrednio pod zarząd ministra transportu, który sprawował także funkcję dyrektora generalnego przedsiębiorstwa. Koleje RFN, Deutsche Bundesbahn, posiadały status „Behörde” - jednostki organizacyjnej będącej własnością państwową, powołanej do realizacji zadań gospodarczych na zlecenie władz federalnych, z własnym zarządem i Radą Zarządzającą, jednak bez własnego budżetu³⁹⁰. Pracownicy DB otrzymali status urzędników państwowych i związane z tym liczne przywileje. Monopolistyczną pozycję kolei gwarantowała konstytucja Republiki Federalnej Niemiec, a także chroniło prawo, utrzymując ścisłą regulację innych gałęzi transportu.

W 1952 roku przedsiębiorstwo po raz pierwszy wykazało deficyt, który narastał w kolejnych latach aż do wysokości około 13 mld marek niemieckich (około 6,5 mld euro) w 1990 roku³⁹¹. W tym okresie 16 razy podejmowano próby uzdrowienia sytuacji, jednak bez większego rezultatu³⁹². Koleje DB ponosiły straty, potrzeby dofinansowania budżetowego były coraz większe, a równocześnie systematycznie obniżała się jakość usług i spadała rola kolei w obsłudze przewozów. Udział transportu kolejowego w pracy przewozowej ładunków, uwarunkowa-

³⁹⁰ Organ ten z udziałem pracowników i związków zawodowych pełnił funkcje doradcze. Zgodnie z terminologią stosowaną w prawie niemieckim przedsiębiorstwo przy większościowym udziale właścicielskim państwa traktowane jest jako „Behörde” - jednostka administracji publicznej. *Konzern. Geschichte. Chronik 1945bis1994*, www.deutschebahn.com.

³⁹¹ Ch. Kirchner: *Deutschland, [w:] Eisenbahnreformen In Europa - eine Standortbestimmung*, CER 2005, s. 93.

³⁹² *Die Bahnreform*. Wydawnictwo kolei niemieckich Deutsche Bahn AG, Frankfurt 1998.

ny także spadkiem znaczenia przemysłu wydobywczego, zmalał pomiędzy rokiem 1950 a 1990 z 60 do 20,6%, a w przewozach pasażerskich z 36 do 6%³⁹³.

Natomiast na obszarze byłej NRD, kolej Deutsche Reichsbahn wspierana przez centralistyczną politykę gospodarczą państwa, zachowała monopol transportowy, aż do politycznego przełomu roku 1990, który przyniósł gwałtowny spadek popytu na przewozy kolejowe i pogorszenie sytuacji ekonomicznej kolei.

Marginalizacji kolei towarzyszyło przesunięcie priorytetów inwestycyjnych w infrastrukturę na rzecz posiadającego większy potencjał gospodarczy i polityczny przemysłu motoryzacyjnego. Od 1960 do 1992 roku na rozbudowę dróg samochodowych w Niemczech Zachodnich wydano 450 mld marek, podczas gdy wydatki federalne na rozbudowę sieci dróg kolejowych wyniosły tylko 56 mld marek, a więc około 12,5 % kwoty przeznaczonej na inwestycje w drogownictwie. Deutsche Bahn jako jednostka administracji państwowej, związana koniecznością świadczenia usług publicznych i regułami prawa budżetowego, nie były w stanie samodzielnie przeprowadzić jakichkolwiek skutecznych działań, przeciwstawiających się tym tendencjom; coraz wyraźniejsza stawała się potrzeba radykalnych zmian z inicjatywy państwowego właściciela.

Nowym elementem w polityce Niemiec Zachodnich wobec kolei stała się, na skutek upadku muru berlińskiego i jego politycznych następstw, konieczność połączenia trzech odrębnych systemów kolejowych (DB, DR i koleje Berlina Zachodniego). Sytuacja ekonomiczna kolei obu państw niemieckich była zła już w roku 1990 i wymagała radykalnej poprawy, a pod koniec 1993 roku łączny dług obu kolei wynosił blisko 67,3 mld marek (34,4 mld euro)³⁹⁴. Różnice w poziomie utrzymania i zatrudnienia obu systemów kolejowych stanowiły dodatkowy problem. Jakość infrastruktury kolejowej w NRD była niska; spośród około 12 800 km linii aż 70% stanowiły linie niezelektryfikowane, a 4233 km to były linie jednotorowe, wszystkie wymagające remontów. Deutsche Reichsbahn zatrudniało dużą w stosunku do wielkości sieci liczbę pracowników - około 224 000; w przeliczeniu na 1 km linii prawie dwukrotnie więcej niż Deutsche Bundesbahn. Sieć kolei zachodnioniemieckich Deutsche Bundesbahn była zelektryfikowana w 45% (11 070 km), linie dwu- i więcej torowe stanowiły połowę sieci (12 300 km), a liczba zatrudnionych wynosiła 249 000 urzędników i pracowników (tab.3.1)³⁹⁵.

Ważną przesłanką, wymuszającą wprowadzenie zmian, był rozwijający się proces integracji europejskiej oraz miejsce Niemiec na mapie transportowej Europy. Proces transformacji ustrojowej w byłych państwach socjalistycznych znacznie zintensyfikował ich wymianę towarową z Europą Zachodnią, a Niemcy, sąsiadujące z dziewięcioma państwami, stały się najważniejszym krajem tranzytowym

³⁹³ Ch. Kirchner: *Deutschland*, [w:]..., op.cit., s. 93.

³⁹⁴ *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. Sondergutachten der Monopolkommission*, Bonn 2007, www.monopolkommission.de, pobrano 28.05.2011.

³⁹⁵ W. Pällmann: *Zehn Jahre Bahnstrukturreform: Bilanz und Ausblick*, „Internationales Verkehrswesen“, nr 56/2004, s. 127-133.

w Unii Europejskiej. W związku z rozszerzeniem UE przewidywano w nadchodzących latach intensywny rozwój rynku transportowego, skutkujący wysokim wzrostem wolumenu przewozów. Obsługa takiego wzrostu transportu stawiała wobec kraju tranzytowego, jakim stały się Niemcy, nowe wymagania. Eksperti dostrzegali granice przepustowości dotychczas istniejącej infrastruktury oraz postulowali konieczność przygotowania nowych zdolności przewozowych, uwzględniając przy tym wymogi ochrony środowiska. W rezultacie nadrzędny cel przyświecający reformie kolei został wyrażony w hasle: „Więcej ruchu na tory”, wykorzystywanym również szeroko w kampanii reklamowej, towarzyszącej wdrażanym przekształceniom.

Tabela 3.1

Charakterystyka kolei niemieckich przed połączeniem

Wyszczególnienie	Koleje wschodnioniemieckie DR	Koleje zachodnioniemieckie DB
Długość sieci [km]	12 800	24 600
Stopień elektryfikacji [%]	30%	45%
Linie jednotorowe [km]	4233 km (33%)	12 300 km (50%)
Liczba zatrudnionych	224 000	249 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Pällmann: *Zehn Jahre Bahnstrukturreform...*, op.cit.

3.2. Cele i zakres reformy kolei niemieckich

Reforma kolei była systematycznie przygotowywana od września 1989 roku, kiedy równocześnie trzy komisje pracowały nad ustaleniem jej kierunków i założeń. Prace prowadzone przez komisje antymonopolową i deregulacyjną wskazywały na konieczność restrukturyzacji, liberalizacji i deregulacji niemieckiego sektora kolejowego. Wnioski specjalnej komisji rządowej „Regierungskommission Bundesbahn” były podobne. Podkreślono, że dopóki nie zmieni się umocowanie prawne kolei jako urzędu (*Behörde*), wykonującego zlecenia publiczne, a przedsiębiorstwo nie będzie musiało podjąć ryzyka samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej, problemy kolei nie zostaną rozwiązane³⁹⁶.

U podstaw prac koncepcyjnych nad reformą kolei leżało zatem dążenie, aby nadać obu połączonym niemieckim zarządom kolejowym taką strukturę i taką pozycję, która zapewniłaby im trwałe perspektywy rozwoju. Konieczne więc były radykalne działania, zmieniające zasadniczo podstawy funkcjonowania kolei, z naciskiem na aktywną działalność przedsiębiorczą, zorientowaną na zysk. Ważnym etapem przygotowania reformy było pozyskanie społecznej akceptacji dla tych działań, w czasie którego wykorzystywano argumenty podkreślające zalety kolei jako gałęzi transportu przyjaznej środowisku. Używano argumentów podkre-

³⁹⁶ Ch. Kirchner: *Deutschland*, [w:]..., op.cit., s. 94.

ślających skutki rozwoju transportu samochodowego, takich jak: „zator i stres”, „marnotrawstwo energii i smog”, „obciążenie hałasem”, „zagrożenie dla zdrowia”.

W opublikowanym w grudniu 1991 roku raporcie z prac komisji Regierungskommission Bundesbahn określono trzy zasadnicze cele reformy, którymi były:

1. Wzrost przewozów kolejowych i udziału kolei w rynku,
2. Trwałe zmniejszenie obciążenia budżetu publicznego,
3. Uzdrowienie sytuacji przedsiębiorstw kolejowych DR i DB poprzez ich komercjalizację.

Urynkowanie zasad działania miało poprawić konkurencyjność usług kolejowych, a tym samym przyczynić się do realizacji celów ekonomicznych. Jednocześnie nowa struktura organizacyjna kolei miała umożliwić implementację prawa europejskiego, dyrektywy 91/440/EWG oraz rozporządzenia EG (EWG)1893/91, które zalecały m.in. rozdzielenie zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów i otwarcie sieci kolejowej dla innych przedsiębiorstw. Założono zatem, że nowa kolej będzie miała formę holdingu i przez jakiś czas pozostanie własnością państwa, z perspektywą późniejszej prywatyzacji sektorów przewozów towarowych i pasażerskich. Wyłączono możliwość prywatyzacji sektora zarządzającego siecią kolejową.

Realizacja reformy wymagała zmiany artykułu 87 konstytucji i 130 innych uregulowań prawnych, co zostało uchwalone przez Bundestag w grudniu 1993 roku. Zasadnicze elementy reformy można ująć w czterech głównych obszarach. Są to:

1. Oddłużenie,
2. Prywatyzacja,
3. Otwarcie rynku,
4. Regionalizacja.

W celu zapewnienia „nowego początku” całego systemu kolejowego ustawodawca zdecydował o przejęciu całości starego zadłużenia obu kolei przez państwo federalne. W związku z tym połączono wszystkie trzy struktury kolejowe (koleje zachodnioniemieckie, wschodnioniemieckie i koleje Berlina Zachodniego) w jeden fundusz specjalny Bundeseisenbahnvermögen (BEV) i jednocześnie podzielono jego zasoby i funkcje na część przedsiębiorczą i administracyjną. Część przedsiębiorcza została następnie przekształcona w nowy podmiot, wyposażony tylko w zasoby konieczne do prowadzenia kolejowej działalności gospodarczej. Zmniejszono ponadto obciążenie majątku z tytułu odpisów amortyzacyjnych o około 1 mld euro oraz zatrudniono pracowników na nowych, rynkowych zasadach, co znacząco zredukowało koszty nowego podmiotu. Pozostały personel (którego koszty zatrudnienia wynosiły około 29 mld euro), majątek zbędny z punktu widzenia działalności kolejowej oraz stare zadłużenie pozostały na rachunku BEV. Zastosowanie powyższych rozwiązań przejściowych pozwoliło na uzyskanie korzystnej struktury majątkowej i finansowej nowego przedsiębiorstwa kolejowego.

Deutsche Bundesbahn spełniała również jako jednostka administracji państwowej pewne zadania administracyjne: określała normy bezpieczeństwa, nadzorowała eksploatację innych kolei prywatnych, miała też własny organ porządkowy, policję kolejową. Takie funkcje nie mogły być jednak pełnione w warunkach otwartego rynku przez jednego z jego uczestników. W konsekwencji konieczne było utworzenie nowego urzędu. Eisenbahn-Bundesamt (EBA, Federalny Urząd Kolei) przejął powyższe zadania od kolei DB, a do jego kompetencji przypisano nadzór nad bezpieczeństwem eksploatacji, dopuszczenie kolei do eksploatacji i zapewnienie jednolitych standardów dla wszystkich przyszłych użytkowników sieci kolejowej. Zadania policji zostały przekazane Federalnej Służbie Granicznej, z uprawnieniami do działania jedynie w interesie publicznym. A zatem, w celu np. zwiększenia bezpieczeństwa pasażerów w pociągach lub na stacjach, koleje muszą zatrudniać prywatne firmy.

Używane w literaturze niemieckiej określenie „prywatyzacja” w stosunku do przekształcenia kolei niemieckich oznaczało zmianę zarówno formy organizacyjnej, jak i podstaw prawnych funkcjonowania kolei i poddanie nowego przedsiębiorstwa działaniu prawa obowiązującego sektor prywatny, a nie dosłownie przeniesienie własności. W reformie kolei niemieckich należy więc prywatyzację rozumieć jako komercjalizację.

Wyodrębnione z BEV nowe przedsiębiorstwo zostało zarejestrowane jako spółka prawa handlowego Deutsche Bahn AG z początkiem stycznia 1994, na mocy aktu założycielskiego podpisanego przez rząd federalny i fundusz BEV. Spółka została zarejestrowana w rejestrze handlowym w Berlinie z kapitałem zakładowym w wysokości 4,2 mld marek, a jedynym akcjonariuszem została Republika Federalna Niemiec. W zakresie działalności spółki znalazły się zadania obejmujące drogi kolejowe (budowa, eksploatacja, utrzymanie), wykonawstwo przewozów i oraz pokrewną działalność gospodarczą. Ich realizacja zgodnie z ustawą miała być prowadzona przez co najmniej cztery sektory działalności, oddzielone organizacyjnie i rachunkowo. Były to:

- przewozy pasażerskie regionalne,
- przewozy pasażerskie dalekie,
- przewozy towarowe,
- drogi kolejowe³⁹⁷.

Kluczowym elementem reformy, gwarantującym uruchomienie mechanizmów konkurencyjnych, było zagwarantowanie dostępu do sieci innym przewoźnikom. Na mocy ustaw wprowadzających reformę, prawo to otrzymały wszystkie niemieckie przedsiębiorstwa kolejowe bez ograniczeń, a zagraniczne zgodnie z prawem europejskim. W Niemczech tradycyjnie funkcjonowała znaczna liczba prywatnych przedsiębiorstw kolejowych (w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych

³⁹⁷ H.-J. Ritzau: *Die Bahnreform - ihre Vorgeschichte und Elemente im geistig-politischen Umfeld*, [w:] H.-J. Ritzau, K. Oettle, J. Pachl, W. Stoffels: *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung*, Ritzau KG – Verlag Zeit und Eisenbahn, 2003, s. 41.

było ich około 280). W ustawach reformujących kolej zostały określone również zasady przydziału tras.

Znaczącą zmianę w funkcjonowaniu transportu kolejowego w Niemczech wprowadziła regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych. W tym punkcie reforma strukturalna kolei zrealizowała postulaty dotyczące rozwiązania problemów regionalnej komunikacji pasażerskiej zgłaszane już w latach siedemdziesiątych XX wieku³⁹⁸. Decyzje odnośnie planowania, organizacji i finansowania publicznej lokalnej komunikacji pasażerskiej podejmowane były na różnych płaszczyznach. Odpowiedzialność za całość komunikacji autobusowej i tramwajowej oraz metro spoczywała na krajach związkowych (landach) i gminach, natomiast komunikacja szynowa, łącznie z systemami szybkiej kolei miejskiej pozostawała w gestii przewoźnika kolejowego. Brak jasno określonej odpowiedzialności pomiędzy państwem, krajami związkowymi i gminami w zakresie organizacji i finansowania przewozów regionalnych dawał się we znaki szczególnie w sytuacjach dotyczących kolejowej komunikacji szynowej, takich jak zamykanie nierentownych linii, racjonalizacja obsługi, przy budowie nowych systemów kolei miejskiej lub nowych odcinków linii lokalnych, czy też przy tworzeniu związków komunikacyjnych i innych działaniach kooperacyjnych³⁹⁹ w transporcie.

Ustawa o regionalizacji lokalnej publicznej komunikacji pasażerskiej, uchwalona wraz z pakietem ustaw restrukturyzacyjnych kolei, weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996. Przewozy bliskiego zbiegu, regionalne i lokalne, zostały uznane za zadanie użyteczności publicznej (*Daseinvorsorge*), co oznacza, że usługi w tym zakresie muszą być zagwarantowane przez władze publiczne w wystarczającej ilości i jakości. W myśl ustawy odpowiedzialność za organizację lokalnej komunikacji pasażerskiej (w tym kolejowej) została przeniesiona z państwa federalnego na kraje związkowe, natomiast zadaniem władz federalnych jest zapewnienie odpowiedniego zasilania finansowego. W ustawie regionalizacyjnej podkreślono, że podstawowym sposobem zamawiania usług przewozowych powinny być procedury przetargowe, umożliwiające wprowadzenie konkurencji o rynek. Tym samym całość zagadnień, dotyczących pasażerskich przewozów regionalnych, znalazła się w kompetencji władz regionalnych.

W uzupełnieniu prezentacji założeń reformy kolei niemieckich (tab.3.2) należy przywołać ważne decyzje dotyczące finansowania infrastruktury kolejowej. Jeszcze w listopadzie 1993 roku przyjęto ustawę o rozbudowie dróg kolejowych (*Bundesschienenwegeausbaugesetz*, BSchWAG), w myśl której państwo federalne przejęło odpowiedzialność za finansowanie kolejowych dróg federalnych w zakresie inwestycji rozwojowych, modernizacyjnych i odtworzeniowych, podczas gdy

³⁹⁸ H.St. Seidenfus: *Das Regionalisierungsgesetz in der Bundesrepublik Deutschland – Probleme und Lösungswege*” Maszynopis powielany, listopad 1996.

³⁹⁹ M. Montada: *Wohin führt die Regionalisierung?* „Die Deutsche Bahn” 6/1992.

koszty utrzymania i naprawy będą ponoszone przez same przedsiębiorstwa. Potrzeby w tej sferze oszacowano na kwotę 5 mld euro rocznie⁴⁰⁰.

Tabela 3.2

Kierunki reformy kolei niemieckich

Zakres	Rozwiązania
Oddłużenie	Bezpośrednie zadłużenie w wysokości 67 mld euro, zbędny majątek i nadmiarowy personel przejęte przez specjalny fundusz, BEV; zmniejszono odpisy amortyzacyjne
Prywatyzacja	Zmiana podstaw prawnych bez przeniesienia własności, komercjalizacja - rejestracja nowego przedsiębiorstwa kolejowego jako spółki prawa handlowego, z możliwością prywatyzacji sektorów pasażerskiego i towarowego
Otwarcie rynku	Prawo dostępu na niedyskryminacyjnych zasadach dla wszystkich przedsiębiorstw kolejowych zarejestrowanych w Niemczech; dla przewoźników zagranicznych według prawa europejskiego; Taryfikacja: wysokość opłat za dostęp ma pokryć koszty przygotowania usług dostępu wraz z pewną marżą zysku ⁴⁰¹
Regionalizacja	Kompetencje w zakresie planowania, organizacji i finansowania przewozów kolejowych przeniesione na szczebel regionalny; finansowanie zapewnione z budżetu centralnego w wysokości odpowiadającej pracy przewozowej według rozkładu jazdy 1993/94 z perspektywą wzrostu

Źródło: opracowanie własne

Reasumując tę część rozważań można stwierdzić, że nowym kolejom niemieckim stworzono dogodne warunki, sprzyjające podjęciu działalności na własny rachunek. Zostały całkowicie oddłużone, oczyszczone z nadmiernego majątku i personelu, uwolnione od zadań administracyjnych, z gwarancją finansowania przewozowych zadań publicznych oraz zapewnionym dopływem środków na rozbudowę infrastruktury. Pewną niewiadomą pozostawała kwestia potencjalnej konkurencji, wynikająca z dużej liczby funkcjonujących prywatnych kolei. Jednak w większości były to i są nadal przedsiębiorstwa obsługujące pojedyncze lokalne linie, przewożące ładunki od dużych producentów do punktów zdawczo-odbiorczych DB lub w przypadku przewozów pasażerskich koleje wąskotorowe, przedsiębiorstwa turystyczne i muzealne. Nie były one przygotowane ani do podjęcia regularnej obsługi pasażerskiej, ani do znacznego zwiększenia działalności w zakresie przewozów towarów.

⁴⁰⁰ W. Pällmann: *Zehn Jahre Bahnstrukturreform...*, op.cit.

⁴⁰¹ *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr...*, op.cit., s. 23.

Jak wspomniano wcześniej, w okresie trzech ostatnich dekad udział transportu kolejowego w przewozach ładunków zmniejszył się do 20%, co w konsekwencji oznacza, że w gospodarce przedsiębiorstwa kolejowego relatywnie wzrosło znaczenie przewozów pasażerskich. W rezultacie sieć kolejowa Niemiec jest obecnie w przeważającym stopniu wykorzystywana przez przewozy pasażerskie, na które w 2009 roku przypadało 75% z ogólnej wielkości pracy eksploatacyjnej. Dane charakteryzujące państwo i koleje niemieckie przedstawiono w tabeli 3.3.

Tabela 3.3

Podstawowe dane charakteryzujące Niemcy i koleje niemieckie w 2009 r.

Dane kraju	2009	Dane kolei	2009
Powierzchnia [tys. km ²]	357,1	Długość sieci [km]	37 798
Ludność [mln]	82	Przewozy towarowe [mld tkm]	312,1
Gęstość zaludnienia [os/km ²]	230	Udział w rynku [%]	20,9
PKB [mld euro]	2 495,8	Przewozy pasażerskie [mld paskm]	81,2
PKB/os. [tys. euro/os]	30,5	Udział w rynku [%]	8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, *Statistical Office of the European Union*, 2010; www.epp.eurostat.ec.europa.eu;

3.3. Przekształcenia zintegrowanego przedsiębiorstwa DB AG

Restrukturyzacja przedsiębiorstwa kolejowego w Niemczech miała być przeprowadzona w dwóch etapach. Zadaniem etapu pierwszego była wewnętrzna reorganizacja, poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej przedsiębiorstwa oraz pracowników do funkcjonowania jako samodzielne podmioty na rynku. W etapie drugim przedsiębiorstwo miało funkcjonować już jako koncern⁴⁰².

Akt ustanawiający spółkę akcyjną Deutsche Bahn SA przewidywał wewnętrzne wyodrębnienie poszczególnych obszarów działalności w formie segmentów i następnie wydzielenie ich jako spółek akcyjnych, w ciągu najwcześniej trzech, a najpóźniej pięciu lat. Wyodrębnione obszary działalności to: przewozy pasażerskie dalekie (*Personenfernverkehr*), przewozy pasażerskie bliskiego zasięgu (*Personennahverkehr*), przewozy towarowe (*Güterverkehr*), sieć (*Fahrweg*) oraz zarządzanie dworcami kolejowymi. Jednym z zagadnień do rozwiązania przy

⁴⁰² Koncern w niemieckim prawie spółek handlowych to połączenie pewnej liczby prawnie samodzielnych przedsiębiorstw, powołane w celu realizacji zadań gospodarczych pod jednolitym kierownictwem. Każde przedsiębiorstwo sporządza własny bilans i rachunek wyników. Pojęcie jednolitego kierownictwa nie jest prawnie skonkretyzowane; wystarczy, jeżeli przedsiębiorstwa koncernu podlegają jednolitemu planowaniu sprawowanemu przez organ kierowniczy w jednym z obszarów: zaopatrzenie, produkcja, zbyt, finanse lub polityka kadrowa. Jednolite kierownictwo jest często sprawowane przez prawnie odrębną spółkę holdingową, powoływaną w celu zarządzania koncernem, która nie prowadzi samodzielnie działalności produkcyjnej ani handlowej. Pomiędzy holdingiem a spółkami koncernu występują zazwyczaj powiązania kapitałowe, www.wirtschaftslexikon24.net.

kształtowaniu nowych spółek była kwestia przydziału poszczególnych stacji obsługi do sektora infrastruktury lub do sektorów przewozowych. W Niemczech przyjęto, że od 1.01.1999 stacje pasażerskie będą należeć do spółki DB Station&Service AG, natomiast stacje przeładunkowe przydzielono do DB Netz AG.

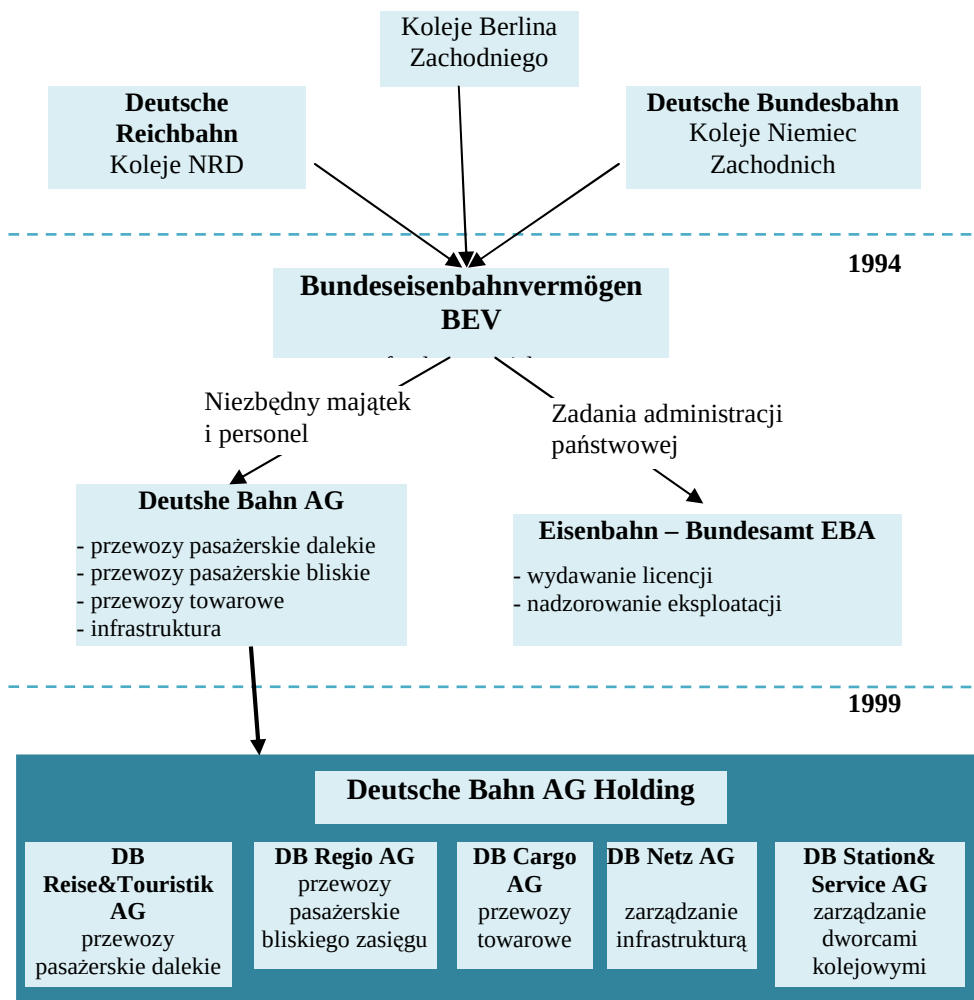
W pierwszych latach funkcjonowania kolei w nowej strukturze okazało się, że sektor przewozów pasażerskich stał się najbardziej dochodowym pionem działalności, w miejsce dominującego wcześniej sektora przewozów towarowych. Według raportu DB AG z 1997 roku przewozy ładunków przyniosły tylko 1/3 przychodów przedsiębiorstwa, a przychody z przewozów regionalnych stanowiły dwukrotność odpowiednich kwot uzyskanych z przewozów dalekobieżnych. Dziesięć lat wcześniej, w roku 1985, przewozy towarowe wypracowywały blisko połowę wartości obrotu. Świadczy to o przesunięciu ciężaru finansowania kolei z klientów prywatnych na publicznego klienta instytucjonalnego, jakim stało się państwo. Lokalne przewozy pasażerskie są jednocześnie jedynym uznanym na szczeblu europejskim i krajowym rodzajem działalności kolejowej, którego dotowanie jest uprawnione. Zapewnia to tym samym wysoki standard kolejowych usług regionalnych, który bez takiego wsparcia nie byłby możliwy⁴⁰³. Okres przygotowania przekształceń, tj. pierwszy etap reformy kolei niemieckich, został zakończony aktem rejestracji spółek, wyodrębnionych na bazie wewnętrznych sektorów, w styczniu 1999 roku (rys.3.1).

Podstawowe spółki zajmujące się wykonawstwem procesów kolejowych w ramach koncernu kierowanego przez holding Deutsche Bahn AG w 1999 roku to:

- DB Reise&Touristik AG (przewozy pasażerskie dalekie),
- DB Regio AG (przewozy pasażerskie bliskiego zasięgu),
- DB Cargo AG (przewozy towarowe),
- DB Netz AG (zarządzanie infrastrukturą),
- DB Station&Service AG (zarządzanie dworcami kolejowymi).

W początkowych koncepcjach zakładano rozwiązanie koncernu po dwóch latach i usamodzielnienie poszczególnych spółek. Koncepcja ta nie doczekała jednak realizacji i struktura organizacyjna kolei niemieckich, mimo wielu przekształceń wewnętrznych w następnych latach, zachowała zasadniczy kształt koncernu z podziałem na główne sektory działalności kolejowej: przewozy pasażerskie, towarowe i zarządzanie infrastrukturą.

⁴⁰³ K. Oettle: *Konturen künftiger Eisenbahndienste?* [w:] H.-J. Ritzau, K. Oettle, J. Pacht, W. Stoffels: *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung*, Ritzau KG – Verlag Zeit und Eisenbahn, 2003, s. 132-133.



Rys.3.1. Przekształcenia kolei niemieckich w latach dziewięćdziesiątych XX w.

Źródło: opracowanie własne

Oprócz spółek podstawowych powstało wiele innych, świadczących wewnętrzne usługi wspierające główną działalność, w tym m.in.⁴⁰⁴:

- DB Arbeit GmbH,
- DB Anlagen- und Haus- Service GmbH,
- DB Bahnbau GmbH,
- Bahnschutz und Service Gesellschaft,

⁴⁰⁴ W. Stoffels: *Chronik der Deutschen Bahn AG ab 1994-2003*, [w:] H.-J. Ritzau, K. Oettle, J. Pacht, W. Stoffels: *Die Bahnreform –...*, op.cit., s. 326.

- DB Informatik-Dienste GmbH,
- DB Gastronomie GmbH,
- DB Tank Service GmbH,

Pierwsze głębsze zmiany struktury wewnętrznej miały miejsce już w latach 2000-2002 i dotyczyły sektora przewozów towarowych; w następnym roku przekształcenia objęły spółki przewozów pasażerskich i usługowe. Wewnętrzne przekształcenia koncernu, na mocy których tworzone coraz to nowe obszary działalności i pionów, grupowano, likwidowano i powoływano spółki dla różnych, rozdrobnionych procesów, spotkały się ze zdecydowaną krytyką ze strony obserwatorów rynku kolejowego, jako kosztowne, marnotrawne i odwracające uwagę od właściwego celu kolei, którym powinna być poprawa obsługi klientów⁴⁰⁵.

Przekształcenia sektora **przewozów towarowych** polegały głównie na międzynarodowej ekspansji kolei niemieckich poprzez nabywanie różnych firm z branży szeroko pojętej logistyki, nie tylko przedsiębiorstw kolejowych. W 2001 roku niemiecki przewoźnik towarowy DB Cargo utworzył wraz z częścią towarową holenderskich kolei państwowych międzynarodowy holding finansowy Railion. W 2002 roku DB AG przejęły 100% akcji spółki Stinnes&Schenker AG, a jednocześnie spółka ta przejęła funkcje przewoźnika kolejowego Railion (byłe DB Cargo). W kolejnych latach koleje niemieckie kupiły przedsiębiorstwa kolejowe duńskie, włoskie, szwajcarskie, angielskie (największy przewoźnik towarowy powstały po restrukturyzacji kolei brytyjskich EWS) i hiszpańskie (część towarowa kolei państwowych „Transfesa”), łącząc je pod nazwą Railion⁴⁰⁶. Drugi obszar zainteresowań i zakupów to przedsiębiorstwa przewozów samochodowych, logistyczne i spedycyjne, integrowane następnie z holdingiem DB pod nazwą znanej firmy logistycznej Schenker. W 2006 roku nabycie spółki z kapitałem amerykańskim, BAX Global Inc. oraz firmy logistycznej Startrans z Hongkongu zapewniło kolejom niemieckim dostęp do rynków logistycznych w Ameryce i Azji. W 2007 roku marka Railion została zastąpiona marką Schenker.

W tym samym roku miała miejsce obszerna reorganizacja przeprowadzona w związku z przygotowaniem koncernu do prywatyzacji poprzez ofertę giełdową. Sprzedaży miało podlegać prawie 25% udziałów DB AG, z wyłączeniem podmiotów zajmujących się infrastrukturą (pozostaną one w 100% własnością państwa). Dlatego spółki koncernu pogrupowano w ramach trzech pionów decyzyjno-zadaniowych, którymi zostały:

- pion przewozów pasażerskich Deutsche Bahn,
- pion przewozów towarowych DB Schenker,
- oraz pion infrastruktury DB Netze.

⁴⁰⁵ Przykładowy tytuł artykułu w prasie: „DB światowym mistrzem reorganizacji”, W. Stoffels, op.cit., s. 325.

⁴⁰⁶ Deutsche Bahn AG 2000-2008. www.diebahn-online.nl/site/bahn/de, dn. 9.05.2010; Deutsche Bahn. Facts&Figures, 2007, www.rail.dbschenker.de

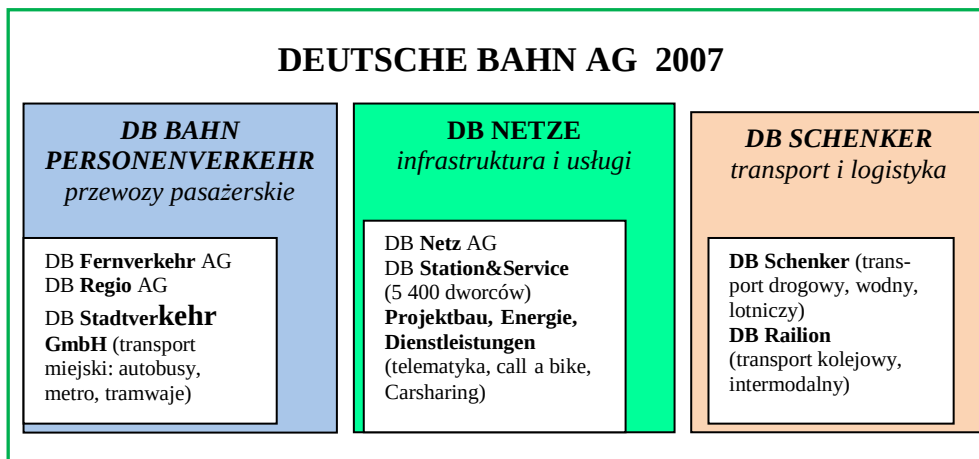
Jednocześnie zamiarem władz koncernu było stworzenie wyraźnych marek swoich produktów, i tak marka „kolej” - Deutsche Bahn - została przeznaczona dla przewozów pasażerskich, marka „sieć” DB Netze dla usług związanych z infrastrukturą kolejową, a marka DB Schenker dla produktów w przewozach towarowych i logistyce⁴⁰⁷. Chronologicznie w latach 2000-2007 miały miejsce następujące zmiany organizacyjne wewnątrz koncernu DB:

- rok **2000**: DB Cargo połączyła się z częścią towarową kolei holenderskich NS Cargo, tworząc spółkę Railion, w celu wykonywania międzynarodowych przewozów towarowych,
- październik **2002**: DB przejmuje Stinnes AG, przedsiębiorstwo będące operatorem logistycznym w zakresie transportu towarów masowych i przewozów intermodalnych,
- od września **2003**: powstaje sektor „Transport i Logistyka”, obejmujący obszary aktywności „Railion”, „Schenker”, „Freight Logistics” i „Intermodal”, zarządzany przez Stinnes AG pod jego nazwą,
- od października **2003**: powstaje sektor przewozów pasażerskich DB Personenverkehr GmbH, obejmujący trzy spółki: DB Fernverkehr AG (wcześniejsza spółka DB Reise&Touristik AG pod zmienioną nazwą), DB Regio AG oraz pion DB Stadtverkehr GmbH, grupujący 22 spółki przewozów autobusowych⁴⁰⁸,
- rok **2003**: utworzenie pionu usług kolejowych, DB Dienstleistungen, ze spółkami:
 1. DB Fuhrpark: wynajem samochodów, także z kierowcami, doradztwo w zakresie zarządzania flotą, leasing i sprzedaż samochodów, handel pojazdami używanymi, wynajem rowerów oraz DB Rent,
 2. DB Systems (informatyka) i DB Telematik (telekomunikacja), połączone w 2007 roku,
 3. DB Services Technische Dienste GmbH i DB Services, świadczące usługi w zakresie utrzymania budynków (np. dworców), sprzątania i czyszczenia pojazdów i budynków, zarządzania nieruchomościami.
- rok **2007**: zmiana nazwy części przewozów towarowych z Railion na Schenker,
- rok **2007**: utworzenie trzech pionów działalności: Deutsche Bahn, DB Schenker i DB Netze.

Rysunek 3.2 ilustruje układ obszarów działalności i spółek w ramach koncernu Deutsche Bahn AG w roku 2007.

⁴⁰⁷ J. Gough: *DB Netz weathers the economic crisis*, “European Railway Review”, nr 2/2009, s. 28-32.

⁴⁰⁸ Deutsche Bahn ordnet Personenverkehr neu, 2003, www.wiwo.de, dn. 16.11.2010.



Rys.3.2. Schemat organizacyjny kolei niemieckich Deutsche Bahn AG w 2007 r.

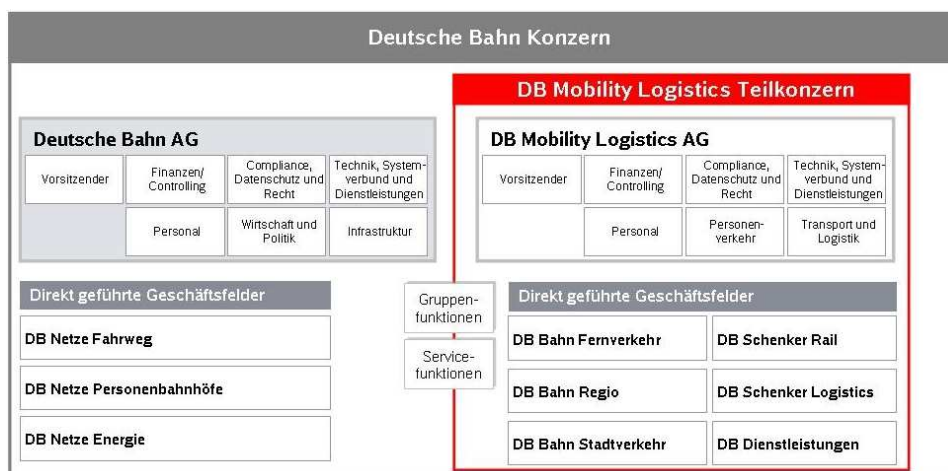
Źródło: opracowanie własne

Ze względu na światowy kryzys gospodarczy, jaki rozwinął się w 2008 roku, operacja giełdowa została odsunięta w czasie, natomiast nie przeszkodziło to koncernowi w nabywaniu dalszych przedsiębiorstw przewozowych, towarowych i pasażerskich: spółki Romtrans (logistyka, Rumunia) w 2008 roku i PCC (kolejowe przewozy towarowe, Polska) w 2009 roku⁴⁰⁹.

W połowie 2008 roku zarząd DB AG zdecydował o wyłączeniu usług (Dienstleistungen) z pionu infrastruktury i o połączeniu trzech pionów: przewozów pasażerskich DB Fernverkehr, DB Regio, DB Stadtverkehr, towarowych - DB Schenker Rail i DB Schenker Logistic oraz DB Dienstleistungen - w wewnętrzny holding DB Mobility & Logistic AG (DB ML AG).

Nowy holding DB ML jest w 100 % własnością Deutsche Bahn AG oraz posiada ten sam zarząd i pozostałe władze. W ten sposób została oddzielona działalność w zakresie infrastruktury, tj. eksploatacja i zarządzanie liniami kolejowymi, dworcami oraz dostarczanie energii od działalności przewozowej i logistycznej. Schemat organizacyjny koncernu Deutsche Bahn AG w roku 2010 przedstawia rysunek 3.3.

⁴⁰⁹ Briefing für die Bilanzpressekonferenz der DB AG, 2009, www.privatbahnen.com, dn.13.11.2010.



Rys.3.3. Schemat organizacyjny koncernu Deutsche Bahn AG w 2010 r.

Źródło: www.deutschebahn.com/site/ir/ir_mlag/de/db_mlkonzern/organisationsstruktur, dn. 9.05.2010.

Przedstawiona na rysunku 3.3 struktura w niedługim czasie uległa dalszym zmianom; z dniem 31 grudnia 2010 rozwiązano spółkę DB Stadtverkehr i przeniesiono jej aktywa do spółki DB Bahn Regio, natomiast od 1 stycznia 2011 w sektorze przewozów pasażerskich pojawiła się nowa spółka DB Arriva. Międzynarodowa spółka Arriva, zakupiona przez Deutsche Bahn w sierpniu 2010 obsługuje przewozy kolejowe i autobusowe w dwunastu europejskich krajach: Danii (od 2007), Wielkiej Brytanii (od 2008) oraz (od 2010) w Szwecji, Portugalii, Włoszech, Holandii, Hiszpanii, Polsce, Czechach, Słowacji i Węgrzech, a od lipca 2011 także na Malcie (przewozy autobusowe). Arriva w ramach holdingu DB AG skupia wszystkie przewozy regionalne prowadzone poza granicami Niemiec, również jako oddziały zagraniczne spółki.

Krytycy poszerzania koncernu kolei niemieckich o przedsięwzięcia zagraniczne twierdzą, że DB AG stały się molochem działającym niesprawnie, posiadającym złą, trudną do opanowania strukturę organizacyjną. Inny podnoszony zarzut dotyczy tego, że zakupy są finansowane z pieniędzy publicznych, które powinny służyć przede wszystkim kolejom na rynku krajowym⁴¹⁰. Z kolei DB AG twierdzi, że ekspansja na rynki europejskie i światowe jest konieczna, aby zapewnić sobie liczne grono klientów, stanowiące podstawę dla tworzenia łańcuchów logistycznych. W dobie globalizacji ograniczanie się do rynku krajowego nie jest dobrym rozwiązaniem i nie zapewnia przetrwania w dalszej perspektywie, zwłaszcza w transporcie i logistyce.

⁴¹⁰ Deutsche Bahn AG wird von den Privatbahnen finanziell gemästet, www.privatbahnen.com, 16.04.2010, pobrano 28.05.2011.

3.4. Zarządzanie infrastrukturą kolejową i system jej finansowania

W ramach reorganizacji strukturalnej holdingu DB AG, przeprowadzonej w 2007 roku powstał pion DB Netze, do którego włączono:

- zarządzanie infrastrukturą liniową DB Netze Fahrweg,
- zarządzanie infrastrukturą punktową DB Netze Personenbahnhöfe,
- dostarczanie energii trakcyjnej DB Netze Energie.

DB Netze Fahrweg łączy cztery spółki, w tym spółkę bezpośrednio zarządzającą siecią linii DB Netz AG oraz DUSS GmbH (Deutsche Umschlagsgesellschaft Schiene-Straße), DB Fahrwegdienste GmbH i DB RegioNetz Infrastruktur GmbH.

DB Netz AG pełni funkcje właściciela i administratora infrastruktury kolejowej i jest największą spółką w grupie jednostek infrastrukturalnych. Do jej zadań należy przygotowanie tras dostępu i układanie rozkładu jazdy, utrzymanie i remonty sieci, a także modernizacja istniejących i budowa nowych linii. DB Netz AG udostępnia i prowadzi ruch pociągów na około 33 525 km linii, co stanowi blisko 90% całej sieci kolejowej w Niemczech. Wśród tych linii 1285 km to nowo zbudowane linie wysokich prędkości, na których od 1991 roku jeżdżą pociągi z prędkościami 230- 300 km/h⁴¹¹. Infrastruktura zarządzana przez koleje niepaństwowe (NE-Bahnen) obejmuje linie o długości 4 100 km.

Niemiecka sieć kolejowa jest najdłuższa w Europie i charakteryzuje się także największą gęstością, która wynosi 10,6 km/100km². Stwarza to dobre warunki dostępności geograficznej obsługi kolejowej, ale stanowi także duże obciążenie ze względu na konieczność utrzymania i zapewnienia dobrych standardów dla tak rozległej sieci. Trudności te rosną wraz ze spadkiem popytu na kolejowe usługi przewozowe. W roku 1995 sieć linii kolejowych miała długość 41718 km, co oznacza jej redukcję do 2009 roku o blisko 20%⁴¹². Na rysunku 3.4 przedstawiono sieć kolejową Niemiec oraz linie dla pociągów wysokich prędkości.

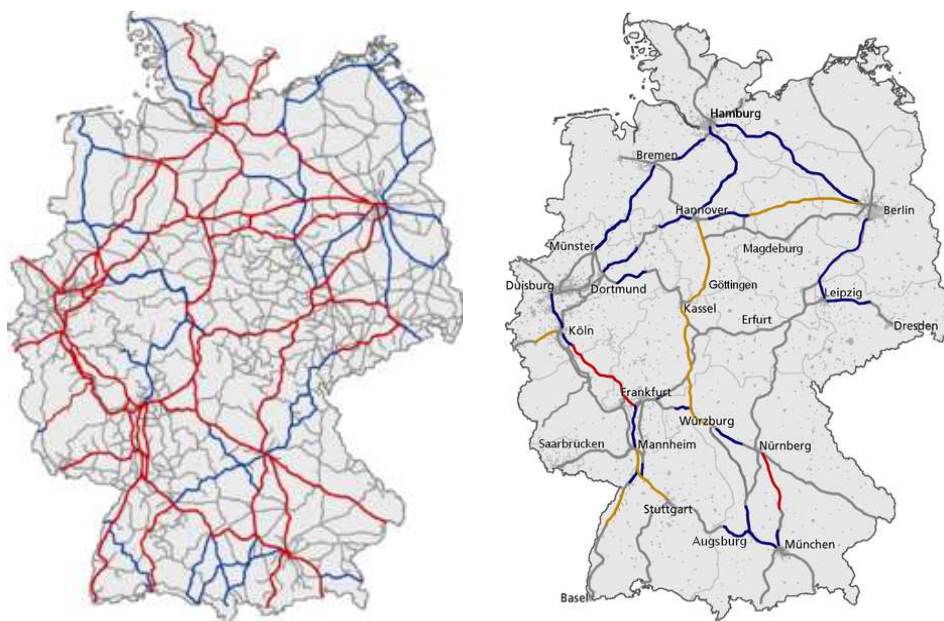
Kolejne przedsiębiorstwo w grupie spółek związanych z drogą kolejową to DUSS, które prowadzi eksploatację 24 terminali przeładunkowych dla transportu intermodalnego droga – kolej, należących do DB Netz AG. Z kolei DB RegioNetz Infrastruktur GmbH jest odpowiedzialna za eksploatację linii i dworców spółki DB RegioNetze, do której należy pięć niewielkich kolei lokalnych, o łącznej długości sieci wynoszącej 1300 km.

W grupie spółek **DB Netze Personenbahnhöfe** funkcjonują dwie spółki: DB Station&Service AG oraz DB BahnPark GmbH. Spółka DB Station & Service eksploatuje i obsługuje infrastrukturą punktową kolei, w liczbie około 5400 dworców, stacji i przystanków osobowych. Do zadań tego przedsiębiorstwa należy m.in. udostępnianie infrastruktury punktowej przewoźnikom na mocy zawartej umowy i za odpłatnością. Aktualny cennik dostępu różnicuje wysokość opłaty w zależności od kategorii stacji oraz 28 instytucji zarządzających transportem (np. władze

⁴¹¹ 20 Jahre Hochgeschwindigkeitsverkehr in Deutschland, www.deutschebahn.com.

⁴¹² Energy and transport in figures, Statistical Pocketbook 2010, Komisja Europejska, s. 149.

lokalne, regionalne zarządy transportu), tworząc blisko 200 możliwych stawek. Przypisanie stacji do jednej z siedmiu kategorii wiąże się z jej charakterystyką, m.in. długością peronów, liczbą obsługiwanych pasażerów, wyposażeniem, czy też faktem istnienia obsługi osobowej⁴¹³.



Rys.3.4. Sieć kolejowa Niemiec i linie kolei wysokiej prędkości

Źródło: fr.wikipedia.org/wiki/Deutsche_Bahn

System opłat za dostęp do tras jest tak skonstruowany, aby pokryć koszty przygotowania trasy i usług dostępu wraz z pewnym zyskiem, jaki może być osiągnięty na rynku. Odcinki linii są skategoryzowane w zależności od dopuszczalnej prędkości, wyposażenia i obciążenia ruchem. Wyliczone w ten sposób opłaty mają wysokość od 1,73 euro/km (sieć S-Bahn) do 8,55 euro (linie dla pociągów wysokiej prędkości)⁴¹⁴. Zgodnie z wymogami pierwszego pakietu infrastrukturalnego system opłat za dostęp do sieci kolei niemieckich zawiera także bodźce, zapewniające właściwe utrzymanie i standard drogi kolejowej⁴¹⁵. Są to:

⁴¹³ *Das Stationspreissystem 2011 – „SPS 11“*. DB Station&Service AG, www.deutschebahn.com, pobrano 30.05.2011.

⁴¹⁴ *Trassenpreissystem (TPS). Liste der Entgelte der DB Netz AG 2011 für Trassen, Zusatz- und Nebenleistungen*. www.deutschebahn.com, s. 5.

⁴¹⁵ *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr...*, op.cit., s. 23.

- uzależnienie opłaty od wykonanej pracy pociągowej,
- obniżenie opłaty w przypadku niewłaściwego stanu urządzeń infrastrukturalnych,
- podwyższenie opłaty w związku ze szkodliwym oddziaływaniem pociągu na środowisko,
- możliwość podwyższenia opłaty w przypadku ograniczeń dostępnej przepustowości.

Narzuty lub obniżenia są realizowane poprzez tzw. współczynnik trasy stosowany do wyliczonej opłaty, którego wysokość sięga od 0,5 (towarowy ruch dowlowowy) do 1,8 (trasa dla ruchu pasażerskiego o najwyższym priorytecie). Ponadto stosowane są też inne narzuty, np. za odcinki linii o szczególnie wysokim obciążeniu, za szczególnie niską prędkość (poniżej 50 km/h) lub tzw. współczynnik regionalny (Regionalfaktor). Ten ostatni narzut, w wysokości od 1,0 do 1,91, mający służyć lepszemu pokryciu kosztów słabo obciążonych linii regionalnych, został zakwestionowany w 2010 roku przez regulatora, Bundesnetzagentur BNetzA, i ostatecznie został zniesiony w grudniu 2011 roku.

Przedstawiony system opłat to już trzeci system za użytkowanie infrastruktury liniowej, stosowany przez DB AG od 1994 roku. Pierwszy, zbudowany na zasadzie pełnego pokrycia kosztów, zawierał wysokie ceny dla pociągów regionalnych oraz rabaty w zależności od liczby pociągokilometrów i długości kontraktów. Został zakwestionowany jako dyskryminujący małych przewoźników i umożliwiający subwencjonowanie skróśne między różnymi rodzajami pociągów. System następny, wprowadzony w 1998 roku, oparty na taryfie dwuczęściowej, również był korzystniejszy dla dużych odbiorców. Badania przeprowadzone wówczas przez urząd antymonopolowy (Budeskartellamt) wykazały, że ceny płacone przez firmy konkurujące z DB AG były wyższe o 25 do 40%, niż wyliczone dla własnych spółek holdingu⁴¹⁶.

Wprowadzony w 2001 roku system linearny, oparty na zasadzie modyfikowanej opłaty podstawowej, nie zawiera już żadnych preferencji dla dużych odbiorców. W mało zmienionej formie stosowany jest w zasadzie do chwili obecnej, edycje cennika w poszczególnych latach różnią się tylko rodzajami i wysokością narzutów.

Ze względu na skomplikowane reguły naliczania kosztów wspólnych i nieprzejrzystość całego systemu urząd nadzoru dostępu do sieci Bundesnetzagentur zaproponował przejście do systemu regulacji na podstawie cen maksymalnych (*price cap regulation*)⁴¹⁷.

⁴¹⁶ R.J. Brauner: *Berufungsurteil im Trassenpreisstreit – oder „Vom ewigen Unterliegen“*, „Eisenbahn-Revue International“, nr 6/2003, za: *Trassenpresisystem*, www.de.wikipedia.org.

⁴¹⁷ *Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung*, Monopolkommission, Sondergutachten 55, www.monopolkommission.de.

Ważnym elementem w regulacji monopolu naturalnego, jakim jest sieć kolejowa, jest stworzenie systemu bodźców zachęcających monopolistę do rozwoju możliwości produkcyjnych. W zintegrowanych systemach kolejowych funkcje te są realizowane poprzez system opłat za usługi przewozowe, natomiast w warunkach europejskich istotne są zasady budżetowego wspierania przedsięwzięć inwestycyjnych. Zgodnie z prawem UE państwo ma obowiązek zadbać o zbilansowanie kosztów infrastruktury, a jednocześnie jest zainteresowane, aby inwestycje były prowadzone w sposób efektywny. Przygotowanie sieci kolejowej pod względem standardów utrzymania i kierunków rozwoju powinno odpowiadać oczekiwaniom różnych operatorów ubiegających się o dostęp. Natomiast państwo jest zainteresowane wykorzystaniem pieniędzy publicznych w zgodzie z celami społecznymi. Trudności wypracowania systemu godzącego przedstawione sprzeczności są wyraźnie widoczne także w systemie finansowania kolei niemieckich.

W myśl pierwotnych ustaleń z 1993 roku, przedsiębiorstwo DB AG zostało zobligowane do współfinansowania tych inwestycji rozwojowych i modernizacyjnych, którymi jest zainteresowane z punktu widzenia własnej działalności oraz zgłosiło ich ujęcie w ogólnym planie rozwoju sieci kolejowej. Na te cele DB AG miało otrzymywać nieoprocentowane pożyczki od państwa federalnego i zwracać je w wysokości corocznych kwot amortyzacji odnoszących się do zbudowanej infrastruktury. Inne inwestycje, bez komercyjnego znaczenia dla DB AG, miałyby być finansowane bezzwrotnymi dotacjami.

W następnych latach zasady powyższe podlegały modyfikacjom, ze względu na trudności obiektywnego ustalenia własnego wkładu DB AG, a ponadto przychody z opłat za udostępnienie tras nie wystarczały na pokrycie kosztów amortyzacji. System nie zawierał też bodźców proefektywnościowych. W 1998 roku przyjęto zasadę, że generalnie wszystkie inwestycje będą finansowane dotacjami, z wyjątkiem inwestycji w infrastrukturę dla przewozów lokalnych i regionalnych, w których udział DB AG będzie konieczny. Trzy lata później udział własny kolei został jeszcze bardziej zredukowany i ostatecznie zdecydowano, że wszystkie inwestycje rozwojowe i modernizacyjne będą finansowane z dotacji rządu federalnego. W latach 1994-2005 wydatki rządu na inwestycje infrastrukturalne wyniosły średnio 3,7 mld euro rocznie⁴¹⁸. Pomimo sprzyjającej polityki rządu i znacznych wydatków na utrzymanie i modernizację infrastruktury kolejowej nie udało się utrzymać wszystkich linii w eksploatacji; w wymienionym okresie zamknięto ponad 5000 km linii kolejowych, a ponad 2000 km linii sprzedano lub wydzierżawiono⁴¹⁹.

⁴¹⁸ *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr...*, op.cit., s. 25-26, 50.

⁴¹⁹ S. Kerth, S. Annemüller: *Die Perspektiven von Nebenbahnen, Güterbahnen*, nr 1/2009, s. 13-18.

W 2009 roku zasady finansowania infrastruktury uległy znaczącej zmianie, ocenianej jako zmiana na korzyść. Podstawą finansowania wszystkich inwestycji jest porozumienie finansowe zawierane na okres pięciu lat pomiędzy rządem a zarządcami infrastruktury w grupie DB AG⁴²⁰, Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, w ramach określonych funduszy. Inwestycje rozwojowe i modernizacyjne są ujmowane w planie ogólnym rozwoju infrastruktury kolejowej, natomiast inwestycje odtworzeniowe określa sam zarządca, DB Netz AG. W zamian za zapewnienie finansowania koncern DB zobowiązuje się utrzymać określone parametry jakościowe infrastruktury oraz udostępnić własne środki na inwestycje odtworzeniowe i utrzymanie sieci (również będące przedmiotem umowy). Zarządcy infrastruktury mają corocznie składać sprawozdanie z realizacji ustalonych parametrów, co ma być sprawdzane także przez niezależnego eksperta. Niedotrzymanie parametrów wiąże się z sankcjami.

Na lata 2009-2013 rząd udostępnił 2,5 mld euro rocznie na inwestycje odtworzeniowe, na które koncern DB przeznaczy około 0,5 mld euro. Razem z kwotą około 1 mld euro na utrzymanie oznacza to wydatkowanie rocznie co najmniej 4 mld euro tylko na bieżące potrzeby sieci kolejowej (linii, stacji i urządzeń energetycznych)⁴²¹. Jako główne parametry charakteryzujące jakość utrzymania infrastruktury zostały przyjęte:

- teoretyczna strata czasu,
- funkcjonalność peronów,
- pewność dostawy energii.

W ocenie powyższych rozwiązań podkreśla się przede wszystkim ich stabilność i niezależność od corocznej ustawy budżetowej, co ma miejsce po raz pierwszy od czasu rozpoczęcia reformy kolejowej. Ważnym elementem jest także połączenie w jednym dokumencie całości przedsięwzięć dotyczących infrastruktury, zarówno rozwojowych, jak i bieżących. Rozwiązanie to pozwala ująć także elementy dyscyplinujące zarządców i dające pewnego rodzaju gwarancję, że cele jakie stawia rząd, konstytucyjnie zobligowany do dbałości o sieć kolejową, zostaną osiągnięte. Jednakże pierwszy raport DB AG o stanie infrastruktury z roku 2009 wywołał krytykę za niepoprawność metodyczną, brak przejrzystości, zbytnią ogólnikowość oraz podawanie uśrednionych danych dla całej sieci. Podkreśla się, że przy ponad 530 zakłóceniach i opóźnieniach dziennie DB Netz AG nadal jest w stanie wykazać realizację jakości utrzymania sieci w zgodzie z narzuconymi parametrami.

⁴²⁰ Są to: DB Netz AG, DB Station&Service AG i DB Energie GmbH.

⁴²¹ LuFV - Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, www.eba.bund.de, dn. 19.07.2010. Dodać należy, że w ramach pakietu antykryzysowego rząd przeznaczył dodatkowe 1,3 mld euro do wydania na infrastrukturę kolejową w latach 2009-2011.

Według opinii Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV, związek 26 zleceniodawców przewozów regionalnych) jest to działanie celowe koncernu DB AG, mające na celu ukrycie zaniedbań w tych odcinkach sieci, na których koncernowi nie zależy⁴²². Organizacja ta uważa również, że przeznaczone przez rząd fundusze są niewystarczające, żeby utrzymać infrastrukturę w stanie pozwalającym na sprawne i niezakłócone wykonywanie przewozów, tym bardziej, że środki przewidziane na rok 2009 tylko w 20% były przeznaczone na infrastrukturę do przewozów regionalnych, gdzie same linie obejmują około 35% długości całej sieci⁴²³.

3.5. Rozwiązania w zakresie regionalizacji przewozów pasażerskich

Ważnym elementem reformy kolei niemieckich, zasadniczo zmieniającym zasady organizacji pasażerskich przewozów kolejowych była regionalizacja przewozów bliskiego zasięgu, obejmująca wszystkie formy komunikacji pasażerskiej, nie tylko kolej. Główną ideą regionalizacji jest przekazanie odpowiedzialności za określenie potrzeb przewozowych, zamawianie obsługi i dotowanie przewozów w gestię władz regionalnych, czyli w przypadku Niemiec do kompetencji władz krajów związkowych (landów). Wskazano, że powierzanie obsługi przewozowej powinno odbywać się w zasadniczo w drodze przetargów, ale landy otrzymały też możliwość zlecania przewozów bezpośrednio.

Wraz z przekazaną odpowiedzialnością określono spójne dla wszystkich landów zasady organizacji regionalnej obsługi transportem publicznym, m.in. nadano priorytet dla komunikacji szynowej w regionach, narzucono obowiązek powołania organów kompetencyjnych i sporządzania planu komunikacji oraz przekazano odpowiednie środki finansowe z budżetu federalnego. W większości landów powołano związki komunikacyjne jako organizatorów i zleceniodawców obsługi przewozowej i jest ich aktualnie 27⁴²⁴. Udostępnione środki finansowe zostały podzielone na dwa fundusze:

- fundusz pierwszy to tzw. środki status quo, przeznaczone na utrzymanie oferty kolei w ruchu regionalnym na dotychczasowym poziomie ilościowym i jakościowym; zostały wyliczone na podstawie liczby pociągokilometrów wykonanych w rozkładzie jazdy obowiązującym na przełomie lat 1993/94 i ich kosztów według obliczeń DB AG;

⁴²² *Stellungnahme zum Infrastrukturzustands- und Entwicklungsbericht 2009*, BAG-SPNV 03.08.2010, www.bag-spnv.de, pobrano 18.05.2011.

⁴²³ Do regionalnej infrastruktury kolejowej należą tory i urządzenia, które służą prawie wyłącznie przewozom regionalnym, o łącznej długości około 12,7 tys. km, a także zgodnie ze znowelizowanym prawem kolejowym od 2005 r. także sieci kolejowe portów morskich i śródlądowych, za: Heinemann T., Gitthardt K.: *Strategic challenges for regional transport*. European Railway Review, nr 2/2006.

⁴²⁴ Według mapy *Aufgabentraeger_Eisenbahnunternehmen_2011*, www.spnv.de, pobrano 7.06.2011.

- fundusz drugi to tzw. środki plus-x albo środki wolne, przeznaczone na poprawę wydajności komunikacji lokalnej; miały służyć głównie poprawie komunikacji szynowej, ale mogły być użyte również na finansowanie innych przedsięwzięć.

Oszacowana zgodnie z powyższymi zasadami kwota „środków regionalizacyjnych” wyniosła w 1996 roku ok. 7,5 mld euro (14,98 mld marek), z czego 0,5 mld stanowiły środki plus-x. Założono, że po upływie 5 lat zostanie dokonana weryfikacja systemu finansowania. W 2002 roku ustalono ostateczną wysokość środków na przewozy regionalne w wysokości 6,675 mld euro oraz skalę rewaloryzacji o 1,5 % rocznie⁴²⁵. Kolejne zmiany ustawy regionalizacyjnej przewidziane są na rok 2014. Ponieważ regionalizacja dotyczy wszystkich form przewozów bliskiego zasięgu, na wsparcie obsługi kolejowej wydatkowane są mniejsze kwoty, około 5,2 mld euro, z czego koncern DB uzyskuje blisko 85%.

Organizatorzy transportu regionalnego, związki komunikacyjne, mają prawo do ustalania własnych taryf na terenie objętym zasięgiem swojego działania, poza tym istnieje jednak wspólna taryfa dla dotowanych przewozów regionalnych. Prawo nakłada na przedsiębiorstwa kolejowe obowiązek współpracy w ramach zrzeszenia taryfowego (Tarifverband der Bundeseigenen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen in Deutschland) w celu zapewnienia klientom możliwości nabycia bezpośrednich biletów i podziału przychodów między przewoźnikami. Ze względu na historycznie ugruntowaną i dominującą pozycję Deutsche Bahn, a także posiadane przez nią sieci dystrybucji i informacji, jako wspólna przyjmowana jest taryfa DB Regio. Stwarza to liczne obciążenia i możliwości dyskryminacji dla mniejszych operatorów: nie mając wpływu na strukturę i wysokość taryfy, muszą ją zaakceptować; wnoszą opłatę za korzystanie z urządzeń DB, wyższą niż spółki należące do koncernu; muszą udowodnić wielkość należnych im przychodów na podstawie badań liczebności podróży, prowadzonych co dwa lata⁴²⁶.

W założeniu regionalizacja miała otworzyć rynek przewozów regionalnych na konkurencję, jednakże rozwiązania ustawowe zawierały pewne niekonsekwencje, w rezultacie udaremniające jej wprowadzenie. Jedną z takich niekonsekwencji był fakt, że władze regionalne miały ustalać w drodze administracyjnej najniższe koszty zamawianych usług, co przeczy samej istocie mechanizmu rynkowego. Poza tym, jak wcześniej wspomniano, potencjalnie konkurujące firmy, istniejące wcześniej na rynku niemieckim, nie były przygotowane do znacznego i raptownego zwiększenia zakresu swojej działalności. Wymagało to chociażby pozyskania odpowiedniej ilości taboru do przewozów i zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do urządzeń obsługowych, takich jak stacje manewrowe, hale postojowe,

⁴²⁵ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Par. 5 Finanzierung und Verteilung, Bundesministerium für Justiz, www.bundesrecht.juris.de, pobrano 7.06.2011.

⁴²⁶ H. Link, R. Merkert: Success factors and problems of rail franchising: a fresh assessment of the German case, s. 13, European Transport Conference 2010, www.etc.proceedings.org, pobrano 20.05.2011.

sieci sprzedaży, itp. czego ustawodawca nie przewidywał. W wielu przypadkach zatem wygodniejsze dla władz regionalnych było powierzanie obsługi całego regionu jednemu zleceniobiorcy, zwłaszcza, że decyzje prawne rządu z 2002 roku umożliwiają bezpośrednie zlecanie obsługi z wolnej ręki do końca grudnia 2014. W konsekwencji udział przewoźników spoza koncernu DB AG w rynku przewoźów regionalnych wzrastał bardzo powoli i nadal, mimo upływu kilkunastu lat od rozpoczęcia reformy, jest niewielki (ok.12%), a DB Regio AG pozostaje największym w Niemczech operatorem pasażerskich przewozów regionalnych.

3.6. Liberalizacja i konkurencja na rynku kolejowym w Niemczech

Jedną z charakterystycznych cech niemieckiego systemu kolejowego jest funkcjonowanie dużej liczby stosunkowo małych przedsiębiorstw kolejowych, w wielu przypadkach o długiej i ugruntowanej historycznie tradycji, działających z powodzeniem na niewielką skalę, w niszowych dziedzinach. Otwarcie rynku wraz z reformą kolei federalnych otworzyło teoretycznie możliwości poszerzenia zakresu ich działania i wykreowania konkurencji wewnątrzgałęziowej, jednak w praktyce okazało się to trudne do realizacji.

Według wykazu prowadzonego przez Eisenbahnbundesamt w czerwcu 2011 roku w Niemczech zarejestrowane były 404 publiczne przedsiębiorstwa kolejowe, łącznie z kolejami wąskotorowymi i muzealnymi, zajmującymi się działalnością trakcyjną i pomocniczą w portach itp., z czego aktywnych było 350 podmiotów⁴²⁷. Ponadto w rejestrze EBA widnieje 128 przedsiębiorstw niepublicznych, prowadzących wyłącznie przewozy towarowe po niepublicznej infrastrukturze i 26 przedsiębiorstw zagranicznych. Wśród tych ostatnich najczęściej pochodzi z Austrii (8), Holandii (7), pozostałe z Belgii (3), Francji (2) i pojedyncze z Polski, Szwecji, Szwajcarii i Włoch. Koleje z Danii i Wielkiej Brytanii to oddziały DB Schenker. Z dostępu do infrastruktury (dróg kolejowych, stacji, i/lub energii trakcyjnej) zarządzanej przez koncern DB AG korzystało w 2010 roku 320 przewoźników⁴²⁸.

Powyższe liczby, przyjęte regulacje prawne w zakresie dostępu do rynku i sprawność administracyjna odpowiednich organów są podstawą wysokiej oceny stopnia liberalizacji kolejowego rynku niemieckiego. W 2011 roku Niemcy znalazły się na trzecim miejscu pod względem wartości wskaźnika liberalizacji LIB-index, oceniającego prawne i praktyczne bariery dostępu do rynku w krajach Unii Europejskiej z punktu widzenia ubiegającego się o to przedsiębiorstwa kolejowego⁴²⁹. Jednak w ocenie organizacji zrzeszających koleje prywatne, liczba przewoźników rzeczywiście liczących się jako konkurencja DB AG w przewozach pasażerskich i towarowych jest znacznie mniejsza niż liczba przedsiębiorstw zarejestro-

⁴²⁷ *Liste der öffentlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen in Deutschland*, www.eba.bund.de, pobrano 7.06.2011.

⁴²⁸ *Wettbewerbsbericht 2010*, www.deutschebahn.com, pobrano 7.06.2011.

⁴²⁹ *Rail Liberalisation Index 2011*, IBM Global Business Services, 2011, s. 50, 99-104.

wanych, a dostęp do rynku znacznie trudniejszy, niż wynikałoby to z przyjętych rozwiązań. Dane ilustrujące tę tezę przedstawiono w tabeli 3.4.

Tabela 3.4

Liczba przewoźników kolejowych w Niemczech w latach 2010-2011

Wyszczególnienie	Liczba
Zarejestrowane publiczne przedsiębiorstwa kolejowe (ppk)	404
Ppk prowadzące działalność	ok. 350
Ppk korzystające z infrastruktury DB Netz AG w 2010 r.	320
Zarejestrowane przedsiębiorstwa niepubliczne (czerwiec 2011r.)	128
Przedsiębiorstwa zagraniczne (czerwiec 2011r.)	26
Przedsiębiorstwa wykonujące pasażerskie przewozy regionalne 2010**	50
Przedsiębiorstwa wykonujące pasażerskie przewozy dalekie 2010**	2
Przedsiębiorstwa wykonujące przewozy towarowe jako konkurencja DB AG*	40
Przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargach o przewozy regionalne*	10

* według wypowiedzi T.Sewerina z 25.05.2011, przewodniczącego organizacji zrzeszającej koleje prywatne, Netzwerk Privatbahnen, www.privatbahnen.com, pobrano dn. 7.06.2011.

** według danych Statistisches Bundesamt Personenbeförderung, www.destatis.de.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestru przedsiębiorstw kolejowych prowadzonego przez EBA, Statistisches Bundesamt Deutschland, *Personenbeförderung*, www.destatis.de.

O mocnej pozycji kolei DB AG, mimo intensywnej konkurencji wewnętrzzałęziowej świadczą stosunkowo niewielkie udziały przewoźników spoza koncernu w pracy eksploatacyjnej i pracy przewozowej kolei. Na ogólną liczbę 1020 mln poc.km w 2010 roku przewoźnicy prywatni zrealizowali 195 mln poc.km, tj. 19%⁴³⁰. Udział kolei prywatnych w pracy przewozowej ładunków wyniósł w 2010 roku 25,1% , a w przewozach pasażerskich bliskiego zasięgu tylko 12,5% (w pracy eksploatacyjnej 21,8)⁴³¹. Rynek przewozów dalekich jest praktycznie zmonopolizowany przez spółkę DB Fernverkehr - 99%. Rozwój udziału prywatnych kolei w przewozach ilustrują liczby zawarte w tabeli 3.5.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że udział kolei prywatnych w przewozach ładunków w ciągu 10 lat zwiększył się kilkunastokrotnie. Mimo wszystko, biorąc pod uwagę istnienie otwartego rynku od siedemnastu lat, należy rolę tych kolei w obsłudze rynku ocenić jako stosunkowo skromną. Przyczyną takiego rozwoju sytuacji jest istnienie przez większość tego okresu różnych barier i luk prawnych, które umożliwiały Deutsche Bahn stosowanie praktyk dyskryminujących firmy spoza koncernu w pełnym dostępie do sieci i włączeniu do funkcjonującego systemu kolejowego.

⁴³⁰ DB Netz AG. *Geschäftsbericht 2010*, www.fahrweg.dbnetze.com, s. 8.

⁴³¹ *Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2010/2011*, s. 22, www.privatbahnen.com, pobrano 04.06.2011. op.cit., s. 19.

Tabela 3.5

Udział przewoźników prywatnych w rynku kolejowym w Niemczech [%]

Rok	Przewozy regionalne	Przewozy dalekie	Przewozy towarowe
2000	2,6	<1%	1,9
2001	3,2	<1%	2,9
2002	3,9	<1%	5,1
2003	4,3	<1%	7,4
2004	6,3	<1%	10,2
2005	6,8	<1%	15,1
2006	8,9	<1%	16,4
2007	b.d.	<1%	19,7
2008	10,1	<1%	21,0
2009	12,1	<1%	24,6
2010	12,5	<1%	25,1

Źródło: Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2008/2009, s. 11; A. Kirfel, *Wettbewerb und Finanzierung der Schiene*, Präsentation in der Landesvertretung Hamburg am 24. Juni 2010; www.privatbahnen.com, pobrano 23.05.2011

Wiele takich praktyk zostało szczegółowo przedstawionych w przywoływanych raportach komisji antymonopolowej; w tym miejscu celowe jest jedynie wskazanie przykładowych działań (niektóre zostały już wspomniane wcześniej):

- 1) w ramach dostępu do infrastruktury kolejowej:
 - stosowanie upustów dla dużych odbiorców i za zamawianie tras z wyprzedzeniem, trwające do 2001 roku,
 - współczynnik regionalny, zwiększający koszty słabo obciążonych linii regionalnych; zakwestionowany w 2010 roku ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie wysokości i sprzeczne z celami reformy skutki jego stosowania; został ostatecznie zniesiony w grudniu 2011 roku,
 - rabat dla dużych odbiorców energii trakcyjnej, praktycznie niedostępny dla mniejszych kolei prywatnych i prowadzący do wyższych dla nich o 14% cen energii⁴³²,
 - system opłat za dostęp do stacji, zakwestionowany przez regulatora BNetzA w 2009 roku ze względu na nieuzasadnione duże różnice w opłatach za zatrzymanie (np. w małym mieście od 2,58 - 7,78 euro, a w Berlinie 44, 07 euro); zrewidowany przez zarządcę DB Station&Service od 1 stycznia 2011; w rezultacie opłata za zatrzymanie w Berlinie wynosi 14,69 euro⁴³³,

⁴³² Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2010/2011, Medieninformation 23.05.2011, www.privatbahnen.com.

⁴³³ Rail Liberalisation Index 2011..., op.cit., s. 102.

- brak dostępu do wielu urządzeń kluczowych, pozostawionych w gestii DB AG, np. stacji manewrowych czy hal postojowych, do których dostęp zależy od dobrej woli właściciela,
 - dyskryminacja pociągów kolei prywatnych przy zakłóceniach w ruchu pociągów; postanowieniem sądu zarządca infrastruktury DB Netz musi obecnie (od 2010 roku) udostępnić miejsca w swoich dyspozytorniach ruchu (BZ) dyspozytorom kolei prywatnych, podobnie jak to ma miejsce wobec spółek przewozowych koncernu⁴³⁴.
- 2) w ruchu pasażerskim dalekobieżnym:
- brak dostępu do używanego taboru dla przewozów pasażerskich,
 - trudności z włączeniem nowych pociągów do systemu ruchu cyklicznego, łączącego pociągi dalekobieżne z regionalnymi,
 - brak dostępu do sieci informacyjnych i sprzedażowych, należących głównie do kolei Deutsche Bahn⁴³⁵,
 - brak oferty jednego biletu na pociągi regionalne i dalekobieżne; brak wiedzy o popycie,
 - brak możliwości zatrzymania w wielu miejscowościach (pociągi typu IR zostały przez DB AG zlikwidowane, w nadziei że pasażerowie przejdą do droższych pociągów ICE⁴³⁶),
 - duże potrzeby kapitałowe, konieczne aby zaoferować połączenia o wysokim komforcie i częstotliwości, porównywalne z ofertą DB AG.
- 3) w zakresie przewozów bliskiego zasięgu:
- wbrew postanowieniom ustawy o regionalizacji rozpisywanie przetargów na przewozy regionalne stało się raczej wyjątkiem, a nie regułą,
 - przez 10 lat, do roku 2007 w przetargach zlecone zostało tylko 19% ogólnej liczby poc.km; pozostałe 81% zostały zlecone bezpośrednio DB AG jako kontrakty z wolnej ręki,
 - pakiety usług oferowane w przetargach często obejmują cały kraj związkowy, co uniemożliwia podjęcie obsługi przez mniejsze przedsiębiorstwa; w rezultacie średnia liczba zainteresowanych firm kolejowych stających do przetargów zmalała z 2,9 w 2009 roku do 2,4 w roku następnym 2010⁴³⁷,
 - kontrakty zawierane są na długi czas, od 10 do 15 lat, co zamyka drogę prywatnym firmom do atrakcyjnego finansowo rynku.

⁴³⁴ *Wettbewerber des DB Konzerns erhalten Zugangsmöglichkeit zu Betriebszentralen*, www.bundesnetzagentur.de, dn. 26.02.2010.

⁴³⁵ W 2002 roku firma Connex uruchomiła pierwsze połączenie dalekobieżne z Gery przez Lipsk i Berlin do Rostoku; nie zostało ono jednak ujęte w rozkładach jazdy, publikowanych przez Deutsche Bahn, co doprowadziło do sporu sądowego, [w:] W. Stoffels, *Chronik der Deutschen Bahn...*, op.cit., s. 353.

⁴³⁶ *Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2010/2011...*, op.cit., s. 128.

⁴³⁷ Tamże, s. 6.

Wobec powyższego oczekuje się, że duży wolumen przewozów pojawi się na rynku dopiero w latach 2012-2018⁴³⁸, ponieważ zgodnie z postanowieniem sądu najwyższego z dnia 8 lutego 2011 wszystkie kontrakty w przewozach regionalnych mają być w przyszłości przedmiotem przetargów.

Właściciele prywatnych kolei podkreślają, że przyczyną stosowania wymienionych praktyk jest instytucjonalne połączenie podmiotu administrującego infrastrukturą z przewoźnikami w ramach holdingu. W przypadku przewozów regionalnych duże znaczenie ma także potencjał polityczno-gospodarczy kolei Deutsche Bahn, często jako dużego pracodawcy na danym terenie⁴³⁹. W rezultacie DB Regio, pozyskując większość zleceń na obsługę przewozową bez przetargów była w stanie wygenerować nadmierny zysk, wynoszący około 11%, podczas gdy normalny zysk powinien wynieść około 7%. Jak uważa komisja antymonopolowa, umożliwia to kolejom DB Regio pokrycie deficytu w słabszych relacjach, a nawet subsydiowanie innych spółek w ramach koncernu⁴⁴⁰.

Trzeba jednak podkreślić, że w ostatnich latach wiele z kwestionowanych zapisów lub praktyk zostało zniesionych, co ma istotny wpływ na zwiększenie roli przewoźników prywatnych w obsłudze przewozów. Widać to we wzroście udziału kolei prywatnych w latach 2005-2010; w pracy przewozowej ładunków od 15,1⁴⁴¹ do 25,16%, a w przewozach regionalnych - od 5,7 do 12,5%. Jednak nadal liczących się dużych przewoźników, mogących konkurować z DB AG jest zaledwie kilku (tab.3.6).

Tabela 3.6

Najwięksi przewoźnicy na rynku niemieckim poza DB AG

Wyszczególnienie	Przedsiębiorstwa
Przewozy pasażerskie	Veolia Transdev, Netinera (FS Trenitalia), BeNEX, AVG, Keolis (SNCF);
Przewozy towarowe	SNCF Geodis, SBB Cargo Deutschland, FS Trenitalia, HGK.

Źródło: Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2010/2011,...,op.cit., s. 10

Zwraca uwagę fakt, że wymienione firmy to przedsiębiorstwa z dużym udziałem zagranicznego kapitału państwowego (SNCF, FS); ekspansja kolei państwowych na rynku międzynarodowym w ostatnim czasie grozi zmarginalizowaniem rozwijającej się konkurencji ze strony firm prywatnych.

⁴³⁸ Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Monopolkommission, Sondergutachten 55, www.monopolkommission.de.

⁴³⁹ Tamże.

⁴⁴⁰ Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung,...,op.cit., H. Link, R. Merkert: Success factors and problems of rail franchising: a fresh assessment of the German case, European Transport Conference 2010, www.etc.proceedings.org, pobrano 20.05.2011.

⁴⁴¹ Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr...,op.cit., s. 52.

Wśród zagrożeń dla przyszłego rozwoju konkurencji na rynku niemieckim wymienia się, oprócz praktyk dyskryminacyjnych koncernu DB AG, wzrost cen dostępu do infrastruktury, który w latach 2002-2011 w odniesieniu do użytkowania tras wyniósł od 20 do 34%⁴⁴². W praktyce oznaczać to może zmniejszenie dostępnych środków na ofertę kolei w przewozach regionalnych. Jednocześnie jednak sytuacja ta może zwiększyć zainteresowanie władz organizowaniem przetargów na przewozy w celu redukcji ich kosztów, a zatem otworzy ten rynek w większym stopniu dla kolei prywatnych.

W zasadniczych kwestiach dotyczących możliwości rozwoju rynku i konkurencji zalecenia komisji antymonopolowej i postulaty kolei prywatnych są zbieżne: podkreśla się konieczność doprowadzenia do skutecznego rozdzielenia zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów. Ciekawe, że wobec trudności we wdrożeniu konkurencji kolejowej w przewozach dalekobieżnych i wycofaniu się kolei niemieckich DB AG z obsługi wielu relacji tanimi pociągami typu InterRegio, komisja antymonopolowa postuluje deregulację tego rynku i dopuszczenie do obsługi przewoźników autobusowych. Przewozy kolejowe są obecnie chronione przed konkurencją ze strony transportu samochodowego, a przewoźnik kolejowy może nie wyrazić zgody na uruchomienie równoległych przewozów autobusowych, jeżeli stanowiłoby to zagrożenie dla popytu na obsługiwaną przez niego relacji. Uwolnienie tego rynku dałoby szanse na pojawienie się tańszej oferty i wytworzyłoby presję na DB AG w kierunku poprawy jakości usługi.

3.7. Instytucje regulujące rynek kolejowy w Niemczech

W Niemczech dopiero po dłuższym czasie od rozpoczęcia reformy dostrzeżono potrzebę powołania regulatora ekonomicznego rynku i konkurencji, do czego przyczyniły się protesty prywatnych kolei przeciwko praktykom dyskryminacyjnym DB AG oraz regulacje prawa europejskiego.

Pierwszym urzędem regulacyjnym był Federalny Urząd Kolejowy (Eisenbahn-Bundesamt - EBA), utworzony w początkowym okresie reformy kolei niemieckich, w celu przejęcia wszystkich zadań administracyjnych, związanych z bezpieczeństwem i nadzorem technicznym ruchu kolejowego oraz budowy infrastruktury. EBA ma w swojej gestii przede wszystkim normalnotorowe koleje federalne, pozostałe podlegają nadzorowi ze strony władz krajów związkowych. Często zadania te są cedowane na EBA⁴⁴³. Eisenbahn-Bundesamt podlega federalnemu ministerstwu ds. transportu, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Od 2002 roku EBA został obciążony odpowiedzialnością również za realizację praw niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej, a od 2009 roku za nadzorowanie wdrożenia rozporządzenia UE dotyczącego praw pasażerów. Ponadto urząd ten ma pewne obowiązki w zakresie regulacji ekonomicznej, wyni-

⁴⁴² *Marktuntersuchung. Eisenbahnen 2010*, Bundesnetzagentur 2011.

⁴⁴³ R. Malins: *DB – the standard railway in Europe*, *Modern Railways*, nr 1/2006.

kające z przyjętych w 2009 roku nowych zasad finansowania infrastruktury. Tak więc łącznie obecne kompetencje EBA obejmują:

- 1) wydawanie zezwoleń i certyfikatów, nadzorowanie działalności kolejowej, zatwierdzanie planów i prowadzenie inwestycji, wdrażanie interoperacyjności, badanie wypadków kolejowych itp.,
- 2) finansowanie inwestycji, nadzorowanie wydatkowania dotacji zgodnie z przeznaczeniem i zasadami gospodarności, przygotowanie i kontrolowanie wykonania umowy o finansowanie z zarządcami infrastruktury (LuFV),
- 3) nadzorowanie przedsiębiorstw kolejowych w zakresie przestrzegania praw pasażerów, przyjmowanie skarg pasażerów, nadzorowanie taryf w przewozach pasażerskich dalekobieżnych⁴⁴⁴.

Zadania związane z regulacją dostępu do infrastruktury kolejowej od stycznia 2006 roku zostały przekazane do agencji rządowej zajmującej się sprawami regulacji sektorów sieciowych, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen. Zadaniem tej agencji jest dbałość o liberalizację i deregulację sektorów sieciowych jako czynników stymulujących ich rozwój. Uprawnienia w stosunku do kolei odnoszą się przede wszystkim do nadzorowania przestrzegania prawa w zakresie dostępu do infrastruktury oraz niedyskryminacyjnego pobierania opłat, a więc do relacji zarządcy infrastruktury - korzystające przedsiębiorstwa. Podmioty zarządzające infrastrukturą mają obowiązek informowania BNetzA o zamierzonych odmowach dostępu, ponadto agencja ma prawo stawiać zapytania i zbierać informacje o realizacji praw dostępu.

Skuteczność działania regulatora zależy od dostępu do dokładnych i wyczerpujących informacji oraz sprawności w ich szybkim przetwarzaniu. Jednak w systemie niemieckim działania regulatora nie mają wystarczająco silnego wsparcia prawnego, o czym świadczy chociażby to, że w 2008 roku DB Netz AG odmówiła udzielenia odpowiedzi na zapytania agencji BNetzA. Wsparcia takiego nie ma również pozyskiwanie informacji o sposobie działania przedsiębiorstw infrastrukturalnych, gdyż ich źródłem jest dobrowolna ankieta przeprowadzana wśród przedsiębiorstw kolejowych⁴⁴⁵. Może to stanowić istotną przeszkodę dla rozwoju konkurencji i otwartego rynku, dlatego koleje prywatne i komisja antymonopolowa postulują wzmocnienie kompetencji agencji infrastrukturalnej Bundesnetzagentur i wydzielenie instytucjonalne głównego zarządcy infrastruktury kolejowej DB Netz AG ze struktur koncernu. Ten ostatni postulat właściwe nie jest akceptowany przez władze; uważa się że zachowanie koncernu w takiej strukturze, w jakiej jest, służy wprowadzaniu innowacyjności i jednolitych rozwiązań technicznych, a rozwiązaniem konfliktów będzie zamierzona częściowa prywatyzacja spółek przewozowych

⁴⁴⁴ *Jahresbericht 2009/2010*, Eisenbahn-Bundesamt, www.eisenbahn-bundesamt.de.

⁴⁴⁵ *Marktuntersuchung. Eisenbahnen 2010*, Bundesnetzagentur 2011, www.bundesnetzagentur.de.

koncernu. Ze względu na kryzys gospodarczy nie jest możliwe określenie terminu prywatyzacji⁴⁴⁶.

Problematyka nadzorowana przez Bundesnetzagentur należy w systemie kolejowym o strukturze separacyjnej do najważniejszych zagadnień kształtujących równą konkurencję, jednak nie wyczerpuje wszystkich problemów rozwoju konkurencji. Z tego tytułu trzecią instytucją nadzorującą rynek kolejowy jest urząd antymonopolowy, Bundeskartellamt, w ramach ogólnych zadań ochrony konkurencji.

Ważne funkcje w zakresie nadzoru rynku kolejowego spełnia komisja antymonopolowa, Monopolkommission, która jest niezależnym obserwatorem rynków i organem doradczym rządu. Komisja składa się z pięciu członków mianowanych przez prezydenta na wniosek rządu i jest w swojej pracy niezależna. Co dwa lata Komisja opracowuje specjalne raporty dotyczące m.in. rozwoju konkurencji na rynku kolejowym. Ostatni ukazał się w roku 2009 i zawiera szereg szczegółowych analiz warunków rozwoju i ograniczeń konkurencji w różnych segmentach rynku kolejowego, wraz z wnioskami, o których wspomniano wcześniej. Jednak również Komisja nie jest w pełni samodzielnym regulatorem - ma ograniczone prawo wglądu w dokumenty Bundesnetzagentur, a jej raporty nie mają statutowo określonego adresata, co znacznie osłabia jej skuteczność⁴⁴⁷.

W uzupełnieniu rozważań należy zauważyć, że kompetencje w zakresie regulacji rynku kolejowego są rozproszone i nie ma instytucji odpowiedzialnej za ochronę konkurencji oraz tworzenie sprzyjających warunków jej rozwoju. Istniejące instytucje dopiero opracowują bazy danych i metodykę działania. Uprawnia to do postawienia wniosku, że system regulacji kolei niemieckich powstał z dużym opóźnieniem i został wymuszony po części przez działania prywatnych podmiotów, zainteresowanych wejściem na rynek, a częściowo regulacjami unijnymi.

3.8. Efekty reformy kolei niemieckich

Jednym z podstawowych celów reformy, stawianych na początku, było zwiększenie przewozów wykonywanych kolejami, w myśl hasła - „Mehr Verkehr auf die Schiene” (więcej ruchu na tory) oraz zmniejszenie obciążenia budżetów publicznych. Obecnie, zgodnie z deklaracjami rządu, cele te pozostały generalnie niezmienione, natomiast wprowadzono cel dodatkowy, jakim jest ożywienie konkurencji. Tabele 3.7. i 3.8 przedstawiają zmiany wielkości przewozów kolejowych oraz udziału kolei w rynku przewozowym w Niemczech, jakie zaszły w okresie 1990-2009.

⁴⁴⁶ Weiterführung der Bahnreform - Zukunft der Bahn, www.bmvbs.de, pobrano 4.06.2011.

⁴⁴⁷ Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung..., op.cit., s. 26.

Tabela 3.7

Zmiany wielkości przewozów kolejowych w Niemczech w latach 1990-2009

Wyszczególnienie	1990	2009	Zmiana
Przewozy pasażerskie [mld pas.km]	61,0	82,4	35%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	6,9*	7,9	+14,5%
Przewozy towarowe [mld tkm]	101,7	95,8	-5,9%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	24,6	20,9	-15%

*1991, dane skonsolidowane dla Niemiec Zachodnich i NRD

Źródło: Eurostat: *Railway Database; Panorama of transport. Data 1970-1996*,www.epp.eurostat.ec.europa.eu; Energy&Transport in Figures 2000, www.ec.europa.eu

Ujęty w tabeli 3.7 okres obejmuje również lata 1990-1994, w których przeprowadzono połączenie dwóch państw niemieckich i tworzone dopiero jednolite przedsiębiorstwo kolejowe, co utrudniało prowadzenie normalnej działalności gospodarczej. Ponadto ostatni rok analizowanego okresu, tj. rok 2009, był szczególnie niekorzystny dla przewozów towarowych kolejami w Niemczech, podobnie jak dla kolei szwedzkich i brytyjskich, na co wcześniej zwrócono już uwagę. W roku następnym, 2010, koleje niemieckie odbudowały straty i zrealizowały przewozy ładunków na poziomie 107,3 mld tkm.

Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, w tabeli 3.8. przedstawiono dane dotyczące wielkości przewozów i udziału kolei w rynku od roku 1994, przyjętego jako punkt wyjścia dla funkcjonowania kolei niemieckich w nowej strukturze, z przedsiębiorstwem Deutsche Bahn AG i wolnym dostępem do rynku dla pozostałych kolei czynnych na rynku niemieckim.

Z analizy wynika, że w okresie 1994-2009 zwiększeniu uległy wszystkie uwzględniane wskaźniki, a w największym stopniu praca przewozowa ładunków - o 36%. Biorąc pod uwagę także rok 2010, to wzrost pracy przewozowej w przewozach ładunków od roku 1994 sięgnie nawet powyżej 50%. Udział kolei w rynku pozostał natomiast na poziomie prawie niezmiennym; w przewozach pasażerskich wzrósł tylko o 0,9%, a w przewozach ładunków - o 0,4%. Pomimo to uprawniony jest wniosek, że cele reformy kolei niemieckich w odniesieniu do wielkości przewozów zostały osiągnięte. Jak podkreślają obserwatorzy rynku i twórcy reformy kolei, najważniejszym efektem jest zahamowanie trendu spadkowego, prowadzącego do marginalizacji roli kolei w gospodarce⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ *Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung...*, op.cit., s. 26.

Tabela 3.8

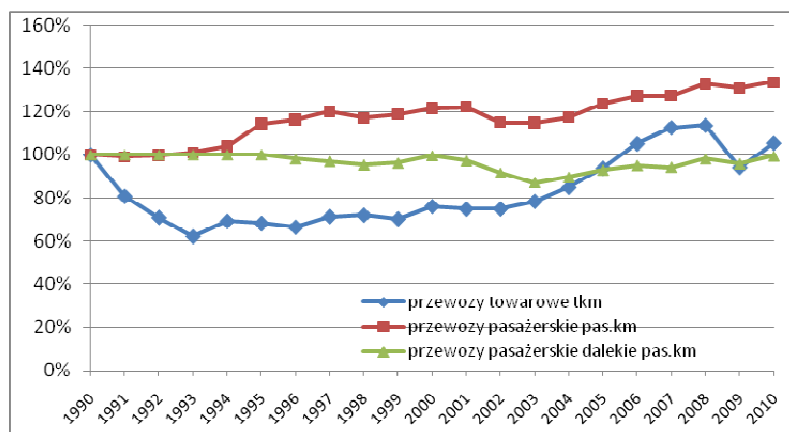
Zmiany wielkości przewozów kolejowych w Niemczech w latach 1994-2010

Wyszczególnienie	1994	2009	Zmiana 1994/09	2010	Zmiana 1994/2010
Przewozy pasażerskie [mld pas.km]	64,5	82,4	28%	83	28,6%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	7%	7,9%	12%	b.d.	--
Przewozy towarowe [mld tkm]	70,5	95,8	36%	107,3	52,8%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	20,5%	20,9%	2%	b.d.	--

Źródło: Eurostat, *Railway Database*, www.epp.eurostat.ec.europa.eu; Statistisches Bundesamt Deutschlands, www.destatis.de

Rozwój wielkości pracy przewozowej w przewozach pasażerskich i przewozach towarowych ilustruje rysunek 3.5.

W ocenie skuteczności reformy interesująca jest analiza efektów w zakresie przewozów wykonywanych przez zrestrukturyzowane przedsiębiorstwo. Według informacji zawartych w raporcie DB AG na 107,3 mld tkm pracy przewozowej wykonanej ogółem przez koleje w Niemczech w 2010 roku 80,38 mld tkm zostało zrealizowane przez DB Schenker, należącą do koncernu⁴⁴⁹. W porównaniu z rokiem początkowym reformy (70,5 mld tkm w 1994 r.) wzrost pracy przewozowej wyniósł zatem tylko 14%. Natomiast w odniesieniu do przewozów pasażerskich z rysunku można odczytać, że motorem wzrostu są przewozy regionalne, dotowane z budżetów publicznych.



Rys.3.5. Zmiany wielkości przewozów pasażerskich i towarowych kolejami w Niemczech w latach 1990-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat i Statistisches Bundesamt

Tabela 3.9 zawiera liczby potwierdzające systematyczny wzrost pracy przewozowej w przewozach regionalnych w okresie od rozkładu jazdy 1993/94, przyjęte-

⁴⁴⁹ Deutsche Bahn. *DB Mobility Logistics. Daten&Fakten 2010*, www.deutschebahn.com.

go jako bazowy dla finansowania zadań przewozowych regionalizacji. Jednocześnie można zauważyć stagnację, a nawet spadek pracy eksploatacyjnej w ostatnich latach, co świadczy o zawężaniu oferty, spowodowanym coraz mniejszymi możliwościami jej finansowania⁴⁵⁰. Wzrost kosztów dostępu do infrastruktury w okresie 2002-2008 wyniósł 28%, przy jednoczesnym wzroście środków finansowych na regionalizację tylko o 2%. Systematycznie zmniejsza się udział przewoźnika państwowego DB Regio w wykonywanej pracy eksploatacyjnej, a rośnie udział innych kolei, wraz z upowszechnieniem stosowania procedur przetargowych.

Ważnym elementem oferty kolejowej są w Niemczech przewozy pociągami wysokiej prędkości, prowadzone od 1991 roku. Analiza przewozów na dalekie odległości wskazuje, że o ile ogólny wolumen przewozów określony wielkością pracy przewozowej nie ulega większym zmianom, to następuje przesunięcie wewnątrz tego rynku z segmentu przewozów konwencjonalnych pociągami pospieszonymi typu InterCity i InterRegio do segmentu przewozów wysokiej prędkości (tab. 3.10.). Świadczy to z jednej strony o coraz większej dostępności tej oferty (wraz ze zwiększaniem długości linii przystosowanych do takiego ruchu), ale też jest efektem pewnej celowej polityki koncernu DB AG.

Tabela 3.9

Wielkość przewozów w ruchu regionalnym w okresie 1994-2009

Rok	Liczba poc.km			Liczba pas.km [mld]	Udział DB [%]
	Ogółem	DB AG	inne koleje		
1994	b.d.	b.d.	b.d.	30,3	98,0
1995	b.d.	b.d.	b.d.	34,7	98,1
1996	b.d.	b.d.	b.d.	36,1	98,1
1997	b.d.	b.d.	b.d.	37,2	97,9
1998	563	538	25	38,1	97,9
1999	581	549	32	38,9	97,6
2000	591	553	38	39,2	97,4
2001	599	550	49	40,4	96,8
2002	604	552	52	38,2	96,1
2003	619	558	61	39,6	95,7
2004	628	553	75	40,1	94,5
2005	633	549	84	41,2	94,4
2006	637	540	97	43,2	93,3
2007	633	530	103	44,9	90,5
2008	630	514	116	46,9	87,9
2009	629	501	128	46,4	87,5

Zródło: opracowanie własne na podstawie: H. Link, R. Merkert: *Success factors and problems of rail...*, op.cit., s. 6; *Statistisches Jahrbuch...*, op.cit., *DB Geschäftsbericht 2010*, op.cit.

⁴⁵⁰ *Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2010/2011...*, op.cit., s. 8.

W latach 1999-2010 doszło do znacznej redukcji oferty połączeń pociągami InterRegio⁴⁵¹. Ponad dwadzieścia trzy miasta o liczbie ludności 40-100 000 utraciły całkowicie połączenia pociągami pospiesznymi, a w wielu dużych miastach, np. w Dreźnie, ograniczono znacząco liczbę zatrzymań. Połączenia tymi pociągami utraciło także wiele miejscowości o znaczeniu turystycznym. Przy niepełnej dostępności pociągów ICE i wysokich cenach biletów oznacza to znaczące pogorszenie oferty dla wielu klientów, a w konsekwencji ich utratę. Według DB AG redukcja połączeń podyktowana została ich deficytowością i była konieczna⁴⁵².

W tabeli 3.10 oraz na rysunku 3.6 przedstawiono liczby ilustrujące zmiany wielkości pracy przewozowej w przewozach pasażerskich dalekich, z wyszczególnieniem pociągów wysokiej prędkości ICE, InterCityExpress.

Tabela 3.10
Praca przewozowa pociągami wysokiej prędkości w Niemczech w latach 1991-2009

Rok	Przewozy dalekie razem	Przewozy ICE	Przewozy pozostałe
1991	b.d.	2,0	b.d.
1992	b.d.	5,2	b.d.
1993	b.d.	7,0	b.d.
1994	b.d.	8,2	b.d.
1995	36,3	8,7	27,6
1996	35,6	8,9	26,8
1997	35,2	10,1	25,1
1998	34,6	10,2	24,4
1999	34,9	11,6	23,3
2000	36,2	13,9	22,3
2001	35,3	15,5	19,8
2002	33,2	15,3	17,9
2003	31,6	17,5	14,1
2004	32,5	19,6	12,9
2005	33,7	20,9	12,9
2006	34,5	21,6	12,9
2007	34,2	21,9	12,3
2008	35,6	23,3	12,3
2009	34,8	22,6	12,2
2010	36,1	23,9	12,2

Źródło: *Energy&Transport in Figures 2011; Deutsche Bahn.DB Mobility Logistics. Daten&Fakten 2010*

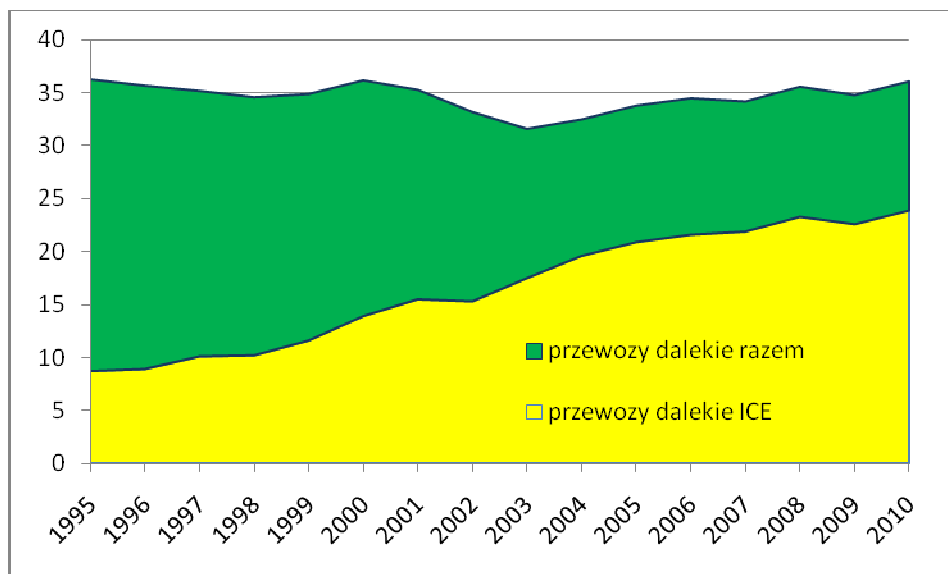
Inne zjawisko poważnie rzutujące na **jakość oferty przewozowej** to naruszenie ruchu cyklicznego, poprzez odchylenia kursowania pociągów od cyklu (sięgające

⁴⁵¹ W. Stoffels: *Chronik der Deutschen Bahn AG ab 1994-2003*, [w:] H.-J. Ritzau, K. Oettle, J. Pacht, W. Stoffels: *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung...*, op.cit., s. 330.

⁴⁵² *Wettbewerber-Report. Eisenbahn 2010/2011...*, op.cit., s. 126-128.

nawet do 20 min) i luki w ruchu pociągów (odwołania). Szczególnie duży wpływ na zakłócenia ruchu cyklicznego ma likwidowanie i przesuwanie połączeń w ruchu dalekim, a dodatkową komplikacją okazuje się fakt, że oferta w obu segmentach rynku jest finansowana na różnych zasadach i przez różne podmioty. Ruch cykliczny w przewozach regionalnych, finansowanych jako usługa publiczna, często może być zachowany mimo niekorzystnego rachunku ekonomicznego. Inaczej jest z połączeniami dalekobieżnymi, które muszą być opłacalne.

Szersza ocena jakości usług przewozowych oferowanych przez koleje Deutsche Bahn jest trudna do przeprowadzenia, ze względu na brak informacji na ten temat. DB AG prowadzi pomiar wskaźników punktualności, jednak nie upublicznia ani ich wyników, ani też w ogóle żadnych danych na temat jakości swoich usług. Dopiero w 2010 roku została powołana tzw. inicjatywa na rzecz klientów i jakości, Kunden- und Qualitätsinitiative, mająca na celu monitoring jakości⁴⁵³. Ocena jakości usług w przewozach regionalnych odnosi się głównie do parametrów jakości ujętych w kontraktach, jednak jest ograniczona do poszczególnych landów i również ogólnie niedostępna. Nie ma też niezależnych i wyspecjalizowanych ośrodków badających jakość usług kolejowych, tak że wypowiedzi w tym zakresie muszą bazować na danych pośrednich.



Rys.3.6. Praca przewozowa w przewozach dalekich wykonywanych pociągami ICE na tle zmian pracy przewozowej ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 4.10

⁴⁵³ DB Geschäftsbericht 2010, s. 105.

Pewną możliwość wglądu w jakość usług kolejowych dają badania prowadzone przez Stiftung Warentest, fundację powołaną przez parlament w celu nadzorowania jakości produktów i usług. Badania punktualności pociągów prowadzone przez tę fundację w 2007 roku wykazały, że 56% pociągów regionalnych było punktualnych, a 24% miało opóźnienia powyżej 4 do 30 minut. Wyniki te były lepsze niż dla pociągów dalekobieżnych, wśród których 38% było opóźnionych ponad 4 minuty⁴⁵⁴. Przeprowadzone w marcu 2011 i ogłoszone w czerwcu 2011 roku badania satysfakcji pasażerów, zlecone przez Komisję Europejską, pokazały, że tylko 53% pasażerów kolei niemieckich było usatysfakcjonowanych punktualnością i niezawodnością pociągów, co postawiło koleje niemieckie na drugim od końca miejscu wśród badanych 25 państw UE, przed kolejami polskimi (w odniesieniu do tej cechy)⁴⁵⁵.

W odniesieniu do standardu oferty w przewozach regionalnych odnotowuje się pewien wzrost jakości usług, oferowanych zarówno przez DB Regio, jak i innych przewoźników, wymuszony warunkami kontraktowymi. Głównym czynnikiem poprawy jakości jest zastosowanie nowego, wygodnego i przystosowanego dla osób niepełnosprawnych taboru. W okresie 1994 - 2004 średni wiek taboru eksploatowanego przez Deutsche Bahn zmniejszył się z 17,3 do 7,5 roku⁴⁵⁶.

Odwołując się do badań satysfakcji pasażerów przeprowadzonych przez Eurobarometr należy podkreślić, że najmocniejszymi stronami kolei niemieckich w ocenie klientów są bezpieczeństwo osobiste, krótki czas podróży, komfort pociągu i dobre połączenia w ramach systemu komunikacji publicznej. Najgorzej są oceniane łatwość nabycia biletów, punktualność, dostęp do informacji oraz czystość na stacji i w pociągach (tab.3.11).

Ze względu na brak danych nie jest możliwe porównanie jakości usług świadczonych przez zrestrukturyzowane przedsiębiorstwo DB AG z okresu przed reformą i po reformie; jednak zwraca uwagę niski poziom satysfakcji klientów w zakresie tych cech, które są związane z usługami świadczonymi na stacjach oraz w pociągach i wymagającymi obecności personelu. Wynika to m.in. z przeprowadzonej redukcji personelu i punktów obsługi klientów na wielu, zwłaszcza na mniejszych stacjach. Częściowo zastąpiono je urządzeniami automatycznymi, co jednak nie zawsze odpowiada klientom, zwłaszcza w starszym wieku⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ H. Link, R. Merkert: *Success factors and problems of rail...*, op.cit., s. 10.

⁴⁵⁵ *Survey on passengers' satisfaction with rail services*, Flash Eurobarometer report nr 326, s. 25.

⁴⁵⁶ H. Link, R. Merkert: *Success factors and problems of rail...*, op.cit., s. 10.

⁴⁵⁷ W latach 2001-2005 zredukowano liczbę tzw. Reisezentrum, punktów obsługi klienta, z 1000 do 443, za: W. Stoffels: *Chronik der Deutschen Bahn AG ab 1994-2003*, [w:] H.-J. Ritzau, K. Oettle, J. Pacht, W. Stoffels: *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung...*, op.cit., s. 360.

Tabela 3.11

Wyniki badania satysfakcji pasażerów kolei w Niemczech w roku 2011

Wyszczególnienie	Suma % „bardzo zadowolony” i „raczej zadowolony”	Suma % „bardzo niezadowolony” i „raczej niezadowolony”
Stacje kolejowe, w tym:		
- bezpieczeństwo osobiste	78	
- połączenia z transportem publicznym	69	
- dostęp do informacji	68	
- łatwość nabycia biletów		42
- czystość na stacji		42
- możliwość parkowania		39
Pociągi i usługi w pociągach:		
- bezpieczeństwo osobiste	88	
- rozkładowy czas jazdy	84	
- komfort miejsc do siedzenia	82	
- punktualność/niezawodność		46
- dostęp do informacji		46
- czystość w pociągach		43

Źródło: *Survey on passengers' satisfaction with rail services*, Flash Eurobarometer report nr 326,

www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf.

Odnosząc się do wzrostu **efektywności** kolei jako skutku reformy, należy stwierdzić niewątpliwy wzrost produktywności przedsiębiorstwa DB AG. Od roku 1994 nastąpił spadek liczby zatrudnionych o ponad 79 tysięcy, z liczby 331,1 tys. do około 220 tys. w 2005, po czym nastąpił dalszy wzrost liczby zatrudnionych, przypuszczalnie w związku z nabyciami firm zagranicznych, do 251,8 tys. w 2010 roku⁴⁵⁸. W tym samym czasie wzrosła także wykonana praca przewozowa o blisko 50 mld brutto tkm, ze 134,9 do 184,4 mld brutto tkm, co oznacza wzrost wydajności pracy o blisko 80% (tab.3.12).

Tabela 3.12

Zmiany wydajności pracy w DB AG w latach 1996-2010

Wyszczególnienie	1996	2010	Zmiana 1996/10
Praca przewozowa DB AG łącznie [mld brutto tkm]	134,9	184,4	36,7%
Liczba zatrudnionych DB AG [tys.]	331,1	251,8	-24%
Wydajność pracy [tys. brutto tkm/1 zatr.]	407	732,2	80%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *DB Daten und Fakten 1998/1999*; *Geschäftsbericht DB AG 2010, 2005*, www.deutschebahn.com.

⁴⁵⁸ *Geschäftsbericht DB AG 2010, 2005*.

Wynik finansowy koncernu DB AG w zasadzie ulegał systematycznej poprawie od roku 1994, kiedy był ujemny i wynosił ponad -2 mld euro, do roku 2000, w którym przedsiębiorstwo osiągnęło zysk operacyjny w wysokości 85 mln euro. Sytuacja uległa zmianie w latach 2001-2003, kiedy ponownie wygenerowany został deficyt, ale od roku 2004 DB AG stale osiąga zysk operacyjny. Według danych na rok 2010 zysk wypracowują wszystkie spółki przewozowe koncernu, z tym że największy DB Regio, w wysokości 1,23 mld euro, a najmniejszy - Arriva i Stadverkehr, po 132 mln euro⁴⁵⁹.

Wysoki w porównaniu z innymi rodzajami działalności przewozowej zysk DB Regio jest niewątpliwie wynikiem stabilnego i wysokiego poziomu dotowania budżetowego. Jak wspomniano poprzednio, Komisja Antymonopolowa uznała, że doszło tutaj do nieprawidłowości, w wyniku których rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyniosły DB Regio nieuzasadnioną wysoką marżę zysku, szacowaną na około 11%. Ponadto nie został wykorzystany potencjał redukcji kosztów przewozów regionalnych, tkwiący w możliwości ich zlecenia w systemie przetargowym. Mimo ograniczonych doświadczeń, z przeprowadzonych dotąd procedur i zawartych kontraktów wynika, że konkurencja umożliwiła obniżenie kosztu 1 pociągokilometra średnio o 26%. W jednym przypadku uzyskano spadek kosztów z 8,48 do 4,37 euro/1 poc.km w kontrakcie z nowym operatorem⁴⁶⁰.

Zagrożeniem dla perspektywy redukcji kosztów są starania związków zawodowych o przyjęcie przez ministerstwo ds. pracy zbiorowego układu o wynagrodzeniu pracowników kolei regionalnych jako obowiązującego wszystkie przedsiębiorstwa kolejowe, wykonujące te przewozy. Regulacja taka wyłączyłaby duży obszar gospodarowania spod oddziaływania konkurencji i doprowadziłaby do wzrostu kosztów produkcji usług przewozowych.

W zakresie realizacji drugiego z ważnych celów reformy kolei, jakim była trwała redukcja obciążeń finansowych budżetu, wnioski są niejednoznaczne. Trzy główne źródła finansowego obciążenia budżetowego to:

- regionalizacja przewozów pasażerskich, w kwocie średnio 6,7 mld euro rocznie,
- inwestycje razem z odtworzeniowymi i modernizacyjnymi średnio 3,7 - 4,7 mld euro rocznie⁴⁶¹,
- wydatki związane z funkcjonowaniem funduszu specjalnego BEV, który przejął niepotrzebny majątek i nadmierne zatrudnienie, a także zobowiązania rządu z tytułu statusu byłych pracowników kolei jako urzędników państwowych,

⁴⁵⁹ *Geschäftsbericht DB AG 2010, 2005.*

⁴⁶⁰ H. Link, R. Merkert: : *Success factors and problems of rail...*, op.cit., s. 8.

⁴⁶¹ *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr...*, op.cit., s. 50; *Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung...*, op.cit., s. 99.

- inwestycje w sieci kolejowej nowych krajów związkowych (byłej NRD), wyrównujące jej poziom techniczny (17 mld euro od 1994 roku)⁴⁶².

Trudno jest jednak o jednoznaczne i wiarygodne dane, umożliwiające porównanie efektów reformy w zakresie obciążenia finansowego budżetu federalnego. Powołując się na ministerstwo ds. transportu W. Stoffels podaje, że zaledwie w latach 1994- 2000 łączne wydatki rządu na koleje wyniosły 271 mld euro, a więc corocznie blisko 40 mld euro, z czego tylko 15 mld to wydatki bieżące, a reszta to koszty funduszu specjalnego BEV⁴⁶³.

Inne wyliczenia prezentuje W. Pällman, jeden z autorów koncepcji reformy kolei niemieckich. Twierdzi on, że 10 lat funkcjonowania kolei w nowych strukturach pozwoliło na zaoszczędzenie 108 mld euro, w porównaniu z prognozą rządu z roku 1994, która przewidywała konieczność wydatkowania ponad 291 mld euro do roku 2003, jeżeli reforma nie byłaby przeprowadzona. Ponadto w tym samym czasie przedsiębiorstwo DB AG przeprowadziło znaczące inwestycje w infrastrukturę, poprawiło produktywność i zwiększyło udziały w rynku⁴⁶⁴.

Z kolei w raporcie Komisji Antymonopolowej z roku 2007 przytoczono liczby, określające łączne wydatki budżetu federalnego z wymienionych powyżej tytułów w latach 1994-2005 na kwotę 232 mld euro, tj. powyżej 19 mld euro rocznie, przy czym większość tej sumy, około 129 mld euro, pochłonęły tzw. „stare obciążenia”, wynikające z procesu likwidacji poprzednich struktur kolei⁴⁶⁵. Jak stwierdza Komisja, nie da się jednoznacznie stwierdzić, czy po 10 latach zrealizowano cel, jakim jest zmniejszenie obciążenia budżetu państwa, ze względu na brak punktu odniesienia.

Niemniej jednak, oczekiwanie zmniejszenia wydatków publicznych na kolej wydaje się być nieuzasadnione, ponieważ utrzymanie systemu kolejowego nadal będzie wymagało ponoszenia dużych nakładów, chociażby ze względu na inwestycje infrastrukturalne, konieczność kontynuacji finansowania „starych obciążeń”, jak i świadczenia konstytucyjnie zagwarantowanych usług publicznych. W tym kontekście włączenie do celów reformy wspierania konkurencji, zamiar zwiększenia proefektywnościowego oddziaływania na zarządzanie infrastrukturą oraz zapowiedź zlecenia przewozów regionalnych wyłącznie poprzez system przetargów należy postrzegać jako modyfikację celów reformy kolei; nie bezwzględne zmniejszenie

⁴⁶² *Sanierung und Modernisierung von zahlreichen Strecken und Bahnhöfen*, www.deutschebahn.com.

⁴⁶³ *Verkehrsnachrichten des BMVBW 2001*, nr 7-10, s. 4, za: W. Stoffels: *Chronik der Deutschen Bahn AG ab 1994-2003*, [w:] H.-J. Ritzau, K. Oettle, J. Pacht, W. Stoffels: *Die Bahnreform – eine kritische Sichtung...*, op.cit., s. 337.

⁴⁶⁴ W. Pällmann: *Zehn Jahre Bahnstrukturreform...*, op.cit.

⁴⁶⁵ Powołując się na źródło danych - Ministerstwo ds. Transportu Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS; *Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr...*, op.cit., s. 51.

szenie obciążeń budżetu, ale zwiększenie efektywności wydatkowanych pieniędzy publicznych.

Podsumowując rozważania dotyczące przebiegu i efektów reformy kolei niemieckich (tab.3.31), można powiedzieć, że cele postawione reformie zostały osiągnięte połowicznie. Doprowadzono do efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw kolejowych, znacząco wzrosła wydajność pracy oraz uzyskano zwiększenie przewozów i niewielki wzrost udziałów kolei w rynku. Efekty te uzyskano jednak przy znaczącym wsparciu finansowym ze środków publicznych, co jest szczególnie istotne w przypadku przewozów regionalnych. W rezultacie nie zrealizowano drugiego zasadniczego celu, jakim było zmniejszenie obciążeń finansowych budżetu, chociaż w tym zakresie nie jest możliwa jednoznaczna wypowiedź. Reforma kolei niemieckich jest dobitnym przykładem sprzeczności pomiędzy celami ekonomicznymi a społecznymi, przyjętymi w procesie przekształceń. Perspektywa obniżenia wydatków publicznych jest pociągająca, a jednocześnie społecznie ważne jest zachowanie miejsc pracy i atrakcyjnej oferty przewozowej, przy niezbyt ożywionym popycie (w przewozach dalekich). To rozmycie celów reformy spowodowało funkcjonowanie nowej struktury organizacyjnej kolei niemieckich przez długi okres w stanie przejściowym: już nie struktura w pełni zintegrowana, a jeszcze nie konkurencja.

Tabela 3.13

Charakterystyka reformy i struktury instytucjonalnej kolei w Niemczech

Obszary	Cechy i efekty
Cele reformy	- wzrost przewozów kolejowych i udziału kolei w rynku, - trwałe zmniejszenie obciążenia budżetu publicznego, - uzdrowienie sytuacji przedsiębiorstw kolejowych DR i DB
Zmiany strukturalne	- podział wewnętrzny zintegrowanego przedsiębiorstwa na sektory - holding państwowy, - bardzo rozbudowana i nieprzejrzysta struktura wewnętrzna pionów i spółek wchodzących w ich skład, - zarządca infrastruktury zintegrowany w holdingu, - ofensywna strategia budowy grupy o szerokim zakresie działalności i międzynarodowym zasięgu
Prywatyzacja / komercjalizacja	- komercjalizacja, w późniejszym okresie możliwa prywatyzacja
Regulacja rynku	- regulacja w zakresie bezpieczeństwa, licencjonowania i dostępu do sieci rozdzielona pomiędzy dwa urzędy, - dwie instytucje w zakresie regulacji ekonomicznej - brak jednoznacznego przyporządkowania i mocnych kompetencji, - władze regionalne w zakresie kontraktów na regionalne przewozy pasażerskie

cd. Tabeli 3.13

Liberalizacja	- rynek teoretycznie w pełni otwarty, ale liczne przypadki dyskryminacji, - kilkadziesiąt podmiotów w przewozach towarowych, udział w rynku 25%, - kilkadziesiąt podmiotów w przewozach regionalnych, udział w rynku tylko 12%, - brak konkurencji w przewozach pasażerskich międzyregionalnych, - dominująca pozycja przedsiębiorstwa państwowego
Efekty	- znaczny wzrost wielkości przewozów pasażerskich i towarowych, - stabilizacja udziałów kolei w rynku, - w ostatnim czasie odczuwalny spadek jakości usług przewozowych
Inne	- poufność lub brak badań odnośnie jakości przewozów, - dominacja dotychczasowego przewoźnika publicznego w przewozach pasażerskich ze względu na system obsługi (ruch cykliczny), - pośrednie dotowanie przedsiębiorstwa publicznego poprzez subwencje do przewozów regionalnych, - duże nakłady na inwestycje infrastrukturalne

Źródło: opracowanie własne

Powstaje oczywiście pytanie, czy w ogóle realne jest założenie o możliwości absolutnej redukcji kosztów funkcjonowania systemu kolejowego? Biorąc pod uwagę konieczność nadrobienia wieloletnich zaniedbań w infrastrukturze oraz rosnące wymogi jakościowe pasażerów co do częstotliwości i szybkości połączeń, którzy są głównymi klientami kolei niemieckich, odpowiedź jest raczej przecząca. Wydaje się, że fakt ten został przyjęty do powszechnej świadomości i uwaga decydentów została skierowana obecnie na zwiększenie efektywności wykorzystania udostępnionych funduszy, w którym to obszarze istnieją znaczące rezerwy. Została doceniona rola konkurencji, o czym świadczą ostatnie decyzje instytucji regulujących i sądowych w Niemczech, stwarzające bardziej dogodne warunki dla jej rozwoju. Po 17 latach funkcjonowania kolei niemieckich w nowym kształcie zaczęto wreszcie wdrażać mechanizmy, dla których powstała struktura separacyjna.

4. ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE SEKTORA KOLEJOWEGO WE FRANCJI

4.1. Tło społeczno-polityczne reformy kolei francuskich

Zmiany zasad funkcjonowania kolei francuskich w aspekcie ich zakresu i tempa realizacji muszą być rozpatrywane na tle specyfiki doktrynalnej ogólnej polityki gospodarczej Francji. Cechą charakterystyczną tej polityki jest długa tradycja zaangażowania państwa w działalność gospodarczą, sięgająca XVII wieku i przekładająca się na duży zakres własności publicznej w wielu sektorach przemysłu. W najnowszej historii Francji wyróżnia się kilka „fal” nacjonalizacji, których nasilenie miało miejsce w latach trzydziestych XX wieku, jako interwencja ratująca przedsiębiorstwa przed upadłością na skutek światowego kryzysu gospodarczego oraz po drugiej wojnie światowej, w ramach odbudowy gospodarki ze zniszczeń wojennych⁴⁶⁶. W tym pierwszym okresie utworzono dwa duże państwowe przedsiębiorstwa transportowe: lotnicze Air France (w 1935 r.) i kolejowe SNCF (w 1937 r.). SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer) powstało z połączenia jednej państwowej i pięciu prywatnych kolei regionalnych, uzyskując jednocześnie pozycję jedyne go przewoźnika.

Program nacjonalizacji gospodarki po 1945 roku miał szczególnie duży zakres. Objęto nim wiele gałęzi przemysłu, m.in. przemysł wydobywczy, energetyczny i przetwórczy oraz sektor ubezpieczeniowy. Upaństwowione zostały wówczas kopalnie węgla kamiennego, przedsiębiorstwa energetyczne, fabryki sektora lotniczego (włączone do Air France) i fabryki samochodowe Renault, transport morski, jak również cztery duże banki oszczędnościowe i trzy kredytowe oraz 34 towarzystwa ubezpieczeniowe. Kolejna duża fala nacjonalizacji, podczas której utworzono 5 wielkich państwowych spółek przemysłowych i znacjonalizowano kolejnych 39 banków, miała miejsce w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Działania te były wspierane ugruntowanym historycznie we Francji dogmatem ideologicznym o wyższości władztwa państwowego nad przedsiębiorstwami prywatnymi w obszarach dostarczających dóbr o znaczeniu podstawowym⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ A. Krasnowolski: *Koleje francuskie (SNCF) a polityka prywatyzacyjna Unii Europejskiej. Historia nacjonalizacji, a potem prywatyzacji gospodarki francuskiej – w skrócie*, Kancelaria Senatu 2008, www.senat.gov.pl, pobrano 20.04.2010.

⁴⁶⁷ E. Quinet: *France: Avoiding competition*, [w]: J.A. Gómez-Ibáñez, G. de Rus: *Competition in the railway industry: an international comparative analysis*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: E. Elgar 2006, s. 84.

Drugą, bardzo istotną cechą organizacji gospodarki we Francji jest koncepcja służby publicznej, ugruntowana prawnie i wpływająca w znacznym stopniu na postawy i poglądy społeczeństwa. Usługi publiczne postrzegane są nie tylko jako instrument służący zaspokojeniu podstawowych potrzeb i usuwający błędy rynku, ale także jako narzędzie realizacji celów dystrybucyjnych, zapewniających równość. W systemie prawa francuskiego funkcjonuje specjalna instytucja określająca prawa w zakresie służby publicznej i sądy, zajmujące się ich interpretacją. W tradycji francuskiej z założenia służby publiczne nie przynoszą dochodów. Użytkownicy pokrywają część lub całość kosztów usług publicznych (również poprzez płacone podatki), ale nie traktuje się tych usług jako dóbr podlegających prawom rynku czy handlu. Wszyscy na terytorium Francji mogą w równym stopniu korzystać z usług publicznych.

Koncepcje gospodarcze Unii Europejskiej, podkreślające prywatyzację jako główny mechanizm wzrostu efektywności gospodarczej, zostały przyjęte początkowo we Francji z dość dużymi oporami, niemniej jednak stopniowo doprowadziły do rozległej prywatyzacji sektora państwowego. Podczas gdy w 2002 roku Skarb państwa posiadał udziały w 1600 przedsiębiorstwach, to w roku 2007 dotyczyło to już tylko 845 podmiotów. W roku 2006 sprywatyzowano spółki zajmujące się budową i eksploatacją autostrad, większość banków, towarzystw ubezpieczeniowych oraz wielkie grupy przemysłowe w obrębie sektorów sieciowych, w tym:

- dostarczanie energii elektrycznej (EDF),
- gazownictwo (GDF),
- transport lotniczy Air France (skarb państwa zachował tylko 18,6% kapitału),
- telekomunikację (udział kapitału państwowego w spółce France-Telecom wynosi 27%).

W posiadaniu państwa pozostało mniej niż 10% przemysłu. Obok grupy energetycznej EDF i gazownictwa GDF do największych francuskich przedsiębiorstw należą koleje SNCF oraz przedsiębiorstwo transportu aglomeracyjnego w Paryżu RATP i Poczta. Mimo tak dużego zakresu i szybkiego tempa prywatyzacji istnieje nadal silny opór ze strony pracowników, związków zawodowych, partii politycznych i opinii publicznej wobec polityki prywatyzacyjnej, przede wszystkim ze względu na naruszenie wywalczonych przez związki zawodowe i zagwarantowanych przez państwo przywilejów pracowniczych. Postawa taka jest szczególnie wyraźna w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych postrzeganych tradycyjnie jako służba publiczna, co dotyczy kolei SNCF.

Koleje francuskie funkcjonują w specyficznych warunkach geograficznych i demograficznych. Francja należy do największych powierzchniowo krajów europejskich, a ludność skupiona jest głównie w dużych aglomeracjach, takich jak Paryż, Bordeaux, Marsylia, Lille. Ten układ predestynuje do rozwoju połączeń międzyregionalnych na duże odległości, co było też przesłanką do podjęcia budowy linii wysokich prędkości TGV (rys.4.1).



Rys.4.1. Sieć kolejowa Francji

Źródło: <http://www.bonjourlafrance.com/france-map/france-train-maps.htm>

Długość sieci wynosiła w 2009 roku 29213 km, co oznacza, że od roku 1990 zmniejszyła się o około 5 tys.km.

4.2. Sytuacja kolei SNCF przed reformą

Podobnie jak miało to miejsce w innych krajach europejskich, również we Francji podejmowano wcześniejsze, niż wynikające z polityki Unii Europejskiej, próby usprawnienia funkcjonowania kolei. Jednak działania te koncentrowały się raczej na wzmocnieniu kolei poprzez poprawę oferowanych usług, aniżeli na przekształceniach organizacyjnych przedsiębiorstwa. Wyrazem takiego podejścia były decyzje o dostosowaniu oferty kolei do potrzeb rynku poprzez wprowadzenie szybkich przewozów pasażerskich, do czego też istniały stosowne warunki geograficzno-społeczne. W roku 1981 uruchomiono pierwszą linię dla pociągów wysokiej prędkości TGV pomiędzy Paryżem i Lyonem o długości 285 km, oferującą prze-

jazd z prędkością 270 km/h. W latach 80. i 90. XX wieku zbudowano i uruchomiono pięć kolejnych linii. Ponieważ na mocy decyzji z 1971 roku SNCF na sfinansowanie inwestycji miała zaciągać kredyty, budowa sieci TGV przyczyniła się do powstania ogromnego deficytu przedsiębiorstwa, chociaż samo przedsięwzięcie okazało się być ogromnym sukcesem rynkowym⁴⁶⁸.

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku sytuacja kolei francuskich nie wyróżniała się w szczególny sposób na tle innych europejskich zarządów kolejowych. SNCF były zintegrowanym przedsiębiorstwem państwowym, posiadającym monopol na przewozy pasażerskie i towarowe. Pomimo rozwoju oferty w przewozach z wysokimi prędkościami, ogólna wielkość przewozów i udział kolei w rynku wykazywały systematyczny spadek, co w szczególności dotyczyło przewozów ładunków.

Również wyniki finansowe SNCF były porównywalne z innymi kolejami europejskimi. SNCF otrzymywały państwowe dotacje na działalność, ale w wysokości mniejszej, niż w przypadku innych zarządów kolejowych i wynoszącej tylko 32% wydatków operacyjnych. Natomiast zadłużenie było jednym z wyższych w Europie i w roku 1989 wynosiło 26 mld euro, ze względu na inwestycje związane z budową trzech linii TGV⁴⁶⁹. Deficyt na działalności wyniósł w latach 1993-96 ponad 4,7 mld euro. Pomimo to ocena produktywności SNCF w latach dziewięćdziesiątych XX wieku wypadła korzystnie w porównaniu z innymi kolejami⁴⁷⁰.

W tej sytuacji ogólna ocena przedsiębiorstwa była raczej zadowalająca, a oczekiwania wobec przedsiębiorstwa SNCF dotyczyły głównie jakości oferty i dostępności usług, natomiast w mniejszym stopniu efektywności działania, mierzonej wskaźnikami ekonomicznymi. Wynikało to z akceptacji koncepcji służby publicznej pełnionej przez państwowe przedsiębiorstwo kolejowe, której nie zamierzano zmieniać.

Z tego względu w okresie wczesnych lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku kontynuowano wcześniejsze działania, zmierzające do wzmocnienia kolei poprzez rozwój nowych usług w kraju i w kooperacji z partnerami zagranicznymi. Przyjęta strategia rozwoju firmy w oparciu o przewozy pasażerskie pociągami wysokiej prędkości doprowadziła do powstania usług Eurostar między Paryżem a Londynem oraz Thalys, we współpracy z kolejami belgijskimi i niemieckimi.

Przedstawiona wcześniej specyfika uwarunkowań społeczno-politycznych wywarła daleko idący wpływ na funkcjonowanie kolei SNCF i możliwości jej przekształceń. Przede wszystkim tradycyjnie uwaga zarządu skupiała się na działaniach technicznych w zakresie planowania, wykonawstwa i kontroli procesów produkcji usług, z dużo mniejszym naciskiem na generowanie zysku i aktywność rynkową. Ogromny wpływ na działania przedsiębiorstw wywierały i wywierają

⁴⁶⁸ Key dates, SNCF Group history, www.sncf.com, pobrano 13.12.2010.

⁴⁶⁹ C. Gressier: *Frankreich, [w:] Eisenbahnreformen in Europa – Eine Standortbestimmung*, CER 2005, s. 109.

⁴⁷⁰ E. Quinet: *France: Avoiding competition...*, op.cit., s. 82.

związki zawodowe, posiadające reprezentantów w zarządzie SNCF, zabierających głos w sprawach pracy i płacy.

Ogólny bilans funkcjonowania kolei SNCF jako monopolu państwowego zarówno pod względem sprawności funkcjonowania, produktywności, jakości usług, jak i czy innowacyjności wypadła pozytywnie, chociaż istniała świadomość potrzeby pewnych reform⁴⁷¹. Charakterystyczne dla tej sytuacji jest także pewne poczucie dumy narodowej z posiadania najlepszych i najszybszych w Europie kolei. Nie odczuwano zatem potrzeby fundamentalnych zmian, zwłaszcza wiążących się z prywatyzacją kolei, do czego zmierzała polityka UE, ogłoszona na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku.

Tabela 4.1 zawiera podstawowe dane charakteryzujące kraj i koleje francuskie.

Tabela 4.1

Dane charakteryzujące Francję i system kolei francuskich

Dane kraju Francja	2009	Dane kolei	2009
Powierzchnia [tys. km ²]	544	Długość sieci [km]	31 154
Ludność [mln]	62,44	Przewozy towarowe [mld tkm]	86,1
Gęstość zaludnienia [os/km ²]	115	Udział w rynku [%]	15,9
PKB [mld euro]	1 950,1	Przewozy pasażerskie [mld paskm]	88,6
PKB/os. [tys. euro/os]	31,2	Udział w rynku [%]	10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

4.3. Powołanie zarządcy infrastruktury kolejowej RFF

Jak wynika z przedstawionych rozważań, decyzja o przekształceniach nie została podjęta z inicjatywy rządu, lecz spowodowana była koniecznością implementacji dyrektywy EWG 91/440. Pewien wpływ na tę decyzję miały też normy układu z Maastricht, obligujące członków UE do nieprzekraczania wielkości długu publicznego w wysokości 50% PKB. Reforma kolei, a w szczególności wydzielenie podmiotu administrującego infrastrukturą kolejową miało w założeniu przyczynić się do spełnienia tych wymagań, nawet jeżeli w sposób tylko rachunkowy⁴⁷².

Istotnym czynnikiem wpływającym na wybór sposobu realizacji zarówno dyrektywy 91/440, jak i dalszych pakietów kolejowych, była silna opozycja kolejowych związków zawodowych przeciwko wszelkiemu podziałowi SNCF, otwierającemu w ich odczuciu drogę do prywatyzacji. W następstwie miesięcznego strajku kolejarzy w grudniu 1995 w obronie płac rząd zawarł ze związkami umowę, zobowiązując się do utrzymania jednolitej struktury i charakteru SNCF jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

⁴⁷¹ C. Gressier: *Frankreich*, [w:] *Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s. 109.

⁴⁷² E. Quinet: *France: Avoiding competition*, [w:] ..., op.cit., s. 90.

Ustawą parlamentu francuskiego z lutego 1997 roku, wdrażającą postanowienia dyrektywy 91/440 w zakresie oddzielenia zarządzania infrastrukturą kolejową od eksploatacji sieci, powołano państwowe przedsiębiorstwo Réseau Ferré de France (RFF, Sieć Kolejowa Francji) z kompetencjami w zakresie użytkowania, utrzymania i rozwoju sieci kolejowej. Spółce RFF przyznano prawo własności do całej sieci kolejowej wraz z gruntami i budynkami (z wyjątkiem budynków stacyjnych, które pozostały własnością SNCF) oraz powierzono wszystkie kompetencje decyzyjne w zakresie zarządzania, utrzymania i modernizacji infrastruktury kolejowej. Wraz z przekazaniem własności zasobów do bilansu RFF przypisano odpowiedzialną część zadłużenia SNCF (2/3 ogólnego zadłużenia w 1996 roku, w wysokości około 20,5 mld euro), zmniejszając rachunkowy dług publiczny.

Oba przedsiębiorstwa mają podobny status prawny, jednak RFF jest niezależny od SNCF i w tym sensie wymagania dyrektywy 91/440 są spełnione. RFF nie wykonuje samodzielnie czynności zarządcy, ale zostało zobowiązane do zatrudnienia jednostek technicznych SNCF w celu fizycznego wykonawstwa zadań w zakresie utrzymania infrastruktury. Tym samym, tak jak w poprzednim układzie, całość prac związanych z prowadzeniem ruchu pociągów i utrzymaniem sieci jest wykonywana przez SNCF, na podstawie porozumienia zawartego w 1998 roku między tymi przedsiębiorstwami. Przewiduje ono ryczałtowe wynagrodzenie dla SNCF, w szczególności za:

- opracowanie organizacji ruchu kolejowego i ułożenie rozkładu jazdy,
- zarządzanie systemami sterowania, bezpieczeństwa i ruchem pociągów,
- nadzorowanie, regularne utrzymanie, naprawy i wszelkie działania, konieczne do zapewnienia funkcjonalności i bezpieczeństwa sieci⁴⁷³.

Przedmiotem odrębnych uzgodnień i dotacji są prace w zakresie inwestycji odtworzeniowych, jednak to RFF określa i wskazuje te inwestycje. Do kompetencji RFF należy również opracowywanie propozycji systemu opłat za użytkowanie infrastruktury, gdzie na wysokość opłaty mają wpływ takie czynniki, jak:

- koszty infrastruktury,
- sytuacja na rynku przewozowym,
- cechy podaży i popytu,
- optymalne wykorzystanie narodowej sieci kolejowej.

Proponowany system opłat podlega zatwierdzeniu przez państwo. SNCF i inni przewoźnicy są zobowiązani do wnoszenia opłat za użytkowanie infrastruktury. W pierwszym systemie opłat w 1997 roku łączna kwota należności od SNCF za użytkowanie infrastruktury była dość niska i wynosiła 916 mln euro, co wiązało się z koniecznością wysokich dotacji rządowych (1,8 mld euro). To nie odpowiadało wizji RFF jako podmiotu gospodarczego, a zatem konieczna była zmiana systemu i podniesienie wysokości opłat, przeprowadzone w rezultacie w 2004 roku⁴⁷⁴. Nowe zasady odpłatności za użytkowanie infrastruktury miały na celu zwiększenie

⁴⁷³ C. Gressier: *Frankreich*, [w:] *Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s. 110.

⁴⁷⁴ E. Quinet: *France: Avoiding competition*, [w:] ..., op.cit., s. 94.

przychodów w tego tytułu oraz wprowadzenie istotnych elementów odzwierciedlających możliwości przewoźników bądź sieci, np.:

- gotowości do płacenia (linie TGV płacą najwięcej),
- ograniczeń przepustowości (dotyczy linii aglomeracyjnych w okolicach Paryża),
- kosztów krańcowych utrzymania infrastruktury (dla ciężkich pociągów towarowych).

Założono także coroczny wzrost sumy opłat, w nadziei na redukcję subwencji państwowych dla RFF, a także zwiększenie presji na SNCF, będącej głównym płatnikiem opłat, w kierunku obniżenia kosztów i zwiększenia produktywności wykorzystania sieci. I tak przykładowo, w latach 1997-2004 kwoty opłat wzrosły ponad czterokrotnie, np.: za dostęp do linii wysokich prędkości TGV z 235 do 1 120 mln euro, a za przewozy regionalne z 92 do 225 mln euro⁴⁷⁵. Mimo znacznego wzrostu poziomu opłat, RFF nie uzyskiwała pokrycia kosztów utrzymania i odnowy infrastruktury. W roku 2007 opłaty SNCF z tego tytułu wyniosły 2,7 mld euro, a płatności RFF za wykonane prace - 3,8 mld euro. Różnica pokrywana jest z subwencji rządowej, powiększonej o dotacje na modernizację i odnowę sieci⁴⁷⁶.

Jednym z ważniejszych problemów zarządzania siecią jest podniesienie efektywności kwot wydatkowanych na utrzymanie i odnowę infrastruktury, ponieważ prace te są realizowane przez niezależne formalnie przedsiębiorstwo, SNCF. Główną przeszkodą jest to, że RFF jest zobligowane do zlecania wykonawstwa tych zadań do SNCF w zamian za stałe ryczałtowe wynagrodzenie; tym samym ustalanie wskaźników jakości lub produktywności robót utrzymaniowych nie ma zasadniczego wpływu na faktyczną ich realizację. Istnieją też rozbieżności co do oceny stanu sieci i pilności wykonawstwa oraz zakresu prac, np. w kwestii nieraz bardzo kosztownych inwestycji w celu likwidacji wąskich gardeł czy zwiększenia przepustowości na niektórych odcinkach.

RFF jest „właścicielem” wszystkich projektów inwestycyjnych i ma prawo wstępowania w partnerstwo publiczno-prywatne w celu realizacji tych projektów. Jednakże inwestycje mają przynieść rozsądną stopę zwrotu lub muszą być dofinansowane przez zainteresowane instytucje. RFF otrzymuje na te cele także pewne dotacje rządowe, jednak nie są one wystarczające, aby całkowicie pokryć koszty nowych linii i nie pozwalają także na spłatę starego zadłużenia, przejętego przy powstawaniu przedsiębiorstwa.

Wiele nowych zadań dla zarządcy infrastruktury pojawiło się w związku z liberalizacją rynku europejskiego, która narzuciła obowiązek udostępniania francuskiej sieci kolejowej przedsiębiorstwom innym niż SNCF. Na mocy ustawy z 2003 roku francuskie ministerstwo ds. transportu otrzymało kompetencje w zakresie wydawania licencji oraz certyfikatu bezpieczeństwa ubiegającym się o nie przedsiębiorcom. Przyjęto, że certyfikat bezpieczeństwa będzie wydawany na „zalecenie” RFF,

⁴⁷⁵ C. Gressier: *Frankreich, [w:] Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s. 116.

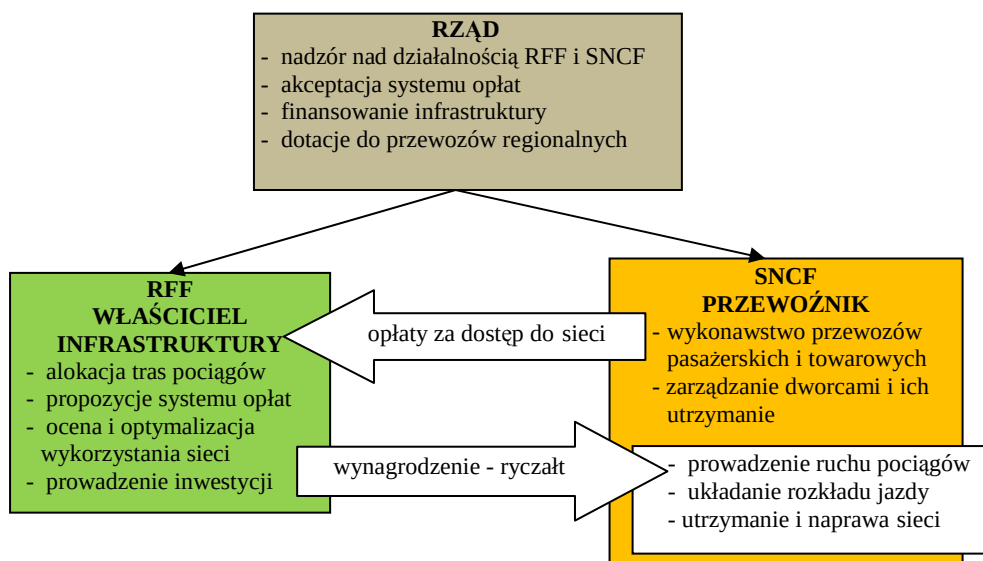
⁴⁷⁶ *Railway reforms. European Directive*, www.sncf.com, pobrano da. 17.03.2011.

która musi wcześniej uzyskać opinię techniczną SNCF w tej sprawie. Ponadto RFF otrzymało zadanie opracowywania i publikowania regulaminu sieci (we współpracy z SNCF) wraz z wszystkimi informacjami umożliwiającymi korzystanie z niej. Zgodnie z wymogami pierwszego pakietu infrastrukturalnego obejmują one:

- charakterystykę dostępnej infrastruktury i zasady alokacji tras,
- harmonogram ubiegania się o dostęp do sieci,
- zasady naliczania odpłatności za użytkowanie infrastruktury.

W myśl ustawy RFF jest odpowiedzialny za przydział zdolności przepustowej infrastruktury, przy czym muszą być zachowane priorytety dostępu. Najwyższy priorytet dostępu mają przewozy krajowe i międzynarodowe po infrastrukturze specjalnie dla nich zbudowanej, następnie uwzględniane są przewozy towarowe, a na trzecim miejscu przewozy o charakterze służby publicznej w ramach zawartych kontraktów⁴⁷⁷.

Rysunek 4.2 przedstawia strukturę organizacyjną sektora kolejowego we Francji pod koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku, po powołaniu zarządcy infrastruktury.



Rys.4.2. Struktura sektora kolejowego we Francji pod koniec lat 90-tych

Źródło: opracowanie własne

⁴⁷⁷ C. Gressier: *Frankreich*, [w:] *Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s. 112.

Oprócz administrowania infrastrukturą kolejową RFF prowadzi również działalność w zakresie obrotu nieruchomościami, w której to dziedzinie jest drugim co do wielkości przedsiębiorstwem we Francji⁴⁷⁸. Z charakteru kompetencji powierzonych RFF wynika, że został przewidziany od początku jako organ pełniący typowe funkcje administracyjne i w pewnym sensie nadzorcze wobec SNCF. Ze tego względu jest też podmiotem niewielkim, zatrudniającym około 500 osób i nie posiadającym zaplecza technicznego.

Wraz z upływem czasu i rozwojem prawodawstwa europejskiego rozwijały się i zmieniały także kompetencje i zadania RFF. Obecnie jest nie tylko właścicielem i formalnym zarządcą infrastruktury, ale coraz ważniejsze są jego funkcje dotyczące prowadzenia projektów w zakresie modernizacji i rozbudowy sieci. RFF odpowiada za finansowanie utrzymania i rozwoju sieci, podejmuje decyzje w zakresie zarządzania ruchem i eksploatacji oraz ustala standardy utrzymania, obowiązkowe do stosowania przez wykonawców, w tym wykonawcę głównego, jakim pozostaje SNCF.

Powołanie jednostki formalnie administrującej infrastrukturą kolejową umożliwiło dostosowanie kolejowego prawa francuskiego do regulacji europejskich, pozwalając jednocześnie na zachowanie integralności SNCF, zgodnie z oczekiwaniami związków zawodowych i zobowiązaniami rządu. Krok ten pozwolił także na oddłużenie przedsiębiorstwa SNCF, chociaż reforma nie zmieniła zasadniczo jego sytuacji prawnej i finansowej. Niemniej jednak pojawiły się pewne możliwości wdrożenia bodźców proefektywnościowych poprzez system opłat za dostęp do infrastruktury i standardy utrzymania sieci kolejowej, ustalane i egzekwowane przez niezależną instytucję. Kolejnym atutem przyjętego rozwiązania jest to, że rząd zyskał niezależny wgląd w ocenę potrzeb rozwoju sieci i koniecznych inwestycji, uwzględniając nie tylko punkt widzenia głównego użytkownika, jakim jest dominujący przewoźnik SNCF.

4.4. Regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych

Kolejnym chronologicznie elementem zmian w systemie kolei francuskich była regionalizacja przewozów pasażerskich, tj. powierzenie regionom zadań związanych z organizacją i finansowaniem przewozów pasażerskich (kolejami lub autobusami).

Do pilotażu regionalizacji, przeprowadzonego w latach 1997-2001, przystąpiło 7 z 22 regionów administracyjnych Francji. Regiony otrzymały prawo określania ilości i jakości usług przewozowych w ramach finansów przekazanych im przez państwo w wysokości, jaką poprzednio otrzymywał przewoźnik SNCF. Do kompetencji regionów należało także nadzorowanie jakości usług przewozowych, zapewnienie informacji dla podróżnych oraz w ograniczonym zakresie ustalanie taryf, ponieważ taryfy musiały być zgodne z systemem SNCF. Jedynym dopuszczonym

⁴⁷⁸ www.rff.fr/en, dn. 20.02.2010.

oferentem usług przewozowych była SNCF, co wykluczało wykorzystanie konkurencji o rynek w ramach procedur przetargowych. Jednak sama konieczność precyzyjnego ujęcia zamówienia na usługi przewozowe w postaci kontraktu spowodowała wzrost wymagań w stosunku do jakości usług oraz efektywności ich wykonania.

Eksperyment „regionalizacji” został uznany za bardzo udany; podkreślano główny efekt, jakim było lepsze dostosowanie oferty do lokalnych potrzeb. Od początku 2002 roku system regionalizacji został rozszerzony na pozostałe regiony, z wyjątkiem regionu Ile de France z Paryżem, w którym istniejący zarząd transportu STIF (*Service des Transports en Ile de France*) zamawia usługi przewozowe bezpośrednio u przewoźnika SNCF oraz Korsyki, gdzie przyjęto wcześniej odrębne regulacje. Regiony zostały zobowiązane do podpisania do końca 2002 roku przynajmniej pięcioletnich kontraktów z przewoźnikiem SNCF.

Zapewnienie stabilnego finansowania przewozów lokalnych jest podstawowym elementem regionalizacji. Ponieważ wpływy ze sprzedaży biletów nie przekraczają w skali kraju 30% wydatków przewoźnika, organizacja obsługi przewozowej jest zależna od środków budżetowych⁴⁷⁹. Wysokość dotacji do przewozów regionalnych ustalono początkowo na podstawie kosztów przewozów poniesionych w 2000 roku (bez korekty), jednak kwota ta w opinii władz regionów była niewystarczająca⁴⁸⁰. Po uwzględnieniu zastrzeżeń wysokość dotacji podniesiono do około 1,5 mld euro rocznie, z możliwością zmiany na początku każdego roku⁴⁸¹. Dotacja przeznaczona jest na trzy cele:

- pokrycie strat na działalności operacyjnej TER (Trains Express Regionaux) - 75%,
- odnowienie i zakupy taboru - 13%,
- wyrównywanie strat z tytułu nadawanych przez państwo ulg taryfowych (dla niepełnosprawnych, młodzieży itd.) - 12%⁴⁸².

Regionalizacja nie obejmuje infrastruktury kolejowej, pozostaje ona - także finansowo - w gestii władz centralnych. Regiony mają jednak możliwość współfinansowania obiektu infrastrukturalnego o szczególnym dla nich znaczeniu.

Zadania SNCF ograniczają się obecnie do realizacji zleconych przez regiony przewozów oraz do doradzania regionom w procesie ustalania planów przewozowych, jeżeli władze regionalne wyrażą taką potrzebę. Okres, na jaki zawierane są umowy (tzw. „konwencje”) wynosi zazwyczaj 5 lat, co zapewnia SNCF pewną

⁴⁷⁹ R. Schnieders: *Die Regionalisierung des SPRVs in Frankreich*. „Internationales Verkehrswesen”, nr 6/2004, s. 256-258.

⁴⁸⁰ F. Batisse: *La decentralisation dans les chemins de fer, un fait mondial qui n'est pas nouveau*. „Revue Generale des Chemins de Fer”, nr 2/2003, s. 45-58.

⁴⁸¹ C. Gressier: *Frankreich, [w:] Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s. 113.

⁴⁸² *Finansowanie regionalnych pasażerskich przewozów koleją w Europie*, prezentacja firmy Railistic na Railway Business Forum, dn. 20.02.2004, www.rbf.net.pl.

stabilność w zakresie planowania wielkości przychodów i jest uważane za jeden z pozytywnych efektów regionalizacji. W treści konwencji określone zostają:

- specyfikacja usług przewozowych zamawianych przez region,
- skład floty pojazdów, którymi ta usługa ma być wykonywana,
- warunki techniczne i ekonomiczne, na jakich wykonywane będą przewozy (np. zasady podziału zysków i strat),
- cele w zakresie poziomu, jakości i produktywności usług przewozowych (parametry jakości usług na dworcach i w pociągach, wysokość kar za opóźnienia pociągów),
- sposób postępowania przy zmianach planowanych usług,
- zasady finansowania obsługi.

Zapisy kontraktowe są często przedmiotem negocjacji w ramach tzw. komitetów, utworzonych dla każdej linii kolejowej, w których uczestniczą przedstawiciele użytkowników, SNCF i regionu. Ich zadaniem jest rozwiązywanie problemów, mogących wystąpić na danej linii.

Ogólne doświadczenia z regionalizacji są pozytywne. Oferta przewozowa pociągów regionalnych TER poprawiła się dzięki zakupom nowego taboru, specjalnie dostosowanego do potrzeb ruchu regionalnego oraz na skutek wyższych wymagań jakościowych. Wzrosła wielkość przewozów, wstrzymano zamykanie odcinków linii kolejowych, a niektóre nieczynne reaktywowano. Z upływem czasu władze regionalne rozwinęły swoje kompetencje w zakresie formułowania wymagań kontraktowych i nadzorowania ich realizacji. Wyrazem tego jest przejście z systemu kontraktów brutto (pokrywanie deficytu) na system kosztów netto, w którym przewoźnik otrzymuje określoną kwotę, a kontrakt zawiera bodźce wymuszające wzrost produktywności.

Liczby zawarte w tabeli 4.2 potwierdzają wysoką dynamikę rozwoju przewozów regionalnych, co jest jednoznacznie przypisywane efektom regionalizacji.

Tabela 4.2

Wielkość przewozów pasażerskich we Francji w latach 1996-2008 [mld pas.km]

Rodzaj przewozów	1996	2006	2007	2008	Zmiana 1996/2008
Ile de France	8,87	10,65	11,20	11,39	+ 28,4
Regionalne TER	7,25	11,14	11,62	12,70	+ 75,2
Linie główne, w tym	43,65	51,98	53,09	56,31	+ 29,0
Pociągi wysokiej prędkości	24,79	43,80	46,53	50,61	+ 104,2

Źródło: E. Quinet: *France, [w:] Reforming Railways. Learning from experience*, CER 2011, s. 79

4.5. Zmiany organizacji wewnętrznej SNCF

W związku z regionalizacją przewozów pasażerskich w 2000 roku w SNCF wprowadzono wewnętrzne zmiany struktury organizacyjnej. Istniejący dotychczas wydział przewozów pasażerskich został podzielony na samodzielne jednostki, obsługujące przewozy regionalne i krajowe. Kilka lat później, w 2005 roku dokonano wewnętrznego podziału przedsiębiorstwa, w wyniku którego powstały cztery sektory, odpowiadające segmentom rynku kolejowego. Były to:

- przewozy towarowe (*Fret*),
- przewozy pasażerskie - regionalne (*TER*),
- *Voyageurs France Europe (VFE)*, czyli przewozy pasażerskie krajowe i międzynarodowe,
- infrastruktura (*Infra*).

Ten ostatni sektor powstał m.in. dla celów prowadzenia inwestycji w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co stało się możliwe na podstawie ustawy o bezpieczeństwie i rozwoju transportu, która pozbawiła RFF monopolu na budowę nowych linii. Uzasadnieniem dla tej inicjatywy był zarzut, że RFF koncentruje się na utrzymaniu istniejącej sieci zaniedbując jej rozbudowę⁴⁸³.

Następnym krokiem zmieniającym strukturę organizacyjną SNCF było przekształcenie wewnętrznych sektorów w branże, funkcjonujące jako marki produktów, na wzór przekształceń w strukturze kolei niemieckich Deutsche Bahn. Od lutego 2010 roku w grupie SNCF wyróżnia się 5 branż/marek, obejmujących szereg podmiotów zależnych. Są to⁴⁸⁴:

1. SNCF Infra, prowadząca:
 - eksploatację i zarządzanie infrastrukturą, od 1 stycznia 2010 jako DCF (Rail Traffic Management),
 - utrzymanie i konserwację sieci,
 - prace inżynierskie: Systra (72% SNCF), Inexia (od 2006 r., 100% SNCF).
2. SNCF Proximités:
 - TER: przewozy regionalne,
 - Transilien: przewozy miejskie i podmiejskie Paryża (wszystkie rodzaje - przewozy pociągami, tramwajami, autobusami, metro),
 - Intercités przewozy międzyregionalne liniami konwencjonalnymi,
 - Keolis: światowy operator transportu publicznego, obsługuje 32% transportu miejskiego i 18% regionalnego we Francji, obecny w 12 państwach, udział SNCF 56,5%;
 - EFFIA: usługi w zakresie mobilności i intermodalności pasażerów, w tym wynajem samochodów, rowerów, systemy biletowe, informacja,
 - Chemins de Fer de la Corse: przewozy kolejowe na Korsyce.

⁴⁸³ A. Krasnowolski: *Koleje francuskie (SNCF) a polityka prywatyzacyjna...*, op.cit.

⁴⁸⁴ www.sncf.com/en, dn. 14.06.2010.

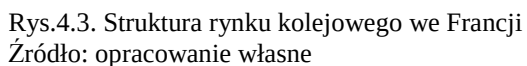
3. SNCF Geodis, przewozy towarowe i logistyka; w skład marki wchodzi trzy jednostki biznesowe:
 - globalny operator logistyczny Geodis (obecny w 120 krajach), operatorzy transportu kombinowanego i dostawcy usług kolejowych,
 - TFM, kolejowy transport towarowy, m.in. Fret SNCF i spółki zależne,
 - jednostka zajmująca się utrzymaniem taboru, m.in. France Wagon.
4. SNCF Voyages prowadzi:
 - przewozy kolejami szybkimi: TGV i DTGV (tania marka TGV),
 - pociągi międzynarodowe: Eurostar (62% SNCF), Thalys (63,5% SNCF), Lyria (przewozy do Szwajcarii - 88,89% SNCF), Alleo (przewozy do Niemiec, 50%), Artesia (Włochy - 5%), Elipsos (przewozy do Hiszpanii, 50%), Téo (linie, gdzie nie kursuje TGV, obsługiwane odnowionym taboru od 2006 roku),
 - dystrybucję: voyages-sncf.com; CRM Services, Rail Europe, Avancial (Sysraildata), RailSolutions.
5. SNCF Gares & Connexions; marka utworzona w kwietniu 2009 w przygotowaniu na liberalizację rynku przewozów pasażerskich, zajmuje się sprawami zarządzania i rozwoju 3000 stacji kolejowych i obejmuje:
 - Grupę AREP (architektura i rozwój urbanistyczny),
 - Grupę A2C (komercjalizacja przestrzeni dworcowej),
 - Parvis (systemy informacyjne, komputerowe, wizualne).

Na uwagę zasługuje strategia tworzenia grupy o zróżnicowanej działalności i ponadnarodowym znaczeniu przyjęta przez SNCF, a polegająca na pozyskiwaniu spółek lub udziałów w nich we Francji i za granicą, aktywnych w różnych gałęziach transportu lub prowadzących działalność towarzyszącą. SNCF wpisuje się tą strategią w ostatnie tendencje na europejskim rynku kolejowym i zmierza do zajęcia znaczącego miejsca na globalnym rynku logistycznym. Wyrazem tych dążeń jest nabycie 100% udziałów operatora logistycznego Geodis, który z kolei w roku 2009 przejął grupę logistyczną IBM, zajmując tym samym znaczące miejsce wśród światowych liderów zarządzania łańcuchami logistycznymi.

Strategia powyższa zakłada również ekspansję w przewozach pasażerskich. W lipcu 2007 roku SNCF weszły do aliansu Railteam na rzecz międzynarodowych przewozów wysokich prędkości, utworzonego przez czołowe koleje zachodnio- i środkowoeuropejskie. W skład aliansu weszły ponadto: niemieckie DB AG, belgijskie SNCB, holenderskie NS Hispeed, austriackie ÖBB i szwajcarskie SBB oraz Eurostar, Thalys i Lyria, jako partnerzy stowarzyszeni. Z kolei nabycie firm Keolis i EFFIA pozwoliło SNCF rozszerzyć działalność na wszystkie formy transportu publicznego i sprawiło, że transport publiczny stał się głównym obszarem aktywności SNCF w kategoriach wielkości, generując roczny obrót w wysokości 10 mld euro⁴⁸⁵.

Obecna struktura francuskiego rynku kolejowego, wraz z instytucjami regulacyjnymi została przedstawiona na rysunku 4.3.

⁴⁸⁵ Key dates. SNCF historic milestones. www.sncf.com/en, dn. 14.06.2011.



RFF, zgodnie z dyrektywami unijnymi zapewnia dostęp do francuskiego rynku kolejowego innym przewoźnikom, krajowym lub zagranicznym. Jednak dotychczasowe efekty liberalizacji rynku mają wymiar raczej symboliczny. Przez okres pierwszych dziesięciu lat w celu uzyskania dostępu do sieci wymagane było świa-

dektwo bezpieczeństwa wydawane przez ministerstwo ds. transportu w oparciu o opinię RFF na podstawie technicznego raportu SNCF. W rezultacie to operator krajowy współdecydował o możliwości dopuszczenia konkurenta do rynku. W 2007 roku, według wartości zagregowanego dla przewozów pasażerskich i towarowych indeksu liberalizacji LIB, za pomocą którego bada się istniejące bariery dostępu do rynku w 27 krajach, Francja zajęła dopiero trzecie miejsce od końca⁴⁸⁶. W badaniu z roku 2011 Francja wypadła już lepiej, zajmując miejsce szóste od końca, z wartością wskaźnika 612 (dla Szwecji, lidera rankingu, wartość wskaźnika wyniosła 872)⁴⁸⁷.

Rynek przewozów ładunków jest formalnie całkowicie otwarty od 2006 roku, chociaż istniejące liczne bariery dostępu ograniczają znacząco możliwości podejmowania działalności. Bariery te, administracyjne, operacyjne i rynkowe, zostały przedstawione w tabeli 4.3. Rynek przewozów pasażerskich ciągle jest niedostępny dla zewnętrznych operatorów. Tylko SNCF ma prawo wykonywać usługi na bazie kontraktów publicznych, inni operatorzy mogą wykonywać tylko przewozy międzynarodowe z ograniczonym prawem kabotażu. Francja wykorzystwała wszelkie udostępnione przez dyrektywę 2007/58/EC ograniczenia dostępu⁴⁸⁸.

W 2009 roku we Francji 16 przedsiębiorstw kolejowych posiadało licencję, w tym 13 firm prywatnych. Wśród nich są nie tylko firmy przewozowe, ale także inne podmioty, upoważnione do zamawiania tras kolejowych, np. załadowcy, porty autonomiczne, władze zarządzające transportem, firmy prowadzące inwestycje kolejowe i przewozy graniczne. Natomiast, jak podaje RFF na swojej stronie internetowej, przewozy prowadzi 10 przedsiębiorstw spoza SNCF, często powiązanych z firmami zagranicznymi. Do najważniejszych należą:

- EURO CARGO RAIL (spółka będąca własnością Deutsche Bahn),
- SNCB/B Cargo (Belgia),
- TI Cargo (Włochy).

Euro Cargo Rail jest pierwszym prywatnym przewoźnikiem, który obsługuje klientów we Francji od maja 2006 roku. Jest własnością DB Schenker UK, która powstała w 2005 r. poprzez wykupienie przewoźnika brytyjskiego EWS. Spółka posiada ok. 5,3% udział w rynku przewozów towarowych we Francji. Udział w rynku podmiotów spoza SNCF wyniósł, według liczby tonokilometrów, 16,6% w 2009 roku (tylko 0,5% w 2006).

⁴⁸⁶ A. Krasnowolski: *Koleje francuskie (SNCF) a polityka prywatyzacyjna...*, op.cit.

⁴⁸⁷ *Rail Liberalisation Index 2011*, IBM Global Business Services, 2011, s. 12, 124.

⁴⁸⁸ Tamże, s. 125.

Tabela 4.3

Bariery dostępu do rynku i ograniczenia konkurencji w przewozach kolejowych we Francji

Rodzaj barier	Treść
Administracyjne	- trudności w uzyskaniu osobistego kontaktu i informacji o warunkach dostępu i licencji, - brak angielskojęzycznej wersji regulaminu sieci na rok 2011, - długi urzędowy czas wydawania licencji przez ministerstwo ds. transportu - 3 miesiące, - duży kapitał wymagany od przewoźników: pasażerskich - 1,5 mln euro, towarowych - 50 tys. euro, - długi urzędowy czas wydawania certyfikatów bezpieczeństwa i homologacji dla taboru - 4 miesiące, - wymagane dodatkowe testy dla homologacji taboru, prowadzone przez RFF i SNCF: łączne koszty homologacji sięgają 200 - 500 tys. euro, - brak dostępu do rynku krajowych przewozów pasażerskich dla przewoźników zagranicznych
Operacyjne	- częściowa dyskryminacja w dostępie do infrastruktury, linii, punktów załadunkowych i bocznic, - brak dostępu do szczegółowych informacji, - brak dostępu do urządzeń utrzymania, - pierwszeństwo przejazdu pociągów SNCF przed opóźnionymi pociągami innych kolei, - podatek od użytkowania taboru kolejowego na francuskiej sieci kolejowej IFER, pobierany od 2010 roku, niezależnie od długości przejazdu (np. 10 000 euro za każdy wagon pociągów wysokiej prędkości). Ponieważ jednocześnie zniesiono podatek obrotowy, dla SNCF jest to rozwiązanie neutralne, - dworce kolejowe są własnością SNCF
Rynkowe	- malejący popyt na przewozy ładunków, - niska rentowność lub deficytowość międzyregionalnych przewozów pasażerskich, - wysoka bariera kapitałowa w najbardziej rentownym segmencie rynku, tj. przewozach TGV, - przewaga kompetencyjna i zasobowa SNCF w przewozach regionalnych i miejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rail Liberalisation Index 2011*, s.127; E. Quinet: *France*, [w:] *Reforming Railways*, op.cit., s. 85-87

We Francji wyrażane są obawy, że liberalizacja rynku będzie skutkowała „zebraniem śmietanki”, tj. wejściem operatorów zewnętrznych do najbardziej dochodowych segmentów, co zagrazi przychodom i kondycji ekonomicznej operatora publicznego. Z drugiej strony podkreśla się, że ten najbardziej dochodowy rynek to przewozy wysokiej prędkości TGV, gdzie wejście z konkurencyjną ofertą,

tj. 4 - 10 parami pociągów na dobę, wymaga bardzo dużych nakładów, a zatem jest w najbliższej perspektywie mało prawdopodobne⁴⁸⁹.

4.7. Instytucje regulujące rynek kolejowy we Francji

Tworzenie instytucji regulacyjnych jest tym procesem, który w ramach przekształceń francuskiego rynku kolejowego zachodził najwolniej. Wobec wyboru szczególnej struktury rynku kolejowego z udziałem tylko dwóch państwowych przedsiębiorstw i bez perspektyw prywatyzacji nie zachodziła pilna potrzeba powoływania specjalnych instytucji regulujących. Zakładano, że zadania w zakresie praw dostępu do sieci przyznanych na mocy dyrektywy 91/440 będzie pełniło państwo, poprzez ministerstwo ds. transportu.

Przyjęcie pierwszego pakietu infrastrukturalnego zmieniło tę sytuację. Jak wspomniano wcześniej, ustawa z 2003 roku narzuciła ministerstwu ds. transportu obowiązki w zakresie wydawania licencji oraz certyfikatu bezpieczeństwa ubiegającym się o nie przedsiębiorcom. Wniosek przedsiębiorcy miał być poparty opinią zarządcy infrastruktury i SNCF, jako podmiotu układającego realnie rozkład jazdy. Ze względu na potencjalny konflikt interesów ministerstwo było zobligowane od dopilnowania, aby SNCF wypełniało te zadania w sposób niedyskryminacyjny. Zadania te powierzono specjalnej komórce przy ministerstwie, składającej się z trzech urzędników wyższego szczebla, których kompetencje obejmowały nadzorowanie warunków dostępu do sieci i obsługę ewentualnych skarg⁴⁹⁰. Było to jednak oczywiste, że jest to rozwiązanie przejściowe i prędzej czy później konieczne będzie powołanie odrębnej instytucji zajmującej się tymi sprawami. Zostało to zrealizowane dopiero w listopadzie 2006 roku, kiedy powołano EPSF (*Établissement public de sécurité ferroviaire*), instytucję odpowiedzialną za wydawanie certyfikatów bezpieczeństwa, przeprowadzanie kontroli i wsparcie rządu przy wypracowaniu zasad bezpieczeństwa. EPSF współpracuje w tym zakresie z Europejską Agencją Kolejową⁴⁹¹.

Natomiast instytucja regulatora odpowiedzialnego w kwestiach ochrony konkurencji powstała właściwie w ostatnim dopuszczalnym przez Komisję Europejską terminie, dopiero w 2009 roku, w związku z liberalizacją rynku przewozów pasażerskich. Formalnie ARAF (*L'Autorité de régulation des activités ferroviaires, Regulatory Authority for Railway Activities*) istnieje od 1 stycznia 2010 roku, jednak blisko rok zajęło ukonstytuowanie tej instytucji i praca została podjęta dopiero z dniem 1 grudnia 2010⁴⁹². ARAF jest zbyt rozbudowany, ma 7 członków powołanych na 6 lat. Głównym zadaniem ARAF jest ochrona równej konkurencji, tj. nad-

⁴⁸⁹ E. Quinet: *France*, [w:] *Reforming Railways*, op.cit., s. 83.

⁴⁹⁰ C. Gressier: *Frankreich*, [w:] *Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s.112.

⁴⁹¹ *The French public railway safety authority*, www.securite-ferroviaire.fr, pobrano dn. 17.03.2011.

⁴⁹² *ARAF debut triggers change*, www.railwaygazette.com, dn. 5.01.2011.

zorowanie relacji pomiędzy zarządcą infrastruktury a operatorami w zakresie alokacji tras pociągów, warunków dostępu do linii i innych ważnych urządzeń (stacje, zasilanie) oraz akceptacja systemu opłat za dostęp i nadzorowanie ich wysokości.

Ze względu na świadczenia finansowe związane z utrzymaniem infrastruktury, budową nowych linii i dotowaniem usług publicznych decyzje dotyczące systemu i wysokości opłat za użytkowanie infrastruktury pozostają domeną państwa. Przewiduje się zatem, że ARAF będzie miał tylko rolę doradczą. Jednak jednym z pierwszych zadań, których podjęcie zapowiada ARAF, jest analiza uzasadnienia ekonomicznego wysokości opłat naliczanych przez RFF. Może to w konsekwencji przynieść zalecenia nakazujące ich zmianę, jeżeli okaże się, że powodują dyskryminację niektórych użytkowników lub mają stanowić barierę wejścia na rynek⁴⁹³. ARAF jest także zdania, że należy połączyć RFF z odpowiednią komórką prowadzącą zarządzanie ruchem w SNCF.

Trzecim regulatorem rynku jest, ze względu na rozwój konkurencji, urząd ds. ochrony konkurencji (*L'Autorité de la concurrence*), znacząco zmieniony w 2008 roku w swoich funkcjach i uprawnieniach, w dostosowaniu do wymagań prawa europejskiego. Jedną z kwestii, które podniósł ten urząd w sprawach kolei jest konieczność wydzielenia zarządzania stacjami ze struktur SNCF⁴⁹⁴.

4.8. Ocena sytuacji rynkowej i finansowej kolei francuskich

Ocena zmian sytuacji kolei francuskich w okresie ostatnich kilkunastu lat musi wiązać się z pewnymi zastrzeżeniami, które dotyczą przede wszystkim samego pojęcia reformy. Trudno zmiany dokonane w strukturze i funkcjonowaniu kolei francuskich nazwać reformą, z tego względu, że nie były one zaplanowane i wdrożone z zamiarem osiągnięcia określonych celów. Raczej, co zostało zaakcentowane w tekście, przekształcenia instytucjonalne francuskiego sektora kolejowego zostały wymuszone zmianami prawa europejskiego, a widoczne opóźnienie, z jakim je wprowadzano, podyktowane było chęcią zachowania dotychczasowej konstrukcji tego sektora, z centralną rolą SNCF jako przedsiębiorstwa podporządkowanego służbie publicznej. Niemniej jednak, nawet przy tym zachowawczym podejściu, wprowadzone zmiany spowodowały na tyle istotne skutki, że można je ująć jako elementy reformy kolei. Zaliczyć do nich zatem należy:

- powołanie odrębnego podmiotu jako zarządcy infrastruktury,
- regionalizację pasażerskich przewozów kolejowych,
- pojawienie się konkurencji,
- umiędzynarodowienie SNCF.

Podstawowe zmiany wprowadzone w strukturze i zasadach funkcjonowania kolei francuskich w latach dziewięćdziesiątych XX wieku to utworzenie odrębnej instytucji, pełniącej formalne funkcje zarządcy infrastruktury oraz regionalizacja

⁴⁹³ ARAF debut triggers change, www.railwaygazette.com, dn. 5.01.2011.

⁴⁹⁴ E. Quinet: *France, [w:] Reforming Railways*, op.cit., s. 82.

pasażerskich przewozów kolejowych. Ocena efektów pierwszej z tych zmian jest o tyle bezprzedmiotowa, że nie wiązały się z nią wyraźne oczekiwania na poprawę sprawności czy efektywności funkcjonowania kolei, nie mówiąc o wzroście przewozów. Natomiast dwa ostatnie zjawiska wydarzyły się na tyle niedawno, że nieuzasadnione byłoby podjęcie próby oszacowania ich wpływu na sytuację kolei na rynku i samego przedsiębiorstwa SNCF. Tym samym na rozwój przewozów w największym zakresie wywarły wpływ podjęte jeszcze w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku decyzje odnośnie budowy sieci linii wysokich prędkości oraz regionalizacja przewozów pasażerskich.

W rezultacie w odniesieniu do wielkości przewozów kolejowych można zauważyć dwie odmienne tendencje: spadek wielkości przewozów ładunków i udziału kolei w tych przewozach oraz wzrost wolumenu przewozów pasażerskich, przy niewielkim jednak wzroście udziału przewozów kolejowych w rynku (tab.4.4 i rys.4.4).

Tabela 4.4

Zmiany wielkości przewozów kolejowych we Francji w latach 1994-2009

Wyszczególnienie	1990	1996	2009	Zmiana 1996/2009	Zmiana 1990/2009
Przewozy pasażerskie [mld pas.km]	63,8	59,53	88,6	+48,8%	+ 38,9%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	9,3	8	9,9	+23%	+6%
Przewozy TGV [mld pas.km]	14,92	24,79	51,86	+109%	+247,6%
Przewozy regionalne TER		7,25	12,70	+75%	
Przewozy towarowe [mld tkm]	50,67	49,5	32,13	-3,4%	- 36,6%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	22,9*	21	15	-28%	-35%

* 1991

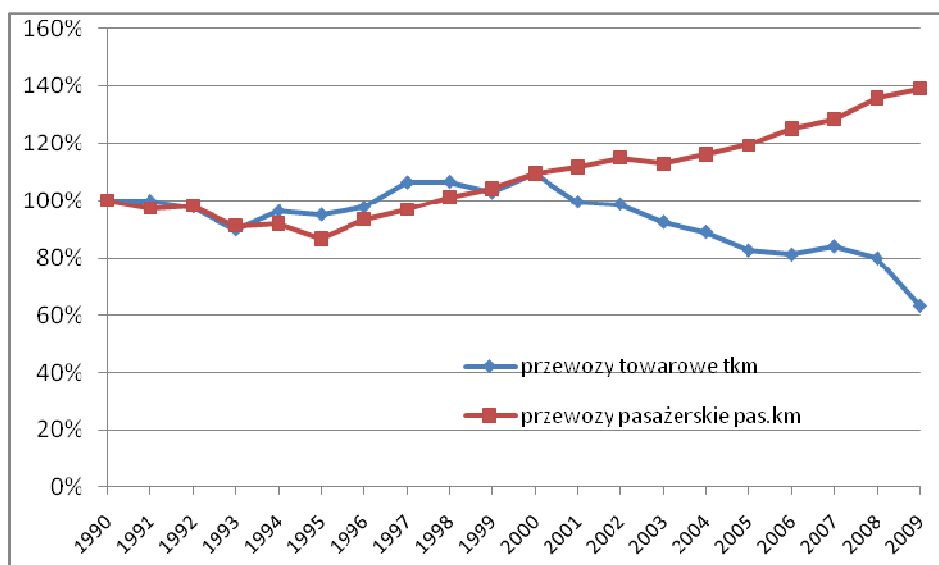
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat,...,op.cit., World Bank Railway Database 2007, op.cit.

Zwraca uwagę bardzo duży **spadek przewozów towarowych**, aż o 36%. Należy jednak wziąć pod uwagę wpływ kryzysu gospodarczego, który podobnie jak w innych analizowanych państwach, spowodował znaczny spadek popytu na usługi kolei w przewozach ładunków w 2009 roku. W roku 2008 wielkość przewozów wyniosła 40,55 mld tkm, co jednak nadal oznacza spadek w stosunku do roku 1990 o 20%. Udział kolei w rynku w tym czasie zmniejszył się do 15%.

Jak szacuje SNCF, w 2004 roku przewozy 80% masy ładunków przyniosły straty, których wysokość w 2006 roku wyniosła 900 mln euro przy przychodach

200 mln euro⁴⁹⁵. Próbując zrównoważyć sytuację finansową zarząd przedsiębiorstwa zdecydował się na znaczące ograniczenie najbardziej deficytowej działalności, tj. przewozów wagonowych i pod koniec 2007 roku zlikwidowano 262 spośród 1583 stacji ładunkowych oraz zapowiedziano zamknięcie ponad 400 kolejnych.

Spadek znaczenia kolei w przewozach towarowych budzi zaniepokojenie polityków, powodowanych troską o środowisko naturalne. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku podejmowano liczne próby zwiększenia konkurencyjności przewozów towarowych, jednak bez większego rezultatu. Jedną z nich był plan podwojenia przewozów ładunków w okresie 10 lat zaproponowany w 1999 roku, który jednak nie powiódł się z powodu braku zabezpieczenia finansowego. Kolejna próba redukcji kosztów miała miejsce rok później, kiedy w ramach programu oszczędnościowego planowano zwolnienie 600 pracowników spośród 20 tysięcy zatrudnionych w sektorze towarowym, co jednak spotkało się z jednoznacznym sprzeciwem związków zawodowych⁴⁹⁶. Pomimo wprowadzenia pewnych zmian, nie udało się zahamować tendencji pogłębiania deficytu i w 2009 roku straty SNCF w przewozach towarowych wynosiły 2 mln euro dziennie⁴⁹⁷.



Rys.4.4. Dynamika przewozów pasażerskich i towarowych we Francji w latach 1990-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Przywrócenie tej działalności zdrowych podstaw ekonomicznych wymaga wycofania się z nierentownych segmentów rynku, redukcji kosztów i poprawy jako-

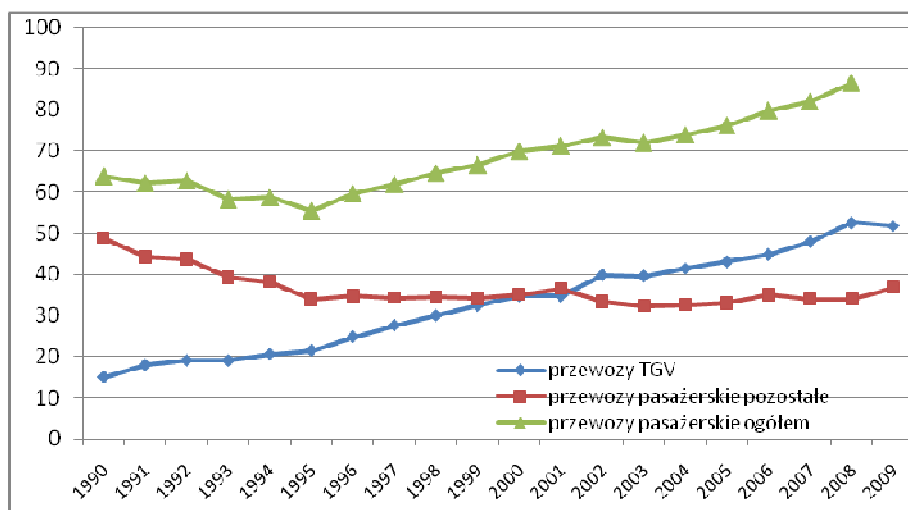
⁴⁹⁵ E. Quinet: *France: Avoiding competition*, [w]: ..., op.cit., s. 90.

⁴⁹⁶ A. Krasnowolski: *Koleje francuskie (SNCF) a polityka prywatyzacyjna...*, op.cit.

⁴⁹⁷ *Debating the future of Fret SNCF*, 2010. www.sncf.com/en, dn. 15.03.2010.

ści, co zostało potwierdzone audytem eksperckim wykonanym z udziałem osób wskazanych przez związki zawodowe. Audyt wykazał, że w przewozach wagonowych kolej nie ma możliwości sprostania konkurencji transportu samochodowego, co oznacza konieczność ich likwidacji. Prowadzenie przewozów całopociągowych będzie ekonomicznie uzasadnione pod warunkiem wykorzystywania zasobów trwałych w okresie całego roku, nie tylko przez jego część. Jednak jest to nierealne dla 50% tych przewozów. Co więcej, koszty SNCF w przewozach całopociągowych są wyższe o około 30 do 50% od kosztów tej działalności w konkurencyjnych firmach.

Jeden z ostatnich planów rządowych na rzecz ożywienia przewozów towarowych zakłada realizację wielu przedsięwzięć inwestycyjnych o łącznej wartości około 6 mld euro. Jednak może to przynieść jakieś pozytywne skutki dopiero po wybudowaniu infrastruktury, na co potrzebny jest dłuższy czas. Ponadto w ocenie ekspertów program ten nie dotyczy podstawowych wad przewozów towarowych oferowanych przez SNCF, którymi są zbyt długi czas transportu i niepewność terminu dostawy. Jeżeli jakość usług nie ulegnie poprawie, należy spodziewać się dalszego pogłębiania deficytu⁴⁹⁸.



Rys.4.5. Rozwój przewozów pasażerskich we Francji w latach 1990-2009 [mld pas.km]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wielkość **przewozów pasażerskich** ogółem wzrosła w latach 1990-2009 o około 50%, a głównym czynnikiem wzrostu są przewozy pociągami wysokich prędkości TGV. Roczny wzrost pracy przewozowej na tych liniach wynosił w badanym okresie blisko 5% i w rezultacie udział TGV w rynku kolejowym wzrósł do 60%. Nieco słabiej, ale także dynamicznie rozwijały się przewozy regio-

⁴⁹⁸ E. Quinet: *France, [w:] Reforming Railways. Learning from experience*, CER 2011.

nalne; w latach 1996-2009 praca przewozowa wzrosła o 75%. Rysunek 4.5 ilustruje tendencje w rozwoju poszczególnych rodzajów przewozów pasażerskich we Francji.

Przewozy pociągami wysokiej prędkości TGV są sztandarową ofertą kolei francuskich w przewozach pasażerskich o jakości porównywalnej z przewozami lotniczymi. Jednak również w przewozach regionalnych zauważalny jest **wzrost jakości**, głównie za sprawą wyższej częstotliwości połączeń i nowego taboru. Ocenia się, że w okresie pierwszych 10 lat regionalizacji dwie trzecie taboru zostało wymienione lub zmodernizowane (przedsięwzięcie, którego zakres nie miało sobie równych w historii kolei francuskich). W tym samym czasie odnowiono 400 dworców regionalnych⁴⁹⁹.

Ogólnie jakość obsługi przewozowej oferowanej przez SNCF nie jest oceniana wysoko przez jej klientów. W cytowanych już wcześniej badaniach satysfakcji prowadzonych przez Eurobarometr w 2011 roku wśród pasażerów kolei 27 krajów europejskich w przypadku większości badanych cech SNCF wypadła na średnim poziomie, w okolicach 14.-16. miejsca (tab.4.5).

Tabela 4.5

Wyniki badania satysfakcji pasażerów kolei we Francji w roku 2011

Wyszczególnienie	Suma % „bardzo zadowolony” i „raczej zadowolony”	Suma % „bardzo niezadowolony” i „raczej niezadowolony”
Stacje kolejowe, w tym:		
- łatwość nabycia biletów	84	
- bezpieczeństwo osobiste	83	
- dostęp do informacji	80	
- możliwość parkowania		42
- czystość na stacji		29
- jakość urządzeń stacyjnych		29
Pociągi i usługi w pociągach:		
- bezpieczeństwo osobiste	86	
- komfort miejsca do siedzenia	84	
- rozkładowy czas jazdy	79	
- dostęp do informacji		48
- punktualność/niezawodność		45
- czystość w pociągach		34

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Survey on...*, *Flash Eurobarometer...*, op.cit.

Zmiana **sytuacji finansowej** kolei francuskich SNCF na skutek przeprowadzonych reform jest trudna do oceny, po części ze względu na brak celów ekonomicznych stawianych reformom i nieporównywalność danych finansowych, a po części ze względu na różne i zmienne subsydia i rekompensaty, zapewniane przez rząd.

⁴⁹⁹ C. Gressier: *Frankreich*, [w:] *Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s.114.

Podstawowym źródłem zysku dla SNCF są przychody generowane w segmencie TGV, w szczególności w połączeniach międzynarodowych, wynoszące około 1 mld euro rocznie. Pozwala to na pokrycie deficytu pozostałej działalności, głównie w przewozach towarowych, w kwocie około 0,6 mld euro rocznie⁵⁰⁰.

Pomimo, że reformy kolei nie wiązały się bezpośrednio z celami ekonomicznymi, to jednak ich przeprowadzenie pozwoliło na pewne zwiększenie efektywności i produktywności. Nie wszystkie efekty mogą być ocenione w wymiernych kategoriach finansowych, również dlatego, że SNCF i RFF są w znacznym stopniu obciążone starymi długami. Niemniej jednak do pozytywnych efektów zmian w systemie funkcjonowania kolei francuskich można zaliczyć:

- wzrost efektywności robót utrzymaniowych i zarządzania infrastrukturą jako skutek powołania zewnętrznej jednostki oceniającej koszty prac i jakość ich wykonania,
- redukcję kosztów jednostkowych przewozów regionalnych o około 15-18% na skutek wprowadzenia nowego taboru i procedur negocjowania warunków obsługi przewozowej⁵⁰¹,
- podjęcie próby ograniczenia kosztów, w tym racjonalizacji przewozów towarowych jako skutek potencjalnego zagrożenia ze stron firm konkurencyjnych.

Po stronie pozytywów można zaliczyć także efekty w zakresie kosztów zewnętrznych, uzyskane dzięki poprawie oferty w przewozach regionalnych. Bilans społeczno-ekonomiczny regionalizacji, sporządzony w roku 2003 przez Commission des Comptes des Transports de la Nation wykazał, że zmniejszone dzięki temu koszty zewnętrzne, głównie skutki kongestii i zanieczyszczenia powietrza, w pełni równoważą poniesione wydatki publiczne, szczególnie na terenach miejskich. Jednak efekty te zostały uzyskane dzięki dużym nakładom i dla terenów wiejskich bilans nie jest już tak korzystny; konieczne jest zatem poszukiwanie możliwości racjonalizacji nakładów.

W przypadku kolei francuskich trudności nastrocza proste zwiększenie efektywności poprzez wzrost produktywności pracy, realizowany w innych kolejach europejskich wraz ze znaczną redukcją stanu ilościowego pracowników. Ponieważ warunki zatrudnienia wykluczają zwolnienia, redukcje pracowników są możliwe tylko poprzez ich odejście na emeryturę. Mimo to wraz z planowym odejściem na emerytury około 40% pracowników w latach 2004-2012 udało się zmniejszyć liczbę zatrudnionych w spółce-matce SNCF o 17,5 tys., z 175 416 do 157 894 osób⁵⁰². Jak się jednak ocenia, nie pociągnęło to za sobą znaczącego wzrostu produktywności pracy, na co złożyły się dwie przyczyny:

⁵⁰⁰ E. Quinet: *France, [w:] Reforming Railways...*, op.cit., s. 85.

⁵⁰¹ C. Gressier: *Frankreich, [w:] Eisenbahnreformen in Europa...*, op.cit., s.114.

⁵⁰² W latach 2004-2010, patrz: *Raporty finansowe SNCF z lat 2001-2010*, www.sncf.com/Finance/Rapports-financiers.html.

- większy wzrost pracy eksploatacyjnej niż przewozowej w przewozach regionalnych,
- wprowadzenie 35 -godzinnego tygodnia pracy⁵⁰³.

Zarówno RFF, jak i SNCF pozostają zależne od finansowania budżetowego. Udział środków publicznych w finansowaniu kolei wynosi około 6,5 mld euro rocznie, ale większość stanowią wydatki nieprodukcyjne. Na przykład w 2005 roku z ogólnej kwoty przeznaczonej na koleje na specjalny system emerytalny SNCF przeznaczono 39%, 23% na oddłużenie SNCF i RFF, a tylko 18% na inwestycje. Dotowanie kolei ze środków publicznych jest wprawdzie zgodne z przyjętą doktryną służby publicznej, ale coraz trudniejsze do udźwignięcia przez budżet, np. w 2005 roku wydatki na koleje stanowiły 85% całości wydatków państwa na transport lądowy⁵⁰⁴. Niemożność pokrycia wydatków na utrzymanie infrastruktury przychodami z opłat za dostęp oraz konieczność rozwoju infrastruktury, zarówno dla przewozów pasażerskich (planowane nowe linie w ramach programu „Zielone środowisko”), jak i towarowych sprawiają, że potrzeby w zakresie dotowania kolei będą rosły. Próby ograniczenia skali dotowania, takie jak likwidacja nierentownych linii czy małych przystanków na głównych liniach wywołują napięcia społeczne i strajki pracowników.

Próbowano przygotowania kolei SNCF do funkcjonowania na konkurencyjnym, otwartym na Europę rynku towarzysząc szersze dyskusje nad miejscem i rolą prywatyzacji w świadczeniu usług publicznych. Podnoszone są argumenty, iż wdrożenie polityki nastawionej na zysk będzie miało negatywny wpływ na zatrudnienie oraz bezpieczeństwo i jakość świadczonych usług, zaś SNCF nie jest przedsiębiorstwem, lecz służbą publiczną, tj. czymś o wiele ważniejszym. Mimo wysokich kosztów kolei oraz krytyki polityki strajkowej prowadzonej przez związki zawodowe w obronie przywilejów pracowniczych, społeczeństwo francuskie nie jest gotowe zaakceptować bardziej radykalnych zmian w funkcjonowaniu SNCF⁵⁰⁵.

Podsumowując rozważania dotyczące zmian instytucjonalnych kolei francuskich należy podkreślić przede wszystkim, że reformę przeprowadzono tylko w zakresie narzuconym zewnętrzną koniecznością dostosowania prawa do wymogów UE, z dystansem do mechanizmów konkurencyjnych i bez zgody społecznej na restrukturyzację i prywatyzację przedsiębiorstwa kolejowego SNCF. Nie było też zatem wyraźnych oczekiwań w zakresie poprawy efektywności na skutek wprowadzonych zmian, a pozytywne efekty, które mimo wszystko się pojawiły, zostały zrównoważone przez zjawiska działające w przeciwnym kierunku (tab.4.6).

⁵⁰³ E. Quinet: *France: Avoiding competition*, [w]: ...,op.cit., s. 100.

⁵⁰⁴ A. Krasnowolski: *Koleje francuskie (SNCF) a polityka prywatyzacyjna*...,op.cit. s. 6.

⁵⁰⁵ Tamże.

Tabela 4.6

Charakterystyka reformy i zmian instytucjonalnych kolei we Francji

Obszary	Cechy i efekty
Cele reformy	- dostosowanie do wymagań prawa europejskiego, - lepsze dopasowanie oferty do potrzeb (regionalizacja)
Zmiany strukturalne	- odrębne przedsiębiorstwo publiczne zarządzające infrastrukturą RFF; tylko w zakresie decyzji, bez wykonawstwa prac, - wydzielenie wewnętrznych sektorów działalności w ramach zintegrowanego przedsiębiorstwa, - utworzenie grupy SNCF w połączeniu z przedsiębiorstwami z szerokiej branży transportowo-logistycznej - brak działu „czystych” przewozów kolejowych ładunków
Prywatyzacja / komercjalizacja	- brak
Regulacja rynku	- dwa specjalistyczne urzędy regulacyjne dla branży kolejowej, ds. bezpieczeństwa i w zakresie nadzorowania równego dostępu do sieci; słabe kompetencje w zakresie regulacji ekonomicznej, - ogólny urząd antymonopolowy, - władze regionalne w zakresie kontraktów na przewozy
Liberalizacja	- tylko w przewozach ładunków, - mała liczba podmiotów - około 10; udział w rynku - około 16% liczby tkm, - wysokie bariery wejścia na rynek
Efekty	- wzrost przewozów pasażerskich, głównie regionalnych i TGV i stabilizacja udziału w rynku na niewysokim poziomie, - spadek wielkości i udziału w rynku przewozów towarowych, - poprawa jakości usług pasażerskich, głównie poprzez wymianę taboru, ale ogólna ocena według wskaźnika satysfakcji klientów dość niska, - pewien wzrost produktywności i efektywności państwowego przewoźnika SNCF, - zwiększone wydatki publiczne na infrastrukturę i usługi publiczne
Inne	- szczególne uwarunkowania funkcjonowania francuskiego systemu kolejowego jako instytucji służby publicznej, brak presji na rentowność, - dystans wobec konkurencji jako mechanizmu wymuszającego wzrost efektywności, - dotowanie publiczne zarządcy RFF i przewoźnika SNCF

Źródło: opracowanie własne

Jednym z ważniejszych i bezsprzecznie pozytywnych rezultatów jest uzyskanie przez władze publiczne większej przejrzystości i kontroli w zakresie wydatków kolejowych przedsiębiorstw publicznych, włączenie do rozliczeń instrumentów proefektywnościowych, takich jak kontrakty wraz z opisem parametrycznym zamawianych usług oraz zwiększenie nacisku na racjonalizację działalności. Brak prywatyzacji, a nawet komercjalizacji przedsiębiorstw kolejowych jest natomiast wynikiem tradycyjnie silnego we Francji akceptowania wiodącej roli państwa jako dostawcy usług publicznych, a w konsekwencji negatywnego nastawienia opinii publicznej do prywatyzacji kolei. Istotny jest również bardzo silny opór kolejowych związków zawodowych w obawie przed utratą rozległych przywilejów związanych z zatrudnieniem w publicznym przedsiębiorstwie. Dalszy rozwój struktur organizacyjnych i własnościowych kolei francuskich w dużej mierze zależy zatem od decyzji politycznych, w następstwie uzyskanej akceptacji społecznej.

5. EWOLUCYJNE KSZTAŁTOWANIE STRUKTUR INSTYTUCJONALNYCH KOLEI W POLSCE

5.1. Uwarunkowania i cele reformy kolei w Polsce

Polska, jako państwo ubiegające się o przyjęcie do Unii Europejskiej od 1991 roku i należące do niej od 2004 roku, musiała dostosować zasady funkcjonowania transportu kolejowego do obowiązujących we Wspólnocie norm. Tym samym główne rozwiązania instytucjonalne, narzucone dyrektywami UE i przewidziane dla promocji konkurencji na rynku kolejowym, zostały wdrożone w ogólnym zarysie także w Polsce. Jednak reformy przebiegały w zasadniczo odmiennych warunkach, inny był punkt wyjścia do podjęcia przemian i w konsekwencji znacząco inne są uzyskane efekty.

Tabela 5.1

Podstawowe liczby charakteryzujące kraj i system kolejowy w Polsce

Dane kraju Polska	2009	Dane kolei	2009
Powierzchnia [tys. km ²]	312,7	Długość sieci [km]	20 360
Ludność [mln]	38,126	Przewozy towarowe [mld tkm]	200,8
Gęstość zaludnienia [os/km ²]	122	Udział w rynku [%]	19,4
PKB [mld euro]	362,4	Przewozy pasażerskie [mld paskm]	18,1
PKB/os. [tys. euro/os]	9,5	Udział w rynku [%]	6,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat,...,op.cit.

Odnosząc się do uwarunkowań, jakie towarzyszyły reformie kolei w Polsce należy przypomnieć, że proces restrukturyzacji kolei, którego punkt początkowy w UE umownie można przyjąć na rok 1990, nałożył się w Polsce na ogólny proces transformacji systemowej, tj. przejścia od gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki rynkowej. Oznacza to przede wszystkim nałożenie się w jednym czasie kilku obiektywnie oddziałujących i niekorzystnych z punktu widzenia przygotowania i prowadzenia reformy kolei zjawisk. Warto są one przywołać, w kontekście późniejszej oceny skutków reformy.

Po pierwsze, proces przekształceń kolei odbywał się jednocześnie z procesami restrukturyzacji całej gospodarki, obejmującymi wszystkie sektory i wymagającymi rozwiązania wielu problemów, nie tylko technicznych i organizacyjnych, ale także bardzo trudnych i drażliwych kwestii społecznych. Dla kolei oznaczało to, że była tylko jedną z licznych branż, podlegających przekształceniom, a zatem uwaga parlamentu i rządu, siłą rzeczy podzielona między wiele pilnych spraw, w niewy-

starczającym stopniu mogła być poświęcona kolejom i zasadom ich nowej organizacji. Zupełnie inaczej odbywało się to w omówionych wcześniej państwach, gdzie reforma kolei, jako największego przedsiębiorstwa była przygotowywana przez specjalnie powoływane komisje naukowców i praktyków oraz przez dłuższy czas dyskutowana w parlamencie⁵⁰⁶.

Po drugie, inny był punkt wyjścia dla reformy i zupełnie odmienna niż kolei w Europie Zachodniej sytuacja kolei w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku, reprezentowanej przez jedyne wówczas przedsiębiorstwo, Polskie Koleje Państwowe. Ze względu na niedorozwój ciężarowego transportu samochodowego i w praktyce bardzo ograniczony zakres motoryzacji indywidualnej, również z powodu niedostępności paliw, PKP posiadały zarówno prawną, jak i rzeczywistą pozycję monopolisty w obu podstawowych rynkach. Oparcie gospodarki polskiej w całym okresie powojennym o przemysł ciężki, wydobywczy i metalurgiczny stwarzało dodatkowo bardzo sprzyjające warunki dla funkcjonowania kolejowego transportu ładunków. Działalność ta przynosiła PKP znaczące zyski, nawet 50%-owe, wykorzystywane jednak do pokrycia deficytu w przewozach pasażerskich. Subsydowanie skrócone przewozów pasażerskich przez przewozy towarowe było wpisane w filozofię działania państwowych kolei, jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Znaczna wysokość tych dotacji, sięgających od kilkuset milionów do nawet 1,3 mld złotych nie wystarczała jednak na wyrównanie deficytu i generalnie PKP wykazywała straty, stosunkowo jednak niewielkie w porównaniu do kilkumiliardowej skali działalności⁵⁰⁷ (tab.52.). W rezultacie, mimo deficytu, PKP nie zmagaly się z problemem ogromnego zadłużenia, jakim obciążone były koleje zachodnioeuropejskie. Sprawiało to jednakże, że presja na zmiany w ich funkcjonowaniu na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nie była aż tak wyrazista.

Tabela 5.2

Wynik finansowy przedsiębiorstwa PKP w latach 1991 – 1999 w mln zł

Rok	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wynik finansowy PKP	-715,1	-145,9	-208,9	-110,8	-106,2	-261,0	-84,9	-1370,1	-2 275

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Problemy przedsiębiorstwa PKP w świetle dokonywanych zmian restrukturyzacyjnych*, [w:] *Zapora rozwoju*, „Nowe Sygnały” nr 25/1999, *Program restrukturyzacji PKP*, TiGM. s. 33.; oraz H. Klimkiewicz, W. Paprocki: *Nieustająca katastrofa kolejowa*, „Nowe Sygnały” nr 14/2000

⁵⁰⁶ Ponadto państwa te, jako członkowie EWG, uczestniczyły w przygotowaniu nowych rozwiązań prawnych dla kolei, miały więc większy wpływ w proponowane zmiany i więcej czasu na wypracowanie rozwiązań krajowych.

⁵⁰⁷ T. Syryjczyk: *Reforma kolei w Polsce*, opublikowane w Internecie: www.transpolska.most.org.pl/discussion/discp169.pdf, marzec 2004, s. 5. Pobrano dn. 11.09.2010.

Kolejnym czynnikiem, mającym ogromny wpływ na sytuację kolei, były przyspieszone zmiany popytu na usługi transportu kolejowego na skutek restrukturyzacji przemysłu i rozwoju motoryzacji. Najważniejsze źródła zmian popytu występujące w okresie lat dziewięćdziesiątych XX wieku można syntetycznie ująć w kilku punktach i były to:

- restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa,
- zmniejszenie roli surowców w gospodarce,
- zmniejszenie energochłonności i transportochłonności PKB,
- decentralizacja gospodarki i zmiana struktury podmiotowej przedsiębiorstw: spadek liczby wielkich zakładów pracy, a wzrost liczby przedsiębiorstw małych,
- zmiany potrzeb w zakresie przewozów ładunków: potrzeby rozproszone, większa rola elastyczności i dyspozycyjności,
- rozwój towarowego transportu samochodowego i motoryzacji indywidualnej,
- wzrost bezrobocia w pierwszym okresie transformacji, a następnie wzrost zamożności, zmiany preferencji i aspiracji ludności, powodujące spadek potrzeb w zakresie przewozów zbiorowych.

Skala redukcji zapotrzebowania na usługi kolei była ogromna. W jednym tylko roku 1990 nastąpił spadek przewożonej masy ładunków prawie o jedną czwartą, z liczby 388,9 do 281,7 mln ton (mniej o 107,2 mln), a w przewozach osób z 950 mln do 790 mln pasażerów (mniej o 160 mln). Liczby w tabeli 5.3 oraz rysunek 5.1 ilustrują omawiane tendencje.

Tabela 5.3

Przewozy w kolejowych przewozach pasażerskich i towarowych w Polsce w latach 1990-2009

Lata	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009
Liczba ton [mln]	281,7	202	215	224	206	187	223	283	291,4	248,9	200,8
Praca przewozowa [mld tkm]	83,5	57,7	65,8	68,3	61,7	55,6	46,6	52,3	53,6	52,0	43,4
Liczba pas. [mln]	790	549	495	434	402	360,7	304	272	265,3	291,9	282,6
Praca przewozowa [mld pas.km]	50,4	32,6	27,6	26,6	25,7	24,2	17,3	18,6	18,2	19,8	18,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Transport - wyniki działalności* za lata: 2000-2009; GUS Warszawa

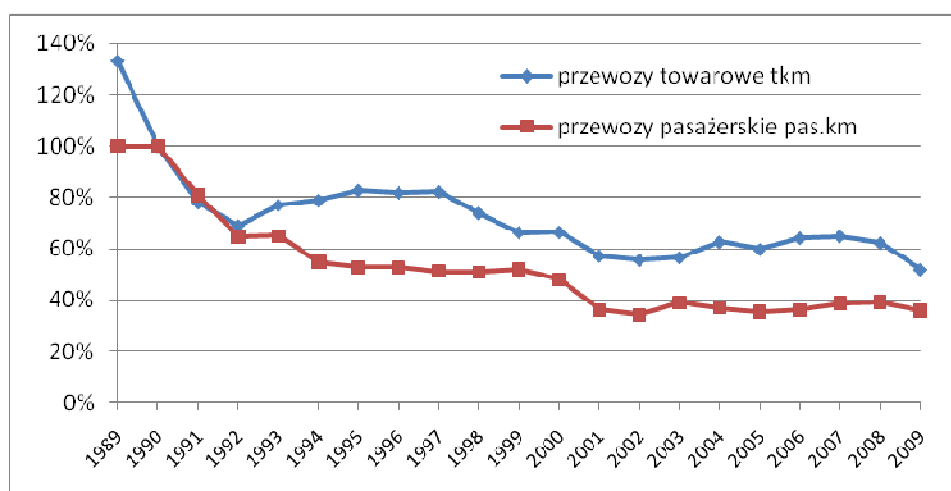
W ciągu kilku następnych lat, do 1996 roku przewozy towarowe zmniejszyły się o jedną piątą, w liczbie ton - o 20,5%, w pracy przewozowej - 18%, a przewozy pasażerskie o blisko połowę: o 45% w liczbie pasażerów i 47% w pracy przewozowej.

Zmiany popytu, które w krajach wysoko uprzemysłowionych trwały kilka dziesięcioleci, w Polsce zaszły w okresie zaledwie jednej dekady. Tym samym koleje polskie w krótkim czasie musiały przystosować się do nowych, a ponadto dyna-

micznie zmieniających się warunków funkcjonowania. Uwzględniając zamierzenia Polski związane z akcesją do Unii Europejskiej, zmienione warunki otoczenia dla funkcjonowania kolei były wynikiem następujących procesów:

1. Znacznego spadku popytu na usługi kolejowe i zmian wymagań rynku,
2. Powstania otoczenia rynkowego i konkurencji ze strony transportu samochodowego,
3. Rozpoczęcia procesu implementacji zasad i rozwiązań organizacyjnych dla kolei, przyjętych w Unii Europejskiej.

Bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na działania rządu jako właściciela w stosunku do kolei była sytuacja społeczna w Polsce, charakteryzująca się znacznym wzrostem bezrobocia, a w związku tym wewnętrzną presją załogi PKP na utrzymanie status quo i miejsc pracy w państwowym przedsiębiorstwie.



Rys.5.1. Dynamika rozwoju kolejowych przewoz pasażerskich i towarowych w Polsce w latach 1989-2009

Źródło: opracowanie własne na podstawie tab.5.3

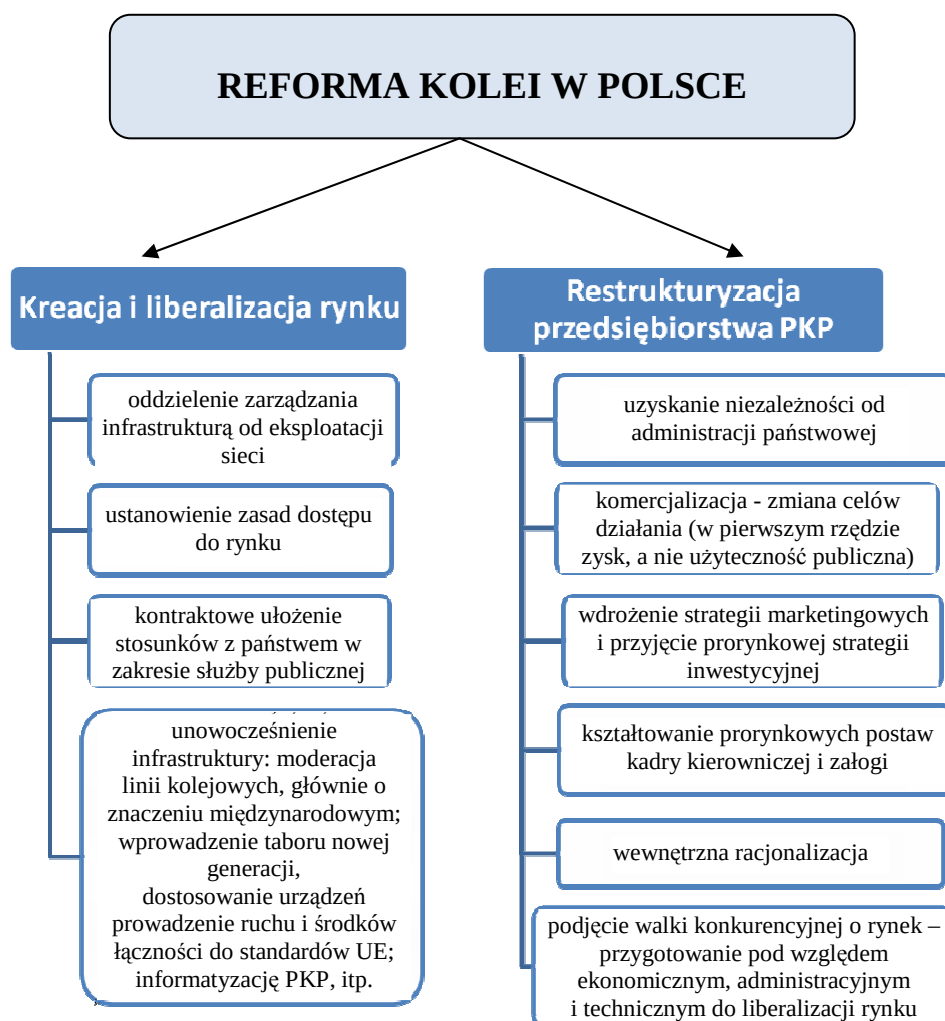
Uwzględniając powyższe uwarunkowania można wskazać zasadnicze cele, jakie przyświecały reformie kolei w Polsce w początkowym okresie przemian. Były to⁵⁰⁸:

1. Przezwyciężenie trudności finansowych przedsiębiorstwa PKP,
2. Nadrobienie zaległości rozwojowych kolei,
3. Wpisanie się w europejski system kolejowy.

Powyższe dążenia wymagały podjęcia szeregu działań, zarówno ze strony państwa, jak i samego przedsiębiorstwa. Od państwa, jako właściciela przedsiębiorstwa PKP zależało przede wszystkim opracowanie i uchwalenie odpowiednich ram

⁵⁰⁸ A. Janiszewski: *Przekształcenia polskiego transportu kolejowego*, „Przegląd Kolejowy” nr 10/1995 s. 2.

prawnych, umożliwiających przekształcenia. Tym samym reforma kolei, realizująca założone cele, przebiegała w dwóch głównych nurtach (p. rys.5.2), z których pierwszy to dostosowanie zasad funkcjonowania transportu kolejowego do norm wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej. W rezultacie oznaczało to kreację i liberalizację rynku kolejowego. Nurt drugi obejmował dostosowanie funkcjonowania przedsiębiorstwa PKP do warunków gospodarki rynkowej i otwartego rynku kolejowego, co oznaczało jego restrukturyzację.



Rys.5.2. Zakres reformy kolei w Polsce
Źródło: opracowanie własne

Szeroki zakres działań obejmowała wewnętrzna racjonalizacja działalności przedsiębiorstwa. Do najważniejszych zadań należały:

- wyodrębnienie z PKP sfery pozatransportowej,
- zagospodarowanie lub likwidacja nieproduktywnego majątku,
- usprawnienie systemu rachunku kosztów,
- racjonalizacja zatrudnienia,
- poprawa organizacji pracy i wzrost wydajności,
- zmiana struktur organizacyjnych przedsiębiorstwa.

Jak można odczytać z powyższego katalogu, większość celów stawianych reformom kolei w innych państwach znalazła swoje odbicie również i w procesie przekształceń kolei polskich. Mimo, że cel ekonomiczny nie został sformułowany explicite, to jednak znaczna część działań w ramach wewnętrznej racjonalizacji przedsiębiorstwa do tego celu prowadziła. Natomiast wprowadzenie konkurencji wewnątrzgałęzowej nie było postrzegane jako narzędzie realizacji celów ekonomicznych, a raczej jako zagrożenie dla przedsiębiorstwa PKP. Cel związany ze wzrostem przewozów kolejowych i cele ekologiczne także nie były eksponowane.

5.2. Przekształcenia struktury organizacyjnej PKP

Reforma kolei w Polsce nie była aktem jednorazowym, ale raczej procesem długofalowym, wymagającym wielu prac legislacyjnych i wdrożeniowych, które rozciągały się na cały okres lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Nowe akty prawne, bądź nowelizacje ustaw uchwalonych wcześniej, przynosiły częściowe zmiany porządkujące otoczenie społeczno-gospodarcze kolei, relacje przedsiębiorstwa kolejowego z państwem i umożliwiały także zmiany wewnątrz PKP. W latach dziewięćdziesiątych i dalszych koleje w Polsce uzyskały nowe podstawy prawne funkcjonowania. W tabeli 5.4 przedstawiono w ujęciu syntetycznym chronologiczne zmiany w zasadach funkcjonowania transportu kolejowego i przedsiębiorstwa PKP wprowadzone w tym okresie.

Tabela 5.4

Zmiany w zasadach funkcjonowania transportu kolejowego w Polsce w latach 90. ubiegłego wieku

Rok	Treść
1991	- nowe określenie stanowisk i sposobów rozwiązywania stosunku pracy z pracownikami mianowanymi - możliwość restrukturyzacji zatrudnienia, - możliwość likwidacji nieczynnych linii kolejowych, jednak po uprzednim zasięgnięciu opinii właściwego wojewody, - decyzja o wyłączeniu z zakresu zadań PKP działalności produkcyjnej, - na mocy ustawy przedsiębiorstwo PKP musiało włączyć w 1993 r. do swojej struktury jednostki organizacyjne kolejowej służby zdrowia
1992	- ograniczenie zakresu ulg przejazdowych dla niektórych grup zawodowych, ale pozostawiony szeroki zakres ulg o charakterze socjalnym, bez zobowiązania do ich finansowania,

cd. Tabeli 5.4

1994	- prawo przewoźników do samodzielnego określania zakresu swojego działania, rodzaju i warunków świadczonych usług przewozowych oraz stanowienia i ogłaszania taryf i cenników, - minister transportu zachował prawo do ustanawiania cen urzędowych
1995	- zmiana charakteru przedsiębiorstwa PKP: prowadzi działalność na zasadach rynkowych, - obowiązek udostępniania linii kolejowych innym podmiotom gospodarczym, - prawo przekazywania zbędnego mienia nieodpłatnie Skarbowi Państwa, gminie bądź państwowej jednostce organizacyjnej, - podział linii kolejowych na linie o państwowym znaczeniu i pozostałe, określenie zasad ich finansowania, - wyrównanie deficytu z tytułu prowadzenia przewozów pasażerskich na drodze wieloletniej umowy i corocznego protokołu między rządem a PKP, - autonomia PKP: powołanie Rady i Zarządu PKP
1996	- wykaz linii państwowego znaczenia
1997	- wprowadzenie pojęcia „zarządu kolei”, - wydzielenie zarządzania infrastrukturą jako odrębnej czynności w ramach jednego podmiotu, - obowiązek udostępniania linii przewoźnikom, za odpowiednią opłatą, ustaloną przez zarządców na zasadach określanych przez ministra ds. transportu, - koncesjonowanie przedsiębiorstw zarządzających infrastrukturą i przewozowych, - określenie udziału państwa w finansowaniu infrastruktury i działalności przewozowej (wyrównanie ulg i dotacja do przewozów z cenami urzędowymi), - obowiązek prowadzenia ewidencji kosztów inwestycji i utrzymania linii kolejowych oraz przychodów i kosztów wykonywania przewozów pasażerskich, - powołanie Głównego Inspektora Kolejnictwa jako organu kontrolnego ds. bezpieczeństwa, niezależnego od przewoźników i zarządców linii
1998	- możliwość przekazania kolejowej służby zdrowia oraz rozliczeń emerytalnych do nowo utworzonych struktur, - usunięcie wprowadzonych w 1995 w roku zasad rozliczeń pomiędzy koleją a budżetem państwa, opierających się o wieloletnią umowę i roczny protokół, - ograniczenie dotacji przedmiotowej z budżetu państwa wyłącznie do wyrównywania utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ulg ustawowych, - możliwość finansowania inwestycji i utrzymania linii kolejowych przez samorządy terytorialne, - pokrycie kosztów likwidacji linii kolejowych przez budżet państwa
1999	- Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zaakceptował i przedłożył do decyzji Sejmowi program restrukturyzacji Polskich Kolei Państwowych

Źródło: opracowanie własne

W wyniku podjętych decyzji prawnych możliwe było częściowe zmniejszenie skali działalności. W latach 1991-1992 wydzielono z PKP 76 zakładów naprawczych taboru kolejowego, robót i budownictwa kolejowego, biur projektowych oraz innych zakładów zaplecza produkcyjnego, co w konsekwencji umożliwiło redukcję zatrudnienia o około 70 tys. pracowników⁵⁰⁹. Ponadto przeprowadzono zmiany w organizacji przewozów i zawieszono przewozy na 1892 km linii nieren-townych⁵¹⁰. Nie zmieniono zasadniczego modelu organizacyjnego PKP, zachowując czteroszczeblową strukturę: Dyrekcja Generalna, dyrekcje okręgowe, oddziały i jednostki oraz jednostki wykonawcze.

W roku 1991 przyjęto uchwałę dotyczącą kierunków zmian w strukturze organizacyjnej PKP, którą docelowo miał być holding. Zmiany struktury realizowano w kolejnych latach 1996-1999 w ramach tzw. drugiego etapu restrukturyzacji przedsiębiorstwa. W tym okresie przygotowano i wdrożono nową strukturę organizacyjną, która miała na celu przekształcenie silnie scentralizowanego przedsiębiorstwa kolejowego w firmę zdecentralizowaną, zarządzaną w układzie czterech sektorów, bezpośrednio związanych z przewozami osób i ładunków. Sektorami tymi były⁵¹¹:

- Infrastruktura Kolejowa PKP z siedzibą w Warszawie,
- Przewozy Pasażerskie PKP z siedzibą w Warszawie,
- Przewozy Towarowe PKP z siedzibą w Katowicach,
- Trakcja i Zaplecze Warsztatowe z siedzibą w Krakowie (od 1.07.97 r.).

Sektory te następnie przekształcono w dyrekcje, tworząc tym samym dwuszczeblową, prostszą strukturę zarządzania. W ostatecznej fazie przygotowań do utworzenia holdingu zrezygnowano z odrębnej Dyrekcji Trakcji i Zaplecza Warsztatowego, włączając w 1999 roku jej zasoby i ludzi do Dyrekcji Przewozów Towarowych. Działalność o charakterze usługowym w stosunku do działalności podstawowej skupiono w pionach:

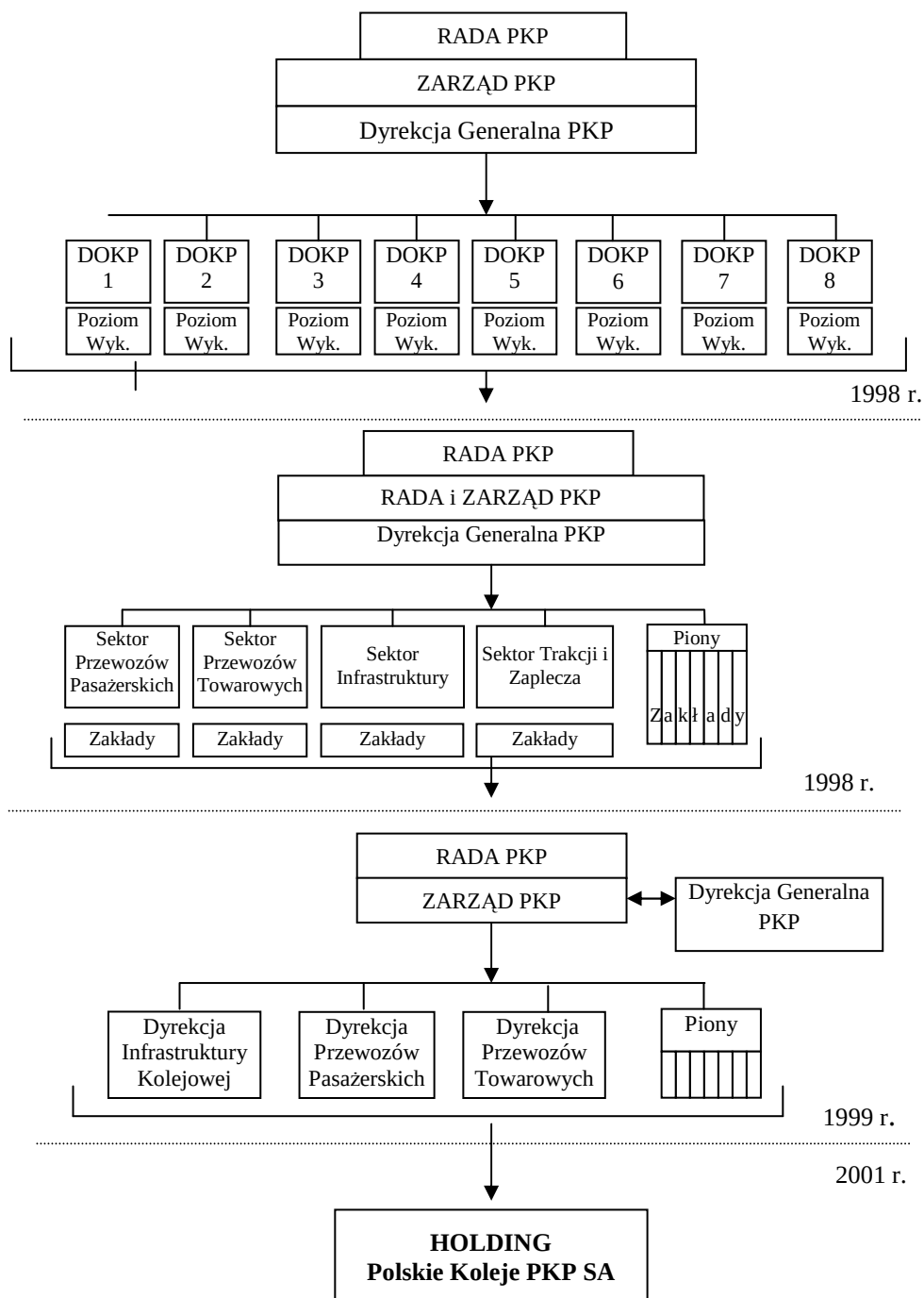
- Nieruchomości z siedzibą w Gdańsku,
- Usług Socjalnych, Gospodarki Mieszkaniowej,
- Centrum Informatyki Kolejnictwa z siedzibą w Warszawie, Telekomunikacji,
- Elektroenergetyki Kolejowej,
- Centrum Szkolenia i Doskonalenia Kadr Kolejnictwa,
- Zakupów i Sprzedaży,
- Straży Ochrony Kolei,
- Kolei Dojazdowych,
- Rent i Emerytur z siedzibą w Olsztynie, Kolejowej Służby Zdrowia.

Rysunek 5.3 przedstawia proces przekształceń strukturalnych przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe w okresie 1990-2001.

⁵⁰⁹ J. Janik: *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe – stan wdrożeń i działania do 1999 roku*. Maszynopis powielany, Warszawa, listopad 1997.

⁵¹⁰ A. Janiszewski. *Dziś i jutro Polskich Kolei Państwowych*. „Problemy Ekonomiki Transportu”, nr 2/1995, s. 79.

⁵¹¹ P. Kazimierowski. *Restrukturyzacja PKP*. „Rynek Kolejowy” nr 4/2002, s. 8.



Rys.5.3. Schemat kolejnych faz przekształceń do docelowej struktury holdingowej PKP
 Źródło: opracowanie własne

W skład Dyrekcji Kolejowych Przewozów Towarowych CARGO weszły 22 zakłady przewozów towarowych, 2 zakłady przewozów towarowych i przeładunku, 19 zakładów taboru oraz Centralne Biuro Konstrukcyjne w Poznaniu i in.⁵¹². Nowy podział administracyjny kraju, wprowadzony z dniem 1 stycznia 1999 roku, wymusił również konieczność dostosowania struktury Sektora Przewozów Pasażerskich do nowych zadań. W związku z tym od 1 sierpnia 1999 roku utworzony został w każdym województwie zakład przewozów pasażerskich, a także 3 zakłady aglomeracyjnych przewozów pasażerskich: w Warszawie, Gdańsku⁵¹³ i Katowicach. Przekształcenia struktury organizacyjnej PKP z wydzielonymi dyrekcjami specjalistycznymi zostały przedstawione na rysunku 5.4.

Etap trzeci zmian struktury organizacyjnej realizowany jest od roku 2000, kiedy na mocy ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji pp. PKP z 8 września 2000 roku z dniem 1 stycznia 2001 roku zakończony został proces komercjalizacji, polegający na przekształceniu przedsiębiorstwa państwowego PKP w spółkę akcyjną PKP SA, tj. w podmiot prawa handlowego, w której Skarb Państwa został jedynym akcjonariuszem⁵¹⁴. Spółka PKP SA przejęła mienie oraz wszystkie prawa i obowiązki dotychczasowego przedsiębiorstwa państwowego PKP. Pierwszym zadaniem PKP SA było wydzielenie z przejętego majątku spółek zależnych, który to proces został zakończony 1 października 2001 roku. Wówczas powstała Grupa PKP, z dominującą spółką-matką PKP SA i 24 spółkami zależnymi⁵¹⁵ tworzącymi holding. Główne podmioty zajmujące się działalnością kolejową to (rys.5.5):

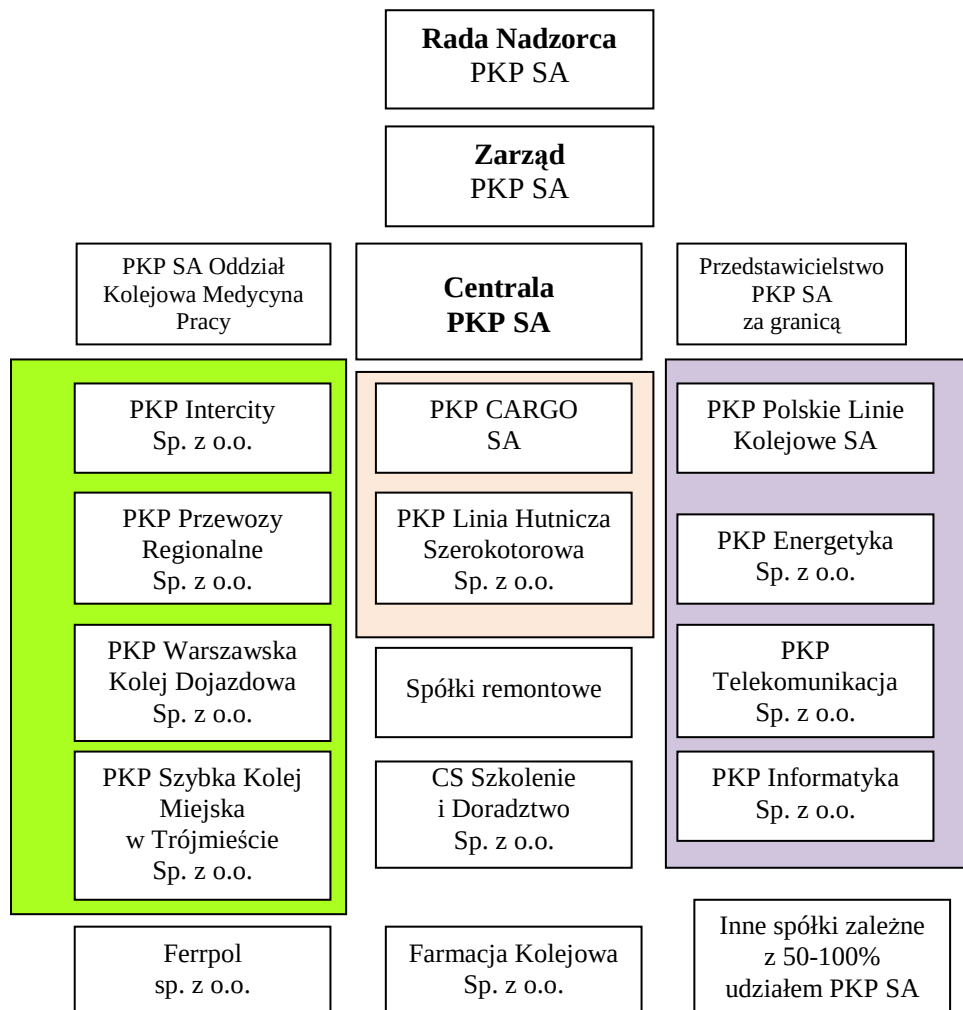
1. PKP Polskie Linie Kolejowe SA (PKP PLK) - zarządca infrastruktury,
2. PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. - przewoźnik kolejowy wykonujący przewozy regionalne i o zasięgu międzywojewódzkim. Działalność operacyjna była prowadzona za pośrednictwem 16 zakładów regionalnych, których zasięg pokrywał się terytorialnie z granicami województw, a siedziby biur zakładów zlokalizowane zostały w miastach wojewódzkich;
3. PKP Intercity Sp. z o.o. - przewoźnik kolejowy wykonujący przewozy kwalifikowane pociągami kategorii: Intercity, Eurocity, ekspresowe i hotelowe, między największymi miastami w Polsce i poza granicami,
4. PKP „CARGO” SA - przewoźnik kolejowy zajmujący się przewozami towarowymi,
5. PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. - przewozy towarowe.

⁵¹² P. Kazimierowski. *Restrukturyzacja PKP*. „Rynek Kolejowy” nr 4/2002, s. 8.

⁵¹³ W listopadzie 1999 roku rozpoczął działalność Zakład Szybkiej Kolei Miejskiej w Trójmieście, przejmując zadania m.in. Zakładu Aglomeracyjnych Przewozów Pasażerskich.

⁵¹⁴ Ustawa z dn. 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (DZ.U. Nr 84, poz. 948 z późn. zm.).

⁵¹⁵ *Raport Roczny Grupy PKP 2001*, s. 5.



Rys.5.4. Struktura PKP SA w roku 2001

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport Roczny 2003 PKP PLK SA*, www.plk-sa.pl, s. 84

Utworzone spółki zostały oddłużone i miały zostać wyposażone we wszystkie składniki materialne i niematerialne, niezbędne do prowadzenia działalności. Jak się później okazało, przekazanie składników majątkowych było procesem trwającym o wiele dłużej, niż pierwotnie zakładano, m.in. ze względu na zaniedbania w zakresie uregulowania praw własności. Dziesięć lat później ciągle nie były one

zakończone, co stanowiło jedną z przyczyn, dla których nie zrealizowano planów prywatyzacyjnych wobec spółek PKP Cargo i Intercity⁵¹⁶.

Powołana struktura organizacyjna PKP zapewniała oddzielenie, zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej, działalności przewozowej od zarządzania infrastrukturą oraz rozdzielenie działalności przewozowej na część dotowaną i komercyjną.

W ciągu następnych 10 lat rynek przewozów kolejowych podlegał dalszym modyfikacjom, jednak zasadnicza struktura przedsiębiorstwa - holdingu pozostała nie zmieniona. Do najważniejszych modyfikacji struktury organizacyjnej należy wydzielenie z grupy PKP dwóch spółek przewozów pasażerskich:

- spółki WKD Sp. z o.o., przejętej w 2005 roku przez samorządy gminne, przez które przebiega obsługiwana przez spółkę linia kolejowa i samorząd województwa mazowieckiego,
- spółki Przewozy Regionalne, przekazanej w 2008 roku samorządom wojewódzkim.

Przejęcie przez PKP Intercity z dniem 1 grudnia 2008 roku świadczenia przewozów międzywojewódzkich od spółki Przewozy Regionalne, aczkolwiek nie uwidocznione w strukturze organizacyjnej PKP, było ważkim posunięciem restrukturyzacyjnym, które miało istotny wpływ na sytuację trzech dużych podmiotów kolejowych. Oprócz wymienionych przewoźników pasażerskich także na spółkę PKP Cargo, która przekazała do obu spółek pasażerskich wynajmowane przez nie wcześniej lokomotywy i maszynistów. Pozwoliło to CARGO na zredukowanie stanu osobowego o blisko 6 tys. osób oraz związanych z tym kosztów, co było istotnym elementem działań restrukturyzacyjnych w tym przedsiębiorstwie, podjętych w związku z wyjątkowo dużą stratą poniesioną w 2008 roku⁵¹⁷.

W dyspozycji PKP SA pozostało 2700 dworców i stacji, z czego czynnych jest około 1000, a 83 największych, zlokalizowanych w najważniejszych aglomeracjach i węzłach komunikacyjnych podlega zarządowi sprawowanemu przez Oddział PKP SA Dworce Kolejowe, utworzony w 2005 roku⁵¹⁸. Podstawowym celem działania Oddziału PKP Dworce Kolejowe jest utrzymanie odpowiednich standardów i akceptowalnych warunków dla podróżnych oraz komercjalizacja obiektów i przyległych terenów.

Na najbliższe lata zapowiedziane są kolejne przekształcenia struktury organizacyjnej Grupy PKP, tym razem prowadzące jednak do zasadniczej zmiany ogólnej struktury rynku kolejowego. Głównym polem działań jest wyodrębnienie PLK z Grupy PKP i wyeliminowanie wszelkich powiązań instytucjonalnych i organizacyjnych zarządcy z innymi przewoźnikami grupy. Skarb Państwa przejmie wszystkie akcje spółki PLK od spółki-matki PKP SA (obecnie PKP SA posiada ok. 70%

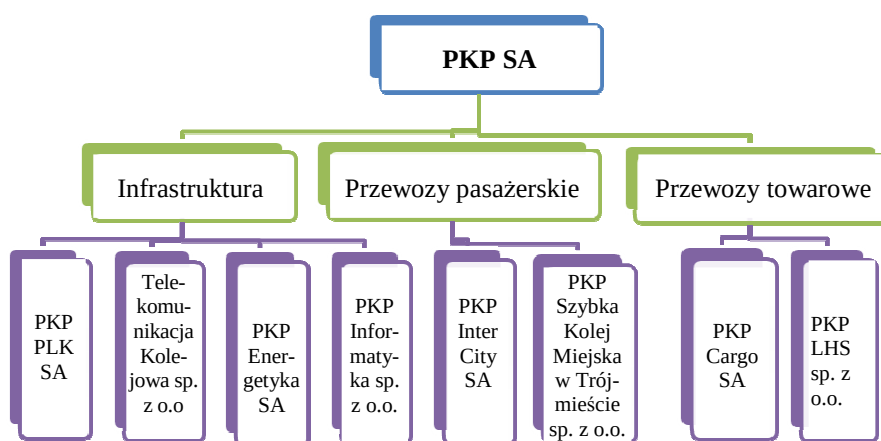
⁵¹⁶ *Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP*, NIK Warszawa 2010.

⁵¹⁷ *Raport roczny 2009*. PKP Cargo SA.

⁵¹⁸ www.pkp-nieruchomosci.pl.

akcji PLK)⁵¹⁹. Równocześnie przewiduje się przejęcie na własność Skarbu Państwa wszystkich linii kolejowych, zarządzanych przez PLK, jak również użytkowanych obecnie przez SKM w Trójmieście i linii szerokotorowej, użytkowanej przez LHS. Linie kolejowe będą docelowo zarządzane przez dotychczasowych użytkowników, na podstawie wieloletniego kontraktu z właścicielem, tj. Skarbem Państwa.

Wraz z wydzieleniem zarządcy infrastruktury PLK z grupy PKP wzmocnione zostaną jego powiązania kapitałowe ze spółkami utrzymania sieci oraz spółkami dostarczającymi usługi w zakresie energetyki, telekomunikacji i informatyki, tak aby zapewnić przewoźnikom korzystającym z dostępu do infrastruktury kolejowej wszystkie potrzebne im media⁵²⁰. Równolegle będzie prowadzona prywatyzacja spółki PKP CARGO oraz częściowa przedsiębiorstw PKP Energetyka, TK Telekom, Przedsiębiorstwa Napraw Infrastruktury oraz Polskich Kolei Liniowych⁵²¹. Wśród działań dotyczących sfer usługowych należy wymienić likwidację Służby Ochrony Kolei, która jest częścią PKP Polskie Linie Kolejowe. Od 1 stycznia 2012 roku za bezpieczeństwo na terenach kolejowych (m.in. na dworcach i peronach) oraz w pociągach pasażerskich odpowiadać będzie nowa służba specjalistyczna działająca w strukturze Policji Policja Kolejowa. Realizację planów przekształceń Grupy PKP przewiduje się na lata 2010-2015⁵²².



Rys.5.5. Struktura Grupy PKP SA w roku 2011

Źródło: *Informacja o wynikach kontroli...*, op.cit., s. 16

⁵¹⁹ Program działań dla rozwoju rynku transportu kolejowego do roku 2015. Ministerstwo Infrastruktury, sierpień 2010, s. 33.

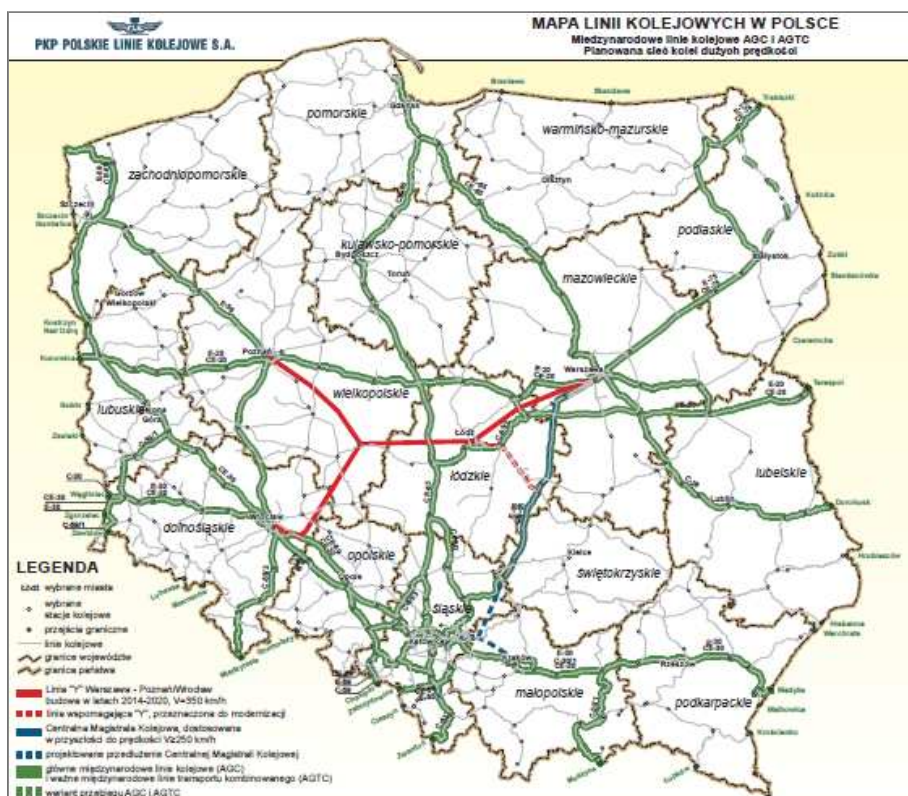
⁵²⁰ Tamże, s. 34.

⁵²¹ Intercity w ogniu prywatyzacji, Dziennik Gazeta Prawna, www.gazetaprawna.com, pobrano dn. 12.04.2011.

⁵²² Polskie Koleje Państwowe SA opublikowały 21 marca 2011 r. zaproszenie do negocjacji w sprawie kupna akcji spółki PKP Cargo SA. Inwestorzy będą mogli nabyć 50% plus jedną akcję spółki.

5.3. Zarządzanie infrastrukturą kolejową i system jej finansowania

Polskie Linie Kolejowe SA są największym podmiotem zarządzającym infrastrukturą kolejową w Polsce. Eksploatowana publiczna sieć kolejowa, pozostająca w gestii PLK w roku 2009 miała długość 19 336 km⁵²³. Stanowiło to blisko 96% ogólnej długości normalnotorowych linii kolejowych (20171km)⁵²⁴. Sieć linii kolejowych w Polsce z wyszczególnionym układem linii międzynarodowego znaczenia i planowanym przebiegiem linii wysokich prędkości przedstawia rysunku 5.6.



Rys.5.6. Sieć linii kolejowych w Polsce

Źródło: Mapa opracowana przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA, www.plk-sa.pl

Pozostałe przedsiębiorstwa zarządzające infrastrukturą kolejową i udostępniające ją to 7 podmiotów, które dysponują pojedynczymi liniami lub niewielką siecią dla przewozów towarowych lub pasażerskich, o długości od 32 km (PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.) do 125 km (Infra Silesia SA). Łącznie

⁵²³ *Raport Roczny PKP PLK SA 2009, www.plk-sa.pl.*

⁵²⁴ Transport - wyniki działalności 2009, GUS, Warszawa 2010.

zarządzają one liniami o długości około 800 km⁵²⁵. Wśród nich są dwie spółki należące do Grupy PKP SA, tj.:

- PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.,
- PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o., (PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.)

oraz spółki spoza Grupy PKP SA, do których zalicza się:

- Warszawską Kolej Dojazdową sp. z o.o.,
- PCC Śląskie Linie Kolejowe Sp. z o.o. i PTK Infrastrukturę SA, połączone w jeden podmiot Infra Silesia SA,
- Jastrzębską Spółkę Kolejową Sp. z o.o.,
- Kopalnię Piasku Kotlarnia - Linie Kolejowe Sp. z o.o.,
- CTL Maczki-Bór Sp. z o.o.

Wśród pozostałych przedsiębiorstw zarządzających infrastrukturą kolejową największym jest spółka PKP LHS, która jest właścicielem i przewoźnikiem ładunków po jednotorowej linii z szerokim prześwitem o długości około 395 km. Linia LHS przebiega przez południowy-wschód i południe Polski od granicy z Ukrainą w okolicach Hrubieszowa do stacji Sławków Południowy w Zagłębiu Dąbrowskim (25 km od Katowic) i nie jest udostępniana innym przewoźnikom⁵²⁶.

Polskie Linie Kolejowe nie są właścicielem zarządzanej przez siebie infrastruktury. Na skutek braku uregulowania praw własnościowych i barier administracyjnych PKP SA, mimo upływu 10 lat, tylko częściowo wyposażyla PLK w składniki majątkowe niezbędne do prowadzenia ruchu kolejowego⁵²⁷. Pozostałe muszą być dzierżawione od spółki-matki PKP SA na mocy umowy zawartej w dniu 27 września 2001 roku, co znacząco wpływa na poziom kosztów zarządcy infrastruktury. Ta sama sytuacja dotyczy także przewoźników.

PLK SA posiada 15% udziałów w Kolejowej Oficynie Wydawniczej oraz po 100% udziałów w czterech spółkach zajmujących się robotami utrzymaniowymi⁵²⁸. Są to:

1. Przedsiębiorstwo Napraw i Utrzymania Infrastruktury Kolejowej w Krakowie,
2. Dolnośląskie Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury Komunikacyjnej DOLKOM,
3. Zakład Robót Komunikacyjnych DOM w Poznaniu,
4. Pomorskie Przedsiębiorstwo Mechaniczno-Torowe w Gdańsku.

PLK pełni typowe zadania zarządcy infrastruktury, wynikające z dyrektyw UE, tj. udostępnia infrastrukturę kolejową zainteresowanym przewoźnikom za odpłatnością (układa rozkład jazdy, prowadzi ruch pociągów, świadczy usługi dostępu,

⁵²⁵ Ocena funkcjonowania rynku transportu kolejowego i bezpieczeństwa ruchu kolejowego za 2009 rok, UTK, Warszawa, lipiec 2010.

⁵²⁶ Czym jest LHS, www.lhs.pl/info/LHS.

⁵²⁷ PKP SA wniosła do PLK w roku 2005 linie kolejowe bez gruntów, *Informacja o wynikach...*, op.cit., s. 39.

⁵²⁸ *Raport Roczny PKP PLK SA 2009*, op.cit., s.16.

m.in. megafonowe przekazywanie informacji) oraz wykonuje prace utrzymaniowe i inwestycyjne na administrowanej sieci.

Ruch pociągów na sieci PLK to ruch mieszany, z przewagą pasażerskiego, którego udział w pracy eksploatacyjnej wyrażonej liczbą pociągokilometrów w okresie 2001-2009 oscylował wokół liczby 62-66%⁵²⁹. Największą część pracy eksploatacyjnej wykonują pociągi w przewozach regionalnych i aglomeracyjnych, ponad 50%, a największym przewoźnikiem, wykonującym około 45% liczby pociągokilometrów, jest spółka samorządowa Przewozy Regionalne. Na przewozy międzywojewódzkie przypada około 1/4 ogólnej liczby pociągokilometrów. Pozostałą część pracy eksploatacyjnej wykonują pociągi towarowe, gdzie największy udział, (ok. 30%), ma PKP Cargo SA. Nieco mniejsza była ta liczba w 2009 roku, tylko około 24%, ze względu na kryzys gospodarczy i spadek wykonanej przez spółkę pracy przewozowej o 22,8%⁵³⁰ (tab.5.5).

Tabela 5.5

Udział przewoźników w rynku według pracy eksploatacyjnej PLK w 2009 roku

Przewoźnik	Udział [%]
Przewozy Regionalne Sp. z o.o.	44,6
PKP Intercity SA	25,14
PKP Cargo SA	24,01
pozostali przewoźnicy rzeczy	9,07
Koleje Mazowieckie - KM ² Sp. z o.o.	6,17
pozostali przewoźnicy osób	2,07
PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.	0,75

Źródło: Raport roczny PLK 2009, www.plk-sa.pl

Biorąc pod uwagę przychody zarządcy infrastruktury największym ich źródłem, stanowiącym 43,6% całości, jest świadczenie usług dla PKP CARGO⁵³¹. Porównanie liczb charakteryzujących pracę eksploatacyjną i przychody pozwala na stwierdzenie, że największymi użytkownikami publicznej sieci kolejowej są publiczne przedsiębiorstwa przewozowe, a zatem ich kondycja ekonomiczna wywiera ogromny wpływ na kondycję finansową i możliwości zarządcy infrastruktury. Szczególnie prawdziwe jest to stwierdzenie w odniesieniu do spółki Przewozy Regionalne, której chroniczna deficytowość niejednokrotnie powodowała zakłócenia w gospodarce finansowej zarządcy infrastruktury⁵³². Przeniesienie własności tej

⁵²⁹ Raporty roczne PKP PLK SA z lat 2003 - 2009, www.pls-sa.pl.

⁵³⁰ Raport Roczny PKP SA 2009, s. 9.

⁵³¹ Raport Roczny PKP PLK SA 2009, op.cit., s. 23.

⁵³² Na mocy ugody restrukturyzacyjnej zawartej z PLK SA w dn. 29 marca 2004 zostały umorzone spółce Przewozy Regionalne zobowiązania wobec PLK w kwocie 458 809,6 tys. zł. Wystąpienie pokontrolne NIK do Zarządu PKP PLK SA, z dn. 13 października 2009, www.nik.gov.pl; Przewozy Regionalne zostały usamorzędowane z długiem 500 mln zł wobec PLK.

spółki poza Grupę PKP uniemożliwia wprowadzić potencjalne subsydiowanie tych przewozów z innej działalności (poprzez selektywne podwyższanie opłat za dostęp do sieci), jednak nie rozwiązuje problemu pozyskiwania przychodów na ustawową działalność PLK.

Kwestia finansowania działalności utrzymaniowej i inwestycyjnej jest największym problemem spółki PLK SA. Finansowanie utrzymania całej sieci kolejowej obciąża wyłącznie zarządcę infrastruktury i stąd, zgodnie z zapisami ustawowymi⁵³³, system opłat za dostęp do sieci powinien pokryć wszystkie koszty, tj.:

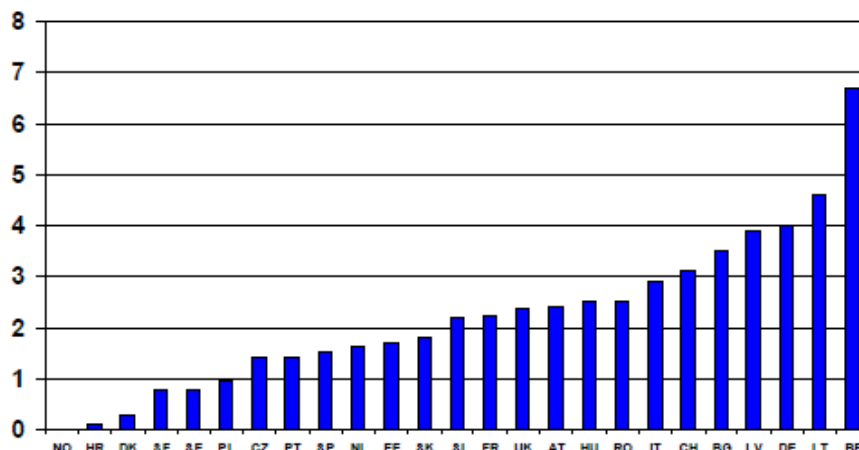
- 1) koszty bezpośrednie, obejmujące:
 - koszty utrzymania,
 - koszty prowadzenia ruchu kolejowego,
 - amortyzację,
- 2) koszty pośrednie działalności, obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy,
- 3) koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury.

System opłat uwzględnia również marżę zysku w wysokości do 10% (PLK nalicza 5%) oraz obowiązkową opłatę rezerwacyjną wnoszoną w przypadku niewykorzystania zarezerwowanej trasy pociągu. Ponadto zarządca ma prawo stosować ulgi i zwiększać stawki w sytuacjach i wysokości ściśle określonych w przepisach. Bardzo ważną okolicznością, zobowiązującą zarządcę do redukcji stawek jednostkowych opłat jest możliwość dofinansowania kosztów utrzymania infrastruktury ze środków publicznych. Została ona wprowadzona w roku 2006, wraz z powołaniem specjalnego Funduszu Kolejowego, zasilanego wpływami z opłaty paliwowej. Na skutek tej decyzji zwiększył się udział dotacji publicznych w przeciętnej stawce opłaty dostępowej z poziomu 0% w 2005 roku do 25,8 % w roku 2010. Pozostała część wnoszona jest przez operatorów.

Pojawienie się tego strumienia finansowego spowodowało wyraźne obniżenie wysokości opłat pobieranych za dostęp do polskiej sieci kolejowej, uważanych wcześniej za najwyższe w Europie. W okresie 2005-2010 stawka opłaty dla pociągów pasażerskich zmniejszyła się z 8,95 zł do 7,02 zł za pociągokilometr (o 21,6%), a w przypadku pociągów towarowych z kwoty 23,50 zł do 17,42 zł za jeden pociągokilometr (o 25,9%)⁵³⁴. Rysunek 5.7 pokazuje miejsce stawek dostępowych do polskiej sieci kolejowej wśród przeciętnych opłat dla pociągów pasażerskich w 25 krajach Europy, obliczonych na bazie opłat stosowanych i przewidywanych w latach 2007-2009.

⁵³³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dn. 27 lutego 2009 w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, Dz.U. Nr 35, poz. 274.

⁵³⁴ J. Engelhardt: *Poland, [w:] Reforming Railways. Learning from experience*, CER 2011, s.150.



Rys.5.7. Przeciętne stawki opłaty za dostęp do infrastruktury dla międzyregionalnych pociągów pasażerskich [euro/1 poc.km]

Źródło: *Charges for the Use of Rail Infrastructure 2008...*, op.cit.

Stawki dostępu dla pociągów pasażerskich w Polsce należały do najniższych w Europie, a były wyższe niż w Szwecji, tam jednak rząd prawie całkowicie przejął ciężar finansowania infrastruktury. Stawki dostępu dla pociągów towarowych w Polsce również nie należały do najwyższych, chociaż były prawie dwukrotnie wyższe niż w Niemczech i we Francji (por. rys.4.3. część I). Średni koszt jednego pociągo-kilometra w Polsce jest oceniany obecnie jako średnio wysoki w odniesieniu do poziomu europejskiego i wynosi⁵³⁵:

- 3,21 euro dla pociągów towarowych,
- 3,77 euro dla pociągów dalekobieżnych,
- 1,65 euro dla pociągów regionalnych.

Koszt 1 poc.km jako podstawa dla kalkulacji opłat na rozkład jazdy 2011/2012 został oszacowany przez PLK na 15,99 zł. Po uwzględnieniu dotacji budżetowej, planowana stawka jednostkowa za usługę minimalnego dostępu dla pociągów towarowych będzie wynosiła średnio 17,70 zł/poc.km (ok.4,5 euro)⁵³⁶.

Na zbyt wysoki poziom opłat za użytkowanie infrastruktury zwracają uwagę przewoźnicy towarowi wykonujący przewozy, zwłaszcza w kontekście jej jakości. Stanowisko to podziela także Najwyższa Izba Kontroli w raporcie z 2010 roku, argumentując, że stanowią one ponad 30% kosztów przewozu i należą do najwyższych w Europie. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że założenia systemowe co do finansowania utrzymania sieci kolejowej są w tych krajach zupełnie inne

⁵³⁵ *Rail liberalisation Index 2011 ...*, op.cit. s. 179.

⁵³⁶ *Informacje dotyczące funkcjonowania zarządców infrastruktury kolejowej w Polsce na podstawie wybranych wskaźników*, www.utk.gov.pl.

i zarówno w Niemczech, jak i we Francji udział budżetu państwa w tym zakresie jest znacząco większy niż w Polsce. Wysokie opłaty za użytkowanie sieci kolejowej są według NIK jedną z przyczyn spadku wielkości kolejowych przewozów towarowych i utrudniają zastępowanie transportu samochodowego kolejowym⁵³⁷. Innym zarzutem formułowanym przez przewoźników prywatnych jest to, że podnosząc stawki opłat dostępowych PLK przerzuca na nich skutki własnej nieefektywności⁵³⁸.

Pomimo kontestowanej wysokości opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej przychody zarządcy PLK z tego tytułu nie są wystarczające, aby zapewnić utrzymanie całej sieci kolejowej na dobrym poziomie jakościowym, a dodatkowo zgromadzić środki na jej rozwój. Przyczyny tego stanu rzeczy są złożone i zadawnione, co powoduje, że problemy z uzyskaniem pożądanego stanu jakościowego infrastruktury należą do najtrudniejszych dla polskiego kolejnictwa.

W zakresie finansowania rozwoju sieci kolejowej odpowiedzialność jest podzielona między zarządcę infrastruktury i państwo. Zasady finansowania inwestycji odwołują się do podziału sieci na linie państwowego znaczenia i pozostałe, wprowadzonego zapisami pierwszej ustawy o transporcie kolejowym z 1997 roku. Państwo przyjęło na siebie obowiązek finansowania:

- inwestycji wynikających z umów i porozumień międzynarodowych,
- przygotowania i realizacji inwestycji na liniach państwowego znaczenia,
- inwestycji, remontów, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych o znaczeniu wyłącznie obronnym,
- kosztów likwidacji linii.

Wielkość funduszy przeznaczanych na powyższe cele jest ustalana co roku w ustawie budżetowej i przeznaczona do wydatkowania w danym roku. Linie państwowego znaczenia to linie ważne ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych i ekologicznych; są określane przez Radę Ministrów i mają łączną długość około 11,5 tys. km. Koszty inwestycji na liniach pozostających poza układem podstawowym obciążają zarządcę. Jednak biorąc pod uwagę, że przepustowość sieci kolejowej zarządzanej przez PLK jest wykorzystywana średnio w 40%, a prawie 95% pracy przewozowej jest wykonywane na 12 tys. km linii, oznacza to, że bardzo wiele linii jest słabo obciążonych, a zatem nie przynoszących przychodów⁵³⁹. Jak podaje PLK, około 7,5 tysiąca kilometrów linii spośród eksploatowanych 19,4 tysięcy to linie słabo wykorzystywane, o obniżonych parametrach. Spośród tej liczby 4 tysiące km będzie musiało zostać całkowicie wyłączonych z ruchu do 2015 roku, jeżeli nie zwiększą się znacząco środki na ich utrzymanie. W konse-

⁵³⁷ Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej spółek Grupy PKP, NIK, Warszawa 2010, s. 17.

⁵³⁸ Wypowiedź prezesa zarządu PKO Cargo w reakcji na cennik PLK na rozkład jazdy 2011/12.

⁵³⁹ Szanse i bariery utrzymania i rozwoju infrastruktury kolejowej w Polsce, PLK, s. 14, www.plk-sa.pl.

kwencji stan tych linii systematycznie ulega degradacji, a konieczność ich utrzymania jest niezwykle kosztowna w porównaniu do uzyskiwanej na nich pracy przewozowej. Jak podaje PLK, „degradacja infrastruktury kolejowej jest tak wielka, że nie ma szans na uratowanie przed upadkiem technicznym każdej z eksploatowanych obecnie linii kolejowych”⁵⁴⁰.

U źródła powyższych problemów leży podnoszona od samego początku reformy kolei i dotychczas nie rozwiązana kwestia wielkości obsługiwanego sieci. Potrzebna jest zatem decyzja polityczna odnośnie potrzeby i możliwości zachowania wszystkich linii w eksploatacji, poparta rzetelną analizą szans na utrzymanie popytu. Na potrzebę takiej analizy wskazywały już opracowania wykonywane przez ekspertów japońskich i jest to, jak powiedziano w rozdziale trzecim części I, pierwszym, jeden z podstawowych obszarów restrukturyzacji przedsiębiorstwa kolejowego. Ten obszar w dotychczasowym przebiegu reformy kolei polskich nie został potraktowany z należytą uwagą i stanowi, obok braku rozwiązań dla finansowania przewozów pasażerskich, jedną z głównych przyczyn ograniczonej skuteczności zmian strukturalnych.

Brak wsparcia publicznego dla utrzymania infrastruktury kolejowej właściwie w całym okresie po 1990 roku ma ważne konsekwencje dla obecnej sytuacji sieci i możliwości rewitalizacji transportu kolejowego. Według oceny spółki PLK, skumulowane zaległości w wydatkach remontowych sięgają 47,4 mld zł, a stan wielu linii i obiektów inżynierskich jest katastrofalny. W konsekwencji tylko 37% sieci jest w stanie dobrym i blisko 30% w stanie niezadowolającym. Niewielka część sieci pozwala na prędkość jazdy odpowiadającą wymaganiom nowoczesnej gospodarki i społeczeństwa; tylko na niespełna 20% linii dopuszczalna jest jazda z prędkością powyżej 120 km/h⁵⁴¹.

Możliwości poprawy sytuacji w zakresie nowych inwestycji pojawiły się wraz akcesją Polski do UE i przyznaniem znacznych kwot na dofinansowanie modernizacji linii kolejowych oraz podniesienie ich parametrów. Fakt ten wymusił zmiany w polityce kolejowej państwa, gdyż wykorzystanie udostępnionych funduszy wiąże się z wniesieniem znacznego wkładu własnego. Wraz z rozwojem gospodarczym kraju wzrosły także możliwości budżetów publicznych, zmieniły się warunki otoczenia, wzrosła kongestia na sieci drogowej i świadomość zalet ekologicznych transportu kolejowego. Nastąpiły zatem okoliczności sprzyjające podejmowaniu działań na rzecz transportu kolejowego i wymagające także wdrożenia stabilnych rozwiązań dla wydatkowania pozyskiwanych funduszy, co zostało częściowo zrealizowane w latach 2010-2011. Do systemu wsparcia dla kolejnictwa został włączony ustawowy obowiązek sporządzania wieloletniego programu inwestycji kolejowych, określającego ich rzeczowy i finansowy zakres na co najmniej 3 lata, jako główny element procesu realizacyjnego⁵⁴². Program ten powinien w szczegól-

⁵⁴⁰ Tamże.

⁵⁴¹ Tamże.

⁵⁴² Ustawa z dn.28.03. 2003 r. o transporcie kolejowym. DzU 2007, nr 16, poz. 94, art. 38c.

ności zawierać harmonogram przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji z podziałem na roczne etapy oraz wskazywać wszystkie źródła ich finansowania. Wraz z przyjęciem powyższej zasady pojawiła się szansa na stabilizację programowania i finansowania rozwoju sieci.

Jak podkreśla spółka PLK, pożądane jest stworzenie podobnej konstrukcji również dla zadań utrzymaniowych i remontowych, co umożliwiłoby przejście z systemu corocznych dotacji budżetowych na system wieloletnich kontraktów, zawieranych ze Skarbem Państwa. Zasada kontraktowania prac byłaby logicznym uzupełnieniem modelu funkcjonowania zarządcy infrastruktury, jako wydzielonego podmiotu zarządzającego publiczną siecią kolejową w ramach funduszy określonych przez państwo i udostępniającego ją zainteresowanym przewoźnikom. Rozwiązanie to umożliwiłoby także włączenie bodźców proefektywnościowych do regulacji podmiotu zarządzającego siecią kolejową, co jest wymagane przez Komisję Europejską i oczekiwane przez przewoźników, ponieważ dopiero wysoka efektywność wszystkich prac związanych z administrowaniem siecią kolejową może prowadzić do uzasadnionych opłat za jej użytkowanie.

Rozwiązanie wymienionych problemów, tzn. kontraktowego finansowania prac w zakresie utrzymania sieci oraz redukcji długości linii słabo wykorzystywanych jest przewidywane w programie rozwoju kolejnictwa do roku 2015, wraz z wyodrębnieniem zarządcy infrastruktury PLK z grupy PKP. Docelowo właścicielem linii o znaczeniu państwowym będzie Skarb Państwa, zaś PLK SA będą ich zarządcą na mocy wieloletniego kontraktu zawartego z ministrem ds. transportu. W kontrakcie określony będzie wymagany przez państwo standard poszczególnych linii, zadania do wykonania w celu osiągnięcia i utrzymania tego standardu oraz źródła finansowania tych prac⁵⁴³.

Zgodnie z programem przewiduje się zwiększenie długości linii o znaczeniu państwowym o 2 - 4 tysiące kilometrów. Wśród nowych odcinków włączonych do układu podstawowego mają znaleźć się m.in. linie⁵⁴⁴:

- o potoku pasażerów powyżej 5 000 osób/dobę w obu kierunkach łącznie,
- obsługujące ruch aglomeracyjny,
- obsługujące lotniska prowadzące ruch międzynarodowy oraz porty morskie,
- obsługujące strategiczne obiekty gospodarcze, np.: elektrownie, kopalnie, huty itp.,
- prowadzące do terminali przeładunkowych, centrów logistycznych oraz obsługujące strefy ekonomiczne.

Pozostałe linie zostaną przekazane jednostkom samorządowym lub zakwalifikowane do likwidacji. Jednostki samorządowe staną się zarządcami infrastruktury w sensie prawa kolejowego, przy czym zadania zarządcy będą mogły sprawować same lub zlecać je innym podmiotom, w tym PLK. Po zrealizowaniu powyższych zamierzeń PLK staną się formalnie tym, czym w rzeczywistości są od początku

⁵⁴³ Program działań dla rozwoju..., op.cit., s. 33-35.

⁵⁴⁴ Tamże.

swego istnienia: tylko zarządcą majątku w imieniu i na rachunek zleceniodawcy, którym będzie Skarb Państwa. Dotychczasowe funkcjonowanie PLK jako podmiotu gospodarczego cechowało się pozorną samodzielnością, wynikającą z braku praw własności do infrastruktury oraz z pozostawienia istotnych kompetencji decyzyjnych w zakresie finansowania i rozmiaru działalności w gestii innych podmiotów.

Problem zagospodarowania linii kolejowych o słabym obciążeniu nie jest problemem specyficznie polskim. Zarówno w Wielkiej Brytanii, Niemczech, jak i we Francji, gdzie zarządca infrastruktury ma do dyspozycji znacznie większe środki finansowe, co i raz pojawia się pytanie o uzasadnienie kontynuacji eksploatacji mało obciążonych linii. Do rozstrzygnięcia tej kwestii coraz częściej włączane są szacunki oszczędności w kosztach zewnętrznych, ale mimo to konflikt między koniecznymi nakładami a korzyściami społecznymi stał się stałym elementem polityki kolejowej.

Odnosząc się do roli zarządcy infrastruktury w dotychczasowej strukturze organizacyjnej kolei polskich należy poruszyć kwestię dyskryminacji przewoźników spoza grupy PKP. Potencjalna dyskryminacja cenowa, możliwość różnicowania warunków technicznych dostępu do infrastruktury oraz subsydiowania skróśnego spółek z grupy to najczęściej wysuwane zarzuty wobec struktury holdingowej, w jakiej funkcjonują PLK. Jednak konkretnych zarzutów w stosunku do PLK, skutkujących prowadzeniem postępowania przez UOKiK, jak dotąd nie było⁵⁴⁵.

To, co zarzucają PLK niezależni przewoźnicy wykonujący przewozy ładunków to szczególne traktowanie PKP Cargo w postaci preferencyjnych opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej dla niektórych rodzajów przewozów. Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych złożył w związku z tym skargę do Komisji Europejskiej⁵⁴⁶. Fakt ten w opinii UOKiK uzasadnia całkowite rozdzielenie strukturalne zarządcy infrastruktury od podmiotów wykonujących przewozy, co zostało zapowiedziane jako model docelowy w rządowym programie zmian w transporcie kolejowym. Należy przypomnieć, że w warunkach polskich pozostawanie w jednej grupie z przewoźnikami było niekorzystne także dla zarządcy infrastruktury; jak wspomniano wcześniej, ze względu na finansowe kłopoty Przewozów Regionalnych PLK musiały rezygnować z części należności za swoje usługi od tej spółki.

Zamierzenia polskiego rządu w zakresie dalszych przekształceń strukturalnych grupy są spójne ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, wyrażonym w raporcie z wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego. Komisja podkreśla, że tylko rozdzielenie instytucjonalne działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą od działalności przewozowej pozwala uniknąć zarzutu działania zarządcy na niekorzyść przewoźników niezależnych od grupy, do której sam należy. W ramach komentarza nasuwa się spostrzeżenie, że zapewnienie równego dostępu do czynni-

⁵⁴⁵ *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, UOKiK, Warszawa, sierpień 2010, s. 92.

⁵⁴⁶ *Kierunki rozwoju konkurencji...*, op.cit., s. 59.

ków produkcji jest główną cechą charakteryzującą teoretyczny model struktury separacyjnej wybrany przez UE dla sektora kolejowego, stąd zdziwienie budzi, iż dopiero po dwudziestu latach od pierwszej dyrektywy KE zajęła w tej sprawie jednoznaczne stanowisko.

5.4. Organizacja i finansowanie przewozów w ramach obowiązku służby publicznej

Próby uregulowania powinności państwa w zakresie usług publicznych świadczonych przez koleje były podejmowane już na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. W pierwszej odrębnej ustawie regulującej funkcjonowanie PKP z 27 kwietnia 1989 roku⁵⁴⁷ ustalono, że państwo finansuje 50% wydatków ponoszonych na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury kolejowej w części dotyczącej przewozu osób oraz pokrywa różnicę między wpływami uzyskiwanymi z opłat określonych w krajowej taryfie za przewozy osób a kosztami przewozu wraz z narzutem zysku. Zapis ten nie został zrealizowany.

Kolejne regulacje, zawarte w nowej ustawie o PKP z 1995 roku, wprowadzały zasadę wieloletniej umowy między PKP i Skarbem Państwa dotyczącej pokrycia różnicy między kosztami krajowych przewozów pasażerskich a przychodami osiągniętymi z tytułu sprzedaży biletów. Szczegóły i zasady rozliczeń miały zostać określone w wieloletniej umowie uzupełnianej corocznym protokołem, odnoszącym się do konkretnych kwot dotacji w kolejnym roku. Umowa taka nie została nigdy podpisana, chociaż przez trzy kolejne lata PKP otrzymywały dotację na wyrównanie kosztów przewozów pasażerskich. W roku 1998 zapis o umowie został z ustawy usunięty (tab.5.4).

Następne rozwiązania w zakresie regionalizacji, wzorujące się na modelu niemieckim, zostały przyjęte wraz z programem restrukturyzacji PKP w roku 2000, w drodze nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym. Określały one⁵⁴⁸:

- definicję przewozów regionalnych (kolejowe przewozy pasażerskie w granicach jednego województwa lub realizujące połączenia z sąsiednim województwem),
- kompetencje decyzyjne (organizowanie i dotowanie regionalnych przewozów pasażerskich jest zadaniem własnym samorządu województwa),
- źródła finansowania (dotacja z budżetu państwa w wysokości ustalonej corocznie w ustawie budżetowej oraz dodatkowo z budżetów jednostek samorządu terytorialnego),
- sposób realizacji: obowiązek zawierania umowy z przewoźnikiem kolejowym.

⁵⁴⁷ Dz U nr 26 z 1989 r. Wcześniej zasady funkcjonowania PKP były określone w ustawie z dn. 2 grudnia 1960 r. o kolejach.

⁵⁴⁸ A. Mężyk: *Regionalizacja pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, seria: Transport, nr 60/2005.

Szczególnie istotne były postanowienia o przewidywanej wysokości dofinansowania przewozów regionalnych. Całkowita wysokość dofinansowania została ustalona na kwotę 800 mln zł przez okres kolejnych pięciu lat, z tym że część środków pochodziłaby z budżetu, a pozostała część ze środków uzyskanych z obligacji, które PKP SA miała zgodnie z ustawą wyemitować w latach 2001-2002. W ramach dotacji budżetowej przewidziane były następujące sumy:

- w 2001 roku - 300 mln zł,
- w 2002 roku - 500 mln zł,
- w 2003 roku - 800 mln zł,
- w latach 2004-2005 co najmniej 800 mln zł.

Kwota 800 mln wynikała z oszacowania różnicy między kosztami wykonania przewozów regionalnych a sumą przychodów ze sprzedaży biletów według wyjściowego rozkładu jazdy. Zgodnie z zapisem ustawowym, co najmniej 10% tej kwoty miało być wydane na zakup pojazdów szynowych do przewozów regionalnych.

Dopełnieniem prezentowanego systemu regionalizacji przewozów kolejowych były zapisy dotyczące drugiej grupy deficytowych przewozów pasażerskich, tj. przewozów dalekobieżnych realizowanych pociągami pospiesznymi. Zgodnie z ustawą, organem odpowiedzialnym za dofinansowanie tych przewozów - do czasu osiągnięcia przez nie rentowności - zostało ministerstwo ds. transportu. Stałym elementem systemu finansowania pasażerskich przewozów kolejowych stały się rekompensaty wypłacane przewoźnikom kolejowym w celu wyrównania niekorzyści, wynikających z respektowania ustawowych ulg przewozowych.

W rozporządzeniach wykonawczych do przywołanej ustawy, opublikowanych w grudniu 2000 roku, założono, że przewoźnicy do obsługi przewozów regionalnych zostaną wyłonieni w trybie przewidzianym dla zamówień publicznych, czyli w procedurze przetargowej. Jednak wydatkowanie środków przeznaczonych na regionalizację podlegało istotnym ograniczeniom: można było z nich skorzystać tylko pod warunkiem, że przewozy będą wykonywane przez spółki należące do PKP SA, a tabor będzie pochodził od polskich producentów. Lista takich producentów została ustalona przez ministra ds. transportu w terminie późniejszym.

Opisany schemat regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych zawierał rozwiązania, które mogły być podstawą pozytywnych zmian w funkcjonowaniu pasażerskiego transportu kolejowego. Jednak system ten nigdy w pełni nie zadziałał. Przede wszystkim nie zostały wykonane zobowiązania finansowe; realnie kwota przekazywana samorządom w latach 2001-2003 nie przekroczyła 300 mln zł, a na przewozy międzywojewódzkie nie przekazano żadnej dotacji⁵⁴⁹. Także rekompensata z tytułu stosowania ulg ustawowych nie była wypłacana w pełnej

⁵⁴⁹ M. Wasiak: *Reorganizacja kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich w Polsce. Pasażerska komunikacja kolejowa w miastach i regionach*. Seminarium SITK, Warszawa 2002.

wysokości⁵⁵⁰. W tych warunkach trudno też było o wygospodarowanie w poszczególnych województwach wystarczających kwot na zakup autobusów szynowych. Natomiast ograniczenie prawa dotowania tylko do przewozów wykonywanych przez spółki związane z PKP SA w praktyce uniemożliwiło wejście na rynek innym zainteresowanym przewoźnikom. Doprowadziło to do utrwalenia monopolu przewoźnika państwowego oraz zamknęło drogę do skorzystania z mechanizmów konkurencyjnych, dzięki którym byłoby możliwe zmniejszenie kosztów przewozów bądź poprawa ich jakości.

Utrwalenie monopolu nie jest jednak równoznaczne z umocnieniem transportu kolejowego - niski poziom finansowania przewozów regionalnych spowodował ograniczenia dostępności usług i pogorszenie oferty przewozowej. Wycofywanie się z obsługi kolejnych linii i zmniejszanie częstotliwości kursowania pociągów przez PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. spowodowało w konsekwencji przejście części pasażerów przez przewoźników autobusowych i mikrobusowych, którzy rozwinęli swoją działalność nawet w obszarach bardzo dobrze nadających się do obsługi transportem kolejowym. Tak więc skutki regionalizacji przewozów kolejowych, prowadzonej w opisanej, ułomnej postaci, były dalekie od teoretycznie zakładanych i pożądaných.

Konieczność dostosowania polskich rozwiązań prawnych do ustawodawstwa unijnego była przyczyną uchwalenia w marcu 2003 roku nowej ustawy o transporcie kolejowym, która zasadniczo zmieniła również zasady finansowania przewozów regionalnych. W celu zabezpieczenia środków finansowych na obowiązkowe organizowanie i dotowanie przewozów regionalnych przez samorządy wojewódzkie zwiększono ich udział we wpływach z podatków od osób prawnych (CIT) i fizycznych (PIT). Według wyliczeń Ministerstwa Finansów uzyskane przez województwa w roku 2004 dodatkowe środki finansowe z podatku CIT miały osiągnąć kwotę 538 mln zł; w rzeczywistości uzyskano 414 mln zł.

W odniesieniu do drugiej grupy deficytowych pasażerskich przewozów kolejowych - przewozów międzywojewódzkich - w wyniku nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym usunięto z niej jakiegokolwiek zapisy dotyczące ich organizowania i finansowania. Tym samym znaczna część kolejowych przewozów pasażerskich straciła uzasadnienie ekonomiczne dla ich wykonywania. Wobec niepewności w sprawie pozyskania wystarczających przychodów finansowych, samorządy z dużą ostrożnością i z opóźnieniem wchodziły w zobowiązania kontraktowe z przewoźnikiem PKP Przewozy Regionalne. W rezultacie sytuacja finansowa spółki stała się bardzo trudna: skumulowana strata za lata 2001-2004 wyniosła 2,7 mld zł, kapitały własne miały wartość ujemną (minus 1,6 mld zł), zobowiązania na koniec 2005 roku stanowiły prawie 2,1 mld zł (w tym ponad 1 mld wobec spółek z Grupy PKP)⁵⁵¹. Pełną rekompensatę utraconych przychodów z tytułu obowią-

⁵⁵⁰ W roku 2002 ustawowo zmniejszono kwotę należnej dotacji do 60%.

⁵⁵¹ *Biała Księga. Mapa problemów...*, op.cit., s. 13.

zujących ustawowych ulg taryfowych spółka Przewozy Regionalne otrzymuje ponownie od 2004 roku.

Wraz ze zmianami zasad finansowania przewozów regionalnych przygotowano również koncepcje zmian w zakresie rozwiązań organizacyjnych. Rządowy program restrukturyzacji PKP z 2003 roku przewidywał możliwość tworzenia przez samorządy spółek celowych, których zadaniem byłoby przygotowanie i wykonywanie przewozów regionalnych oraz pozyskiwanie taboru⁵⁵². Do spółek tych miał być wniesiony niezbędny majątek oraz przeniesione grupy pracowników PKP. Pociągi pociągów międzywojewódzkich miały zostać przekazane do spółki PKP Intercity. Przyznano samorządom także prawo zlecania przewozów z wyłączeniem trybu przetargowego, jeżeli podmiotem wykonującym było przedsiębiorstwo zależne.

Na bazie powyższych założeń została utworzona spółka celowa - Koleje Mazowieckie Sp. z o.o., w której 51% udziałów objęło województwo mazowieckie, a 49 % PKP Przewozy Regionalne. Spółka, z założenia non-profit, podjęła działalność z dniem 1 stycznia 2005 roku, zatrudniając 1700 pracowników, przejętych z PKP. Spółka nie posiadała początkowo żadnego majątku, a przewozy prowadziła w oparciu o umowy dzierżawy taboru, zawarte z PKP Przewozy Regionalne i PKP Cargo. Wynegocjowana z samorządem województwa kwota dofinansowania przewozów na rok 2005 wyniosła około 80 mln zł, co stanowiło blisko dwukrotny wzrost w porównaniu do roku 2004, przy realizacji przewozów przez PKP Przewozy Regionalne.

Powstanie Kolei Mazowieckich uznano za duży sukces, ze względu na większe zaangażowanie samorządu w problemy obsługi kolejowej województwa i oczekiwano, że pójdą za tym przykładem inne samorządy. Jednak pierwotne koncepcje utworzenia kolei lokalnych, np. Kolei Wielkopolskich czy Kolei Dolnośląskich, nie przerodziły się w tamtym czasie w konkretne przedsięwzięcia. Nie powinno to w zasadzie budzić zdziwienia, gdyż warunki prowadzenia przewozów regionalnych w województwie mazowieckim są wyjątkowo korzystne: w dużej mierze obejmują one przewozy aglomeracyjne do stolicy o wysokim natężeniu ruchu, skutkiem czego koncentruje się tu 25% kolejowych przewozów regionalnych⁵⁵³, co daje dość dobry stopień pokrycia kosztów przychodami ze sprzedaży biletów. W innych województwach potencjał dochodowy przewozów regionalnych jest znacznie słabszy, z założenia więc wymagają one większego dofinansowania. Utworzenie Kolei Mazowieckich było równoznaczne z utrwaleniem monopolu publicznego (samorządowego) na rynku kolejowych przewozów regionalnych na

⁵⁵² Zawarte w rządowym „Programie dalszej restrukturyzacji oraz prywatyzacji spółek Grupy PKP do 2006 roku”, przyjętym w grudniu 2003 przez Radę Ministrów.

⁵⁵³ T. Dyr.: *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2009, s. 72.

Mazowszu, z oczywistą szkodą dla możliwego wzrostu efektywności i jakości obsługi w przypadku, gdyby zlecano je w drodze przetargu konkurencyjnego⁵⁵⁴.

Od 1 stycznia 2006 roku zostały wprowadzone systemowe rekompensaty z tytułu realizacji przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych, wykonywanych w ramach obowiązku służby publicznej. Podstawą ich wypłacania są umowy zawierane przez ministra ds. transportu z przewoźnikami, ze środków ministra. Kolejne, stopniowe nowelizacje zasad organizacji służby publicznej wprowadziły wydłużenie okresu ważności umowy o wykonawstwo przewozów, dając samorządom od 2007 roku możliwość zawierania co najmniej trzyletnich umów ramowych. Było to ważne dla przewoźnika kolejowego ze względu na potrzebę wcześniejszego planowania rozkładu jazdy i taboru.

Wobec niechęci samorządów do tworzenia kolejowych spółek celowych rząd podjął przygotowania do kolejnych zmian, tzw. usamorządowienia przewozów regionalnych, polegającego na przejęciu wszystkich udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne przez 16 samorządów wojewódzkich⁵⁵⁵. Jednocześnie przewozy pociągami pospiesznymi zostały przekazane do spółki Intercity, a obie spółki pasażerskie przejęły od PKP CARGO tabor i kadry, które dotąd były dzierżawione. Ponadto zostały im przekazane zaplecza techniczne, pozostające dotychczas w gestii PKP SA. W grudniu 2008 roku spółka wykonująca przewozy regionalne znalazła się poza grupą PKP. Największymi udziałowcami spółki są samorządy województw mazowieckiego, wielkopolskiego oraz śląskiego. Pozostałe regiony otrzymały od 3 (świętokrzyskie) do 7,3% udziałów (dolnośląskie) (tab.5.6).

Ważnym elementem porozumienia samorządów z rządem w sprawie przejęcia kolejowej spółki przewozowej były uzgodnienia finansowe, w ramach których przewidziano zasilenie samorządów znacznymi kwotami, w tym:

- dofinansowanie działalności przewozowej z Funduszu Kolejowego na pokrycie przewidywanego deficytu w 2009 roku,
- zwiększenie do 14,75% udziału samorządów w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) od 2010 roku,
- środki publiczne na modernizację, zakup i naprawy taboru w wysokości około 7,5 mld zł do 2020 roku, w tym z Funduszu Kolejowego 800 mln zł do 2015 roku.

⁵⁵⁴ S. Miecznikowski: *Zdolność adaptacyjna przedsiębiorstwa PKP do wymogów i standardów Unii Europejskiej*, [w:] D. Rucińska (red.) *Dostosowanie polskiego transportu do Unii Europejskiej. Wyzwania dla przedsiębiorstw*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 68.

⁵⁵⁵ Zapowiedziane w *Strategii dla transportu kolejowego do 2013 r.* Warszawa, Ministerstwo Transportu, kwiecień 2007.

Tabela 5.6

Udziały samorządów wojewódzkich w spółce Przewozy Regionalne

Województwo	Udziały
dolnośląskie	7,3%
kujawsko-pomorskie	5,8%
lubelskie	5,5%
lubuskie	3,6%
łódzkie	5,7%
małopolskie	6,4%
mazowieckie	13,5%
opolskie	3,4%
podkarpackie	4,9%
podlaskie	3,8%
pomorskie	7,1%
śląskie	9,2%
świętokrzyskie	3,0%
warmińsko-mazurskie	5,3%
wielkopolskie	9,7%
zachodniopomorskie	5,8%

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia liczby udziałów samorządów w kapitale zakładowym PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. z dn. 27.11.2008 r.

Zapewnienie funduszy na modernizację taboru jest nieodzownym warunkiem poprawy jakości oferty, ponieważ ze względu na długoletnie braki finansowania spółki Przewozy Regionalne praktycznie cały tabor wymaga działań: 40% stanu ilościowego powinno być wymienione, a 60% zmodernizowane. Uruchomiono również szeroki program remontów dworców, przewidziany do realizacji w ciągu dziesięciu lat. W celu zgromadzenia funduszy na utrzymanie wyremontowanych dworców w dobrym stanie, zdecydowano o wprowadzeniu opłaty dworcowej, pobieranej od każdego kupionego biletu, nie wyższej niż 1 złoty.

Nowa struktura organizacyjna Przewozów Regionalnych nie przynosi jednak jak dotąd oczekiwanych efektów jakościowych. Największe jej mankamenty to trudności w osiąganiu porozumienia między tak licznymi współwłaścicielami i równocześnie organami zarządzającymi przewozami. Problematiczna jest także rola województwa mazowieckiego, które jest największym udziałowcem w spółce PR, a jednocześnie ma dwie własne spółki przewozowe, Koleje Mazowieckie i Warszawską Kolej Dojazdową. Już w 2009 roku województwo to odmówiło finansowania niektórych połączeń z sąsiadującym województwem⁵⁵⁶. Kolejny problem to niestabilność finansowa, pogłębiona dodatkowo przez fakt utraty przychodów z pociągów pospiesznych, przekazanych do spółki Intercity. W rezultacie straty spółki w 2009 roku były ponad dwukrotnie wyższe niż w 2008 (296,3 mln zł

⁵⁵⁶ Przewozy po regionalizacji. Raport: usamorządowienie, Kurier PKP 11/15.03.2009.

w porównaniu do 138,3 mln zł⁵⁵⁷. Również w kolejnym 2010 roku spółka odnotowała straty na poziomie około 150 mln zł, co wywołało podjęcie intensywnych działań w kierunku zmniejszenia kosztów, m.in. redukcji zatrudnienia. Po kilku miesiącach i zmianie zarządów spółka podjęła konkurencję na rynku przewozów międzywojewódzkich, uruchamiając 1 marca 2009 roku znacząco tańsze połączenia w relacjach obsługiwanych przez PKP Intercity. Połączenia te, pod nazwą InterREGIO okazały się bardzo trafioną i oczekiwaną przez rynek ofertą.

Drugi segment przewozów o charakterze usług publicznych, tj. przewozy międzywojewódzkie, realizowane pociągami pospieszными, obsługiwany był przez spółkę PKP Przewozy Regionalne w latach 2001-2008; do roku 2005 bez żadnych umów i rekompensat ze strony rządu. Jak wspomniano, w roku 2006 sytuacja uległa zmianie, a w 2008 roku przewozy te zostały przekazane do spółki Intercity i tym samym od 2009 roku wszystkie przedsiębiorstwa kolejowych przewozów pasażerskich funkcjonujące na terenie Polski wykonują przewozy dotowane o charakterze użyteczności publicznej.

W 2009 roku spółka Intercity poniosła stratę w wysokości 140 mln zł, na skutek nieuprawnionej według zarządu spółki konkurencji w tym segmencie ze strony Przewozów Regionalnych, która spowodowała spadek przychodów, a tym samym brak pokrycia kosztów prognozowaną dotacją (umowa zawarta między Intercity a rządem to kontrakt według zasady kosztów brutto)⁵⁵⁸. Ten fakt m.in. przyczynił się do podjęcia przez rząd pod koniec 2010 roku decyzji o zawarciu wieloletniej umowy z Intercity na świadczenie przewozów międzywojewódzkich i ich dofinansowanie⁵⁵⁹. Umowa zawarta w lutym 2011 roku jest umową wieloletnią na lata 2011- 2020 i obejmuje dotychczasowy zakres przewozów oraz przewiduje rozpoczęcie w 2014 roku obsługi tras: Warszawa - Kraków, Warszawa - Katowice oraz Warszawa - Gdańsk pociągami przystosowanymi do kursowania z prędkością co najmniej 200 km/h⁵⁶⁰. Umowa zawiera następujące postanowienia:

- wymogi ilościowe,
- wymogi jakościowe oraz techniczne (dotyczące bezpieczeństwa, higieny oraz wygody podróżowania),
- zasady naliczania rekompensaty dla przewoźnika z tytułu strat poniesionych przy świadczeniu usług publicznych,
- zasady wypłaty ewentualnego zysku.

W załącznikach do umów będą określone szczegółowe wymogi dla obu segmentów przewozów, tj. dla zadania A (przewozy prowadzone tradycyjnymi składami) i zadania B (składy zespolone). Warunki wykonywania zadania będą precyzowane w kolejnych umowach rocznych określających m.in. uzgodniony przez strony Rozkład Jazdy i wielkość pracy eksploatacyjnej dla obu segmentów prze-

⁵⁵⁷ Raport Roczny '2009 „Przewozy Regionalne”, www.przewozyregionalne.pl

⁵⁵⁸ Informacja prasowa PAP, 25.11.2010

⁵⁵⁹ Informacja Centrum Informacyjnego Rządu, www.premier.gov.pl

⁵⁶⁰ MI: Umowa ramowa resortu z PKP Intercity podpisana, „Rynek Kolejowy”, 25.02.2011.

wozów, plan finansowy i wysokość rekompensaty na dany rok, wysokość opłat za przejazd oraz minimalne zestawienie składów pociągów.

Wysokość rekompensaty na dany rok budżetowy będzie ustalana przez strony w oparciu o planowaną pracę eksploatacyjną oraz planowane przychody i koszty realizacji zadania, przy uwzględnieniu kwoty rozsądnego zysku, jak również wielkości środków dostępnych w danym roku budżetowym, określonych w ustawie budżetowej. Przewiduje się korektę rekompensaty co roku o planowany stopień inflacji plus 1% od roku 2012. Wysokość rekompensaty w 2011 roku ma wynieść 240 mln zł, a łączna kwota w całym okresie obowiązywania umowy została oszacowana na około 2 mld 785 mln zł. Stopa „rozsądnego” zysku będzie ustalana każdorazowo w umowie rocznej w wysokości od 3 do 6% zwrotu z zaangażowanego kapitału. Ponadto PKP Intercity ma otrzymać dofinansowanie na kupno nowego taboru (ok. 800 mln zł) z funduszy unijnych w ramach programu „Infrastruktura i środowisko”. Podpisana umowa ma być gwarancją dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla udzielenia kredytu PKP Intercity na zakup składów zespołowych rozwijających prędkość do 230 km/godz⁵⁶¹.

Istotne zmiany w organizacji przewozów o charakterze służby publicznej wprowadziła przyjęta w 2011 roku i długo oczekiwana ustawa o publicznym transporcie zbiorowym. Obejmuje ona wszystkie rodzaje przewozów pasażerskich, wszystkimi gałęziami transportu, uważane za konieczne ze względów społecznych, ale nierentowne. W związku z tym uchylone zostały szczególne przepisy dotyczące obowiązku organizacji i dotowania kolejowych przewozów regionalnych przez samorządy wojewódzkie, istniejące przez 10 lat od 2001 roku w ustawie o transporcie kolejowym. Tym samym przewozy kolejowe przestały być szczególną formą obsługi pasażerskiej, chronioną poprzez wskazanie organów zobowiązanych do ich dotowania i zapewnienia źródeł finansowania. Ewolucję zasad organizowania i finansowania kolejowych usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej w syntetycznej formie przedstawia tabela 5.7.

Tabela 5.7

Ewolucja zasad organizacji przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej

Data	Główne zasady
1989 ustawa o PKP	- państwo finansuje 50% wydatków ponoszonych na budowę, modernizację i utrzymanie infrastruktury kolejowej w części dotyczącej przewozu osób, - państwo pokrywa różnicę między wpływami uzyskiwanymi z opłat za przewozy osób a kosztami przewozu wraz z zyskiem
1995 ustawa o PKP	- umowa wieloletnia między PKP i rządem, przewidująca dotację na pokrycie różnicy między kosztami krajowych przewozów pasażerskich a przychodami osiągniętymi z tytułu sprzedaży biletów

⁵⁶¹ Informacja prasowa, „Rynek Kolejowy”, 7.04.2011.

cd. Tabeli 5.7

1998	- skreślenie przepisów o dotacji; brak dofinansowania do przewozów pasażerskich
2001 ustawa o transporcie kolejowym	- kolejowe przewozy regionalne zadaniem własnym samorządów województw, - finansowanie: dotacja budżetowa, łączny koszt: 800 mln zł, - przewozy międzywojewódzkie: minister ds. transportu
2004 ustawa o transporcie kolejowym	- kolejowe przewozy regionalne zadaniem własnym samorządów województw, - finansowanie: z własnych środków samorządów, ze zwiększonych wpływów podatkowych z CIT i PIT, - skreślenie przepisów co do odpowiedzialności z przewozy międzywojewódzkie
2005	- możliwość powoływania spółek celowych z udziałem PKP Przewozy regionalne do realizacji kolejowych przewozów regionalnych, - powołanie spółki Koleje Mazowieckie (49% udziałów PR, 51% - samorząd województwa mazowieckiego)
2006 ustawa o transporcie kolejowym	- powrót do zasady dotowania przewozów międzywojewódzkich przez ministra ds. transportu na zasadzie umowy z PKP Przewozy Regionalne
2008	- przejęcie spółki PKP Przewozy Regionalne przez 16 samorządów wojewódzkich, - dotacje z Funduszu Kolejowego i zwiększenie udziału województw we wpływach podatkowych na sfinansowanie przewozów regionalnych, - przekazanie prowadzenia przewozów międzywojewódzkich pociągami pospiesznymi do spółki PKP Intercity, - wykupienie udziałów PR w spółce Koleje Mazowieckie przez województwo mazowieckie
2009	- przewozy regionalne we wszystkich województwach z wyjątkiem woj. mazowieckiego wykonywane przez spółkę samorządową Przewozy Regionalne, - w województwie mazowieckim przewozy regionalne wykonywane przez Koleje Mazowieckie, - przewozy międzywojewódzkie wykonywane przez PKP Intercity na zasadzie umowy z ministrem i dofinansowania z budżetu
2011 ustawa o publicznym transporcie zbiorowym	- przewozy regionalne w gestii operatora publicznego transportu zbiorowego, bez priorytetu dla przewozów kolejowych, - 10-letnia umowa między ministrem ds. transportu a Intercity na realizację przewozów międzywojewódzkich

Źródło: opracowanie własne

Organem posiadającym kompetencje w tym zakresie stał się tzw. organizator publicznego transportu zbiorowego, czyli samorząd, gmina lub minister infrastruktury, w zależności od zasięgu przewozów i zakresu swojego działania. Do kompetencji organizatora należą:

- planowanie rozwoju transportu,
- organizowanie sieci komunikacyjnej, w tym wybór przewoźnika i zlecanie wykonawstwa przewozów,
- zarządzanie transportem zbiorowym.

Ustawa traktuje wszystkie rodzaje przewozów w jednakowy sposób, co oznacza, że przewozy kolejowe nie są preferowane. Organizator publicznego transportu zbiorowego może, ale nie musi uwzględnić przewozów kolejowych w sporządzanym planie transportowym. Poza tym może zlecić wykonawstwo przewozów swojemu zakładowi budżetowemu. Skutki wprowadzenia nowych przepisów dla regionalnych przewozów kolejowych są niejasne; posiadanie przez samorządy województw spółki Przewozy Regionalne może wykluczyć rozwój konkurencji o rynek regionalnych przewozów kolejowych. Z drugiej strony, niezadowolenie samorządów ze współpracy z tym przewoźnikiem i rosnące oczekiwania finansowe Przewozów Regionalnych mogą doprowadzić do powstania nowych samorządowych przewoźników, z groźnymi skutkami dla spółki, z upadłością włącznie⁵⁶². Możliwość upadłości pojawiła się w ostatnim czasie wraz ze zmianą dotychczasowych przepisów, chroniących spółki kolejowe przed bankructwem. Wydaje się zatem, że w segmencie kolejowych przewozów regionalnych będą zachodzić dalsze przekształcenia.

5.5. Liberalizacja i konkurencja na rynku kolejowym

Możliwość wejścia na rynek przewozów kolejowych w Polsce otworzyła już pierwsza ustawa o transporcie kolejowym z 1997 roku. W roku 1998 Minister Transportu i Gospodarki Morskiej udzielił 22 koncesji na przewóz rzeczy (PKP, górnośląskim „kolejom piaskowym i górniczym” oraz różnym operatorom wagonów prywatnych), 7 koncesji na zarządzanie liniami kolejowymi (PKP oraz „kolejom piaskowym i górniczym”) oraz kilka koncesji na przewóz osób (oprócz PKP, trzy inne podmioty)⁵⁶³. Jedynym warunkiem wymaganym od potencjalnych koncesjonariuszy była rękojmia należytego wykonywania działalności, co w praktyce oznaczało odpowiedni poziom i dobry stan finansów wnioskodawcy w chwili skła-

⁵⁶² Niezadowolenie wyraża m.in. marszałek województwa śląskiego, będącego największym donatorem spółki Przewozy Regionalne. Marszałek podkreśla szczególnie wzrost roszczeń finansowych PR z 80 do 160 mln zł w ciągu dwóch lat i ograniczenia w rozkładzie jazdy pociągów. Województwa śląskie i dolnośląskie powołały już własne spółki przewozowe. *Matusiewicz: Umowa ramowa z PR była porażką*, „Rynek Kolejowy”, kk, Rynek Kolejowy, 23 czerwca 2011).

⁵⁶³ T. Dyr.: *Czynniki rozwoju rynku...*, op.cit., s.68.

dania wniosku o koncesję⁵⁶⁴. Przedsiębiorstwa te dysponowały własnym parkiem trakcyjnym - lokomotywami i wagonami (a często także własnym zapleczem technicznym), co eliminowało jedną z podstawowych barier wejścia na rynek⁵⁶⁵. Do największych prywatnych przedsiębiorstw należały tzw. koleje piaskowe, czyli koleje przemysłowe funkcjonujące na terenie Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego i Rybnickiego Okręgu Węglowego, usamodzielnione w procesie restrukturyzacji zrzeszającego je przedsiębiorstwa w 1990 roku. Były to:

- Przedsiębiorstwo Transportu Kolejowego i Gospodarki Kamieniem SA Rybnik,
- Kopalnia Piasku „Kotłarnia” SA - Kotłarnia,
- Jastrzębska Spółka Kolejowa Sp. z o.o. w Jastrzębiu Zdroju,
- Kopalnia Piasku „Maczki Bór” Sp. z o.o. – Sosnowiec,
- Kopalnia Piasku „Kuźnica Warężyńska” SA – Dąbrowa Górnicza,
- Kopalnia Piasku „Szczakowa” SA - Jaworzno.

Z początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wywodzą się także prywatne firmy: Petro Carbo Chem (PCC), zajmująca się handlem oraz Chem Trans Logistics, firma spedycyjna, które w późniejszym okresie zmieniły nazwy na PCC oraz CTL, a także podjęły działalność w zakresie realizacji przewozów kolejowych⁵⁶⁶. Rozwój działalności prywatnych podmiotów był jednak mocno ograniczony różnymi barierami formalnymi, m.in. przez dłuższy czas brakiem cennika za użytkowanie infrastruktury kolejowej PKP. Dopiero nowa ustawa o transporcie kolejowym z 2003 roku zlikwidowała utrudnienia formalne i od tego czasu nastąpił znaczny wzrost liczby przewoźników działających w przewozach ładunków oraz ich udziału w rynku, co ilustruje tabela 5.8.

Tabela 5.8

Liczba licencji na przewozy kolejowe w latach 2003-2009

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Przewoźnicy osób	-	18	27	27	26	29	30
Przewoźnicy rzeczy	14	45	61	62	65	66	68
Usługi trakcyjne	8	24	44	43	46	46	47

Źródło: Ocena rynku transportu kolejowego..., op.cit.

Gwałtowny wzrost liczby licencji miał miejsce w latach 2004-2005, a w okresie późniejszym liczba przewoźników w zasadzie nie ulegała zmianom. Natomiast na rynku zaczęły się procesy koncentracji; na skutek fuzji i przejęć prywatne przedsiębiorstwa kolejowe zwiększały zasięg swojego działania i rosło ich znacze-

⁵⁶⁴ P. Rydzyński: *Licencjonowanie działalności kolejowej w Polsce i za granicą*, "Rynek Kolejowy" nr 4/2002.

⁵⁶⁵ *Kierunki rozwoju konkurencji...*, op.cit., s.13.

⁵⁶⁶ K. Orłowski: *CTL Logistics: zza pleców kolei*, Portal Gospodarczy www.wnp.pl, dn. 13.02.2007.

nie na rynku. W 2007 roku do największych prywatnych przedsiębiorstw kolejowych przewoźników ładunków należały:

- PTKiGK Rybnik, (ok. 20 % udziału w rynku pod względem tonażu),
- PTK Holding,
- CTL Rail,
- PCC Rail,
- Pol-Miedź-Trans, Lotos Kolej, PKN Orlen, Rail Polska (udział większy niż 1%).

W tym samym roku grupa PCC przejęła kontrolę nad PTKiGK Rybnik i PTK Holding⁵⁶⁷. Kolejne istotne zmiany struktury rynku miały miejsce w 2009 roku, wraz z przejściem grupy PCC Logistics i PTK Holding przez koncern Deutsche Bahn. W tym samym czasie nastąpiła zmiana nazwy PCC Rail na DB Schenker Rail Polska. Grupa jest obecnie największym przewoźnikiem poza PKP Cargo na polskim rynku: zatrudnia 5 tysięcy pracowników, w 2010 roku przewiozła 86,8 mln ton ładunków (blisko 42% ogólnej masy ładunków przewiezionych w Polsce) i wykonała pracę przewozową 3,9 mld tonokilometrów⁵⁶⁸.

Spośród 68 licencjonowanych przewoźników towarowych w 2009 roku przewozy wykonywało 40 przedsiębiorstw, natomiast wśród 30 licencjonowanych przewoźników osób przewozy wykonywało 21 podmiotów. Największymi firmami w kolejowych przewozach ładunków w 2009 roku były:

- PKP Cargo SA,
- PKP LHS Sp. z o.o.,
- DB Schenker Rail Polska SA,
- CTL Logistics Sp. z o.o.,
- Pol-Miedź-Trans Sp. z o.o.,
- Lotos Kolej Sp. z o.o.,
- Rail Polska Sp. z o.o.

Rozwój udziału w rynku przewoźników prywatnych w latach 2003-2009 przedstawia tabela 5.9.

Tabela 5.9

Struktura rynku kolejowych przewoźników ładunków w latach 2005-2009 [%]

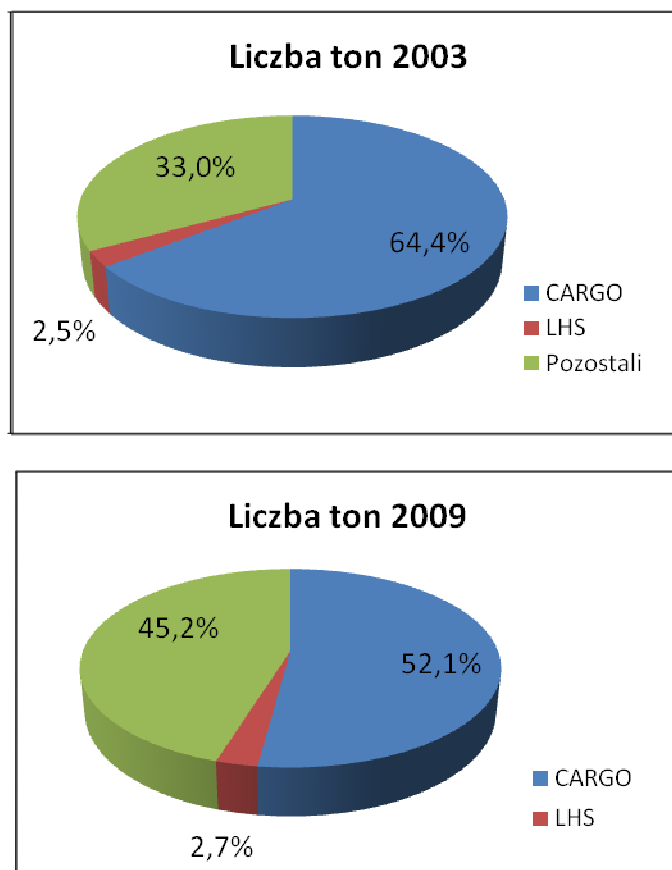
	Liczba ton				Praca przewozowa			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
PKP Cargo	64,4	53,7	59,1	52,1	91,2	84,2	75,1	64,9
PKP LHS	2,5	1,9	3,5	2,7	5,2	4,0	5,4	3,9
Pozostali przewoźnicy	33,0	44,4	37,4	45,2	3,6	11,8	19,6	31,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Transport - wyniki działalności, Raporty Roczne PKP Cargo; Raporty Roczne PKP SA z lat 2004 – 2010*, op.cit.

⁵⁶⁷ www.wnp.pl, 05.09.2007.

⁵⁶⁸ www.rail.dbschenker.pl, pobrano dn. 28.06.2011.

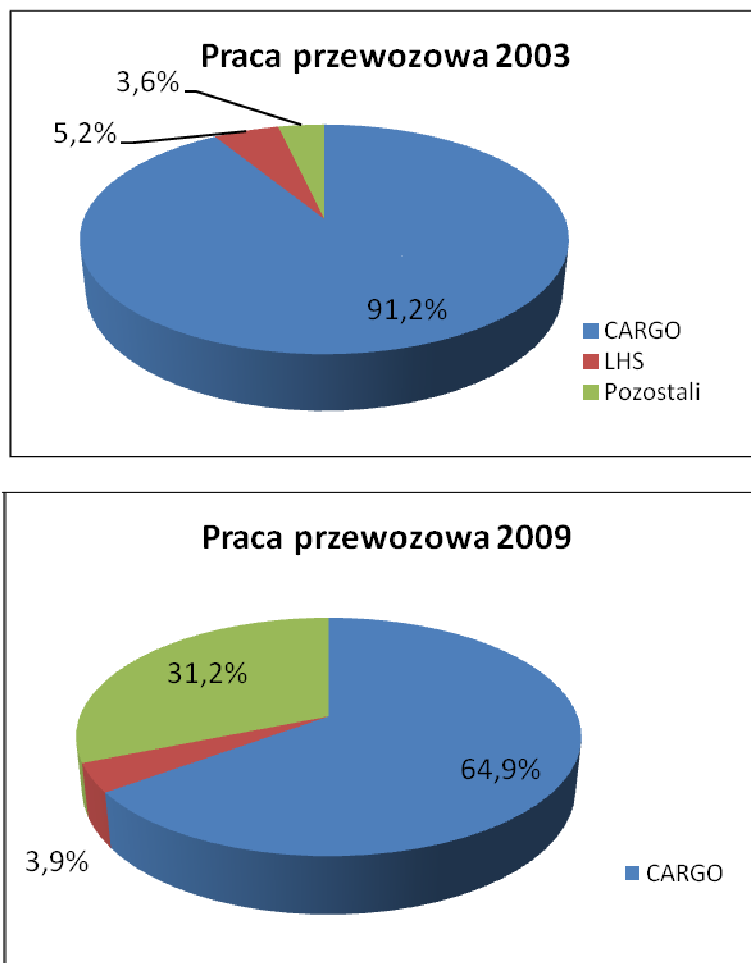
Mimo dynamicznego rozwoju prywatnych przewoźników, którzy w ciągu kilku lat przejęli obsługę ponad połowy masy ładunków, PKP Cargo pozostaje największym przewoźnikiem na rynku, z udziałem 52,1% według przewiezionej masy i 64,9% według wykonanej pracy przewozowej⁵⁶⁹.



Rys.5.8. Struktura rynku kolejowych przewozów ładunków w 2003 i 2009 roku
Źródło: opracowanie własne

Zwraca uwagę szczególnie gwałtowny wzrost udziału prywatnych przewoźników w pracy przewozowej. Z liczby 3,6% w 2003 roku udział ten wzrósł prawie dziewięciokrotnie do wysokości 31,2% w roku 2009, co świadczy o dużej ekspansji firm w sensie obsługiwanych odległości i relacji (rys.5.8 i 5.9).

⁵⁶⁹ Raport Roczny 2009, PKP Cargo, www.pkp-cargo.pl, s. 27.



Rys.5.9. Struktura pracy przewozowej na rynku kolejowych przewozów ładunków w 2003 i 2009 roku

Źródło: opracowanie własne

Rozwój sektora prywatnego w kolejowych przewozach ładunków wskazuje na raczej dogodne warunki wejścia na rynek i prowadzenia działalności. Poświadcza to także wysoki wskaźnik liberalizacji dla kolejowego rynku polskiego, o wartości 737, plasujący Polskę na wysokiej, 12. pozycji wśród 27 badanych państw⁵⁷⁰. Jako czynniki ograniczające rozwój rynku w studium podnosi się fakt braku w ofercie zarządcy infrastruktury dostępu do ważnych elementów infrastruktury, takich jak zaplecza techniczne czy urządzenia zasilania.

⁵⁷⁰ Rail Liberalisation Index 2011..., op.cit., s. 12.

Ze strony praktycznej barierą dla prowadzenia działalności jest wysoki poziom odpłatności za użytkowanie infrastruktury, obejmujący nie tylko opłaty za pociągokilometry. Nawet wprowadzenie mniejszych stawek jednostkowych za użytkowanie linii kolejowych na skutek dofinansowania kosztów utrzymania z Funduszu Kolejowego w 2007 roku nie wpłynęło na obniżenie kosztów dostępu, ze względu na to, że zarządca infrastruktury PLK zaczął pobierać dodatkowe opłaty za inne urządzenia i usługi. Niski jest natomiast koszt dostępu do stacji, wynoszący tylko 0,27 euro za 1 minutę postoju, niezależnie od wielkości miasta⁵⁷¹.

Największe problemy prywatnym przewoźnikom sprawia brak dostępu do wszystkich potrzebnych im składników, takich jak urządzenia dostępu do portów czy punktów przeładunkowych oraz brak dostępu do lokomotyw manewrowych, spowodowany przez niewłaściwe ich przyporządkowanie w procesie tworzenia struktur rynkowych w 2001 roku do spółki PKP CARGO. Spowodowało to sytuację, w której przewoźnicy musieli ubiegać się o wykonanie ważnych czynności operacyjnych u swojego głównego konkurenta. Stąd liczne przypadki interwencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta; wśród 66 postępowań Prezesa UOKiK większość dotyczyła nadużywania pozycji dominującej przez PKP CARGO⁵⁷². Przegrupowania składników majątkowych i ludzi, jakie miały miejsce w roku 2009 i zostały zapowiedziane na przyszłe lata w związku z wydzieleniem PLK z grupy PKP SA, powinny usunąć te problemy. Jednym z przewidywanych działań jest przeniesienie wszystkich niezbędnych do wykonywania przewozów składników infrastruktury do zasobów narodowej infrastruktury kolejowej, której właścicielem będzie Skarb Państwa.

Rynek kolejowych przewozów pasażerskich jest zdominowany przez spółki publiczne, Przewozy Regionalne, należącą do 16 samorządów wojewódzkich (do 2008 roku grupa PKP) i Intercity, należącą do PKP SA. Kolejną co do wielkości jest spółka samorządu województwa mazowieckiego, również wywodząca się z grupy PKP, Koleje Mazowieckie, powołana w 2005 roku. Łącznie w liczącej się grupie znajduje się 7 przewoźników, chociaż na rynku licencje posiadało w 2009 roku 21 firm, a usługi wykonywało 15 firm⁵⁷³. Wśród nowych podmiotów należy wymienić trzy spółki samorządowe⁵⁷⁴:

- Koleje Dolnośląskie, wykonujące przewozy od 1 października 2009 roku,
- Koleje Wielkopolskie, funkcjonujące od 1 czerwca 2011,
- Koleje Śląskie, założone w 2010 roku, które podjęły działalność od 1 października 2011.

⁵⁷¹ *Rail Liberalisation Index 2011...*, op.cit., s. 179.

⁵⁷² *Kierunki rozwoju konkurencji...*, op.cit., s. 23 i d.; podobnych ustaleń dokonała NIK w ramach kontroli PKP CARGO, prowadzonej w 2009 roku.

⁵⁷³ *Raport Roczny PKP PLK SA 2009*, op.cit.

⁵⁷⁴ <http://kolejedolnoslaskie.pl>; www.koleje-wielkopolskie.com.pl; www.kolejeslaskie.com.

Jedynym przewoźnikiem prywatnym jest Arriva PC, wykonująca od 2007 roku przewozy regionalne w województwie pomorsko-kujawskim. Udziały przewoźników w rynku według liczby pasażerów i pracy przewozowej przedstawia tabela 5.10.

Tabela 5.10

Struktura rynku kolejowych przewozów pasażerskich w 2009 roku

Przewoźnik	Liczba pasażerów [mln]	Udział w rynku [%]	Liczba pas.km [mld]	Udział w rynku [%]
Przewozy łącznie	281,5	100	18,44	100
Przewozy Regionalne	121,4	43,1	5,55	30,1
PKP Intercity	51,7	18,4	10,2	55,3
Koleje Mazowieckie	51,6	18,3	1,6	8,9
PKP SKM	37,8	13,4	0,7	4,0
Inne, w tym:	18,86	6,7	0,3	1,7
PKP WKD		2,4		0,6
SKM Warszawa		3,5		0,8
Arriva PC		0,9		0,4

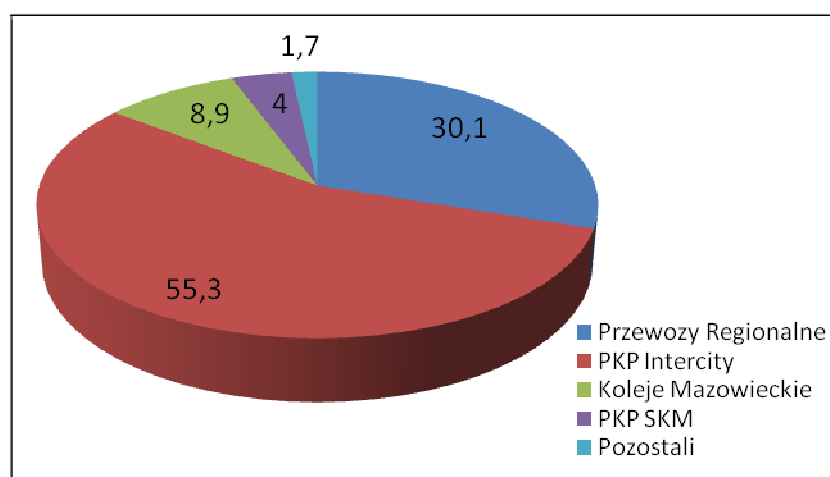
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport Grupy PKP za 2009*, www.pkp.pl, s. 8

Rynki kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce, które obsługują poszczególne przewoźnicy, są wydzielone terytorialnie (przewozy w regionach) bądź przedmiotowo (przewozy międzywojewódzkie). Każdy z przewoźników jest w zakresie swojej działalności monopolistą; do 2007 roku nie występowało zjawisko konkurencji pomiędzy firmami, ani na rynku, ani o rynek, chociaż w świetle obowiązującego prawa było to możliwe. Zasadniczą przeszkodą rozwoju konkurencji o rynek przewozów regionalnych zaraz w pierwszym okresie regionalizacji było, jak wspomniano, ograniczenie możliwości wydatkowania publicznej dotacji do przewozów regionalnych wykonywanych tylko przez spółki PKP. Ta przeszkoda została usunięta wraz ze zmianami zasad finansowania tych przewozów, jednak samorządy nie podjęły wysiłku przygotowywania i przeprowadzania przetargów, ze względu na brak stabilnych mechanizmów finansowania przewozów kolejowych i obawy przed nadmiernym obciążeniem budżetów wojewódzkich.

Wątpliwości budzi również koncepcja związania samorządu z podmiotem wykonującym przewozy, w istocie sprzeczna z ideą liberalizacji rynku i unijną koncepcją władz publicznych tylko jako organizatorów zaspokajania potrzeb publicznych.

Pierwszy przypadek konkurencji między przewoźnikami pasażerskimi w Polsce, konkurencji **o rynek**, miał miejsce w lipcu 2007 roku, kiedy samorząd województwa kujawsko-pomorskiego ogłosił przetarg na obsługę kolejową niektórych linii na swoim terytorium. Do przetargu stanęły dwie firmy, a wygrała go firma prywatna PCC Arriva, na bazie taboru posiadanego przez województwo i udostęp-

nianego oferentowi. Kontrakt ten wygasł w 2010 roku, ale Arriva wygrała również następny przetarg, tym razem dziesięcioletni, na obsługę tras niezelektryfikowanych w województwie kujawsko-pomorskim i pomorskim. Oferta tego przewoźnika była dwukrotnie tańsza od ceny Przewozów Regionalnych; żądana stawka dopłaty do jednego pociągokilometra wynosiła 17,99 zł, przy punktualności 91,17%. Próba pozyskania innego niż Przewozy Regionalne przewoźnika do obsługi pozostałych czterech pakietów, na jakie został podzielony teren województwa, nie powiodła się, ze względu na brak zainteresowanych firm⁵⁷⁵. Jedną z przyczyn tej sytuacji był brak taboru do obsługi linii zelektryfikowanych, którego nie posiadała ani Arriva, ani samorząd. Jak ocenia UOKiK, trudności w pozyskaniu odpowiedniego taboru, zwłaszcza konieczne bardzo wysokie nakłady finansowe są główną przeszkodą w wejściu na rynek nowych podmiotów⁵⁷⁶.



Rys.5.10. Struktura pracy przewozowej na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w 2009 roku

Źródło: opracowanie własne

Korzyści i pozytywne doświadczenia wynikające ze stosowania procedur przetargowych przy zamawianiu pasażerskich usług kolejowych w województwie kujawsko-pomorskim stanowiły zachętę dla kolejnych województw. W latach 2008-2010 przetargi zostały rozpisane w województwach pomorskim, zachodniopomorskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, co świadczy również o stopniowym upowszechnieniu i nabywaniu umiejętności przy postępowaniu w tym trybie, zarówno przez administrację samo-

⁵⁷⁵ Kujawsko-Pomorskie: Arriva operatorem kolejowym na najbliższe 10 lat, informacja prasowa PAP, www.bankier.pl, dn. 28.10.2010.

⁵⁷⁶ Kierunki rozwoju konkurencji..., op.cit., s. 15.

rządową, jak i przewoźników. Do przetargów stawiała m.in. spółka PKP SKM, ale w większości przetargów wygrał dotychczasowy przewoźnik, Przewozy Regionalne. Arriva również rozszerzyła zasięg działania: w 2009 roku wygrała przetarg na obsługę kilku połączeń kolejowych na terenie województwa pomorskiego, a w 2010 w województwie warmińsko-mazurskim.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z 2011 roku, zgodnie z wymogami rozporządzenia WE 1370/2007, wprowadza kontraktowe powierzanie przewozów jako zasadę, jednak pozwala też na zlecanie przewozów bezpośrednio własnym podmiotom. Utworzenie spółek przewozowych w województwach dolnośląskim, wielkopolskim i śląskim wskazuje na to, że posiadanie jednej wspólnej spółki, Przewozy Regionalne nie jest z punktu widzenia samorządów rozwiązaniem zadowalającym. Nowe spółki zazwyczaj obsługują jedną, dwie linie, którymi nie jest zainteresowany dotychczasowy przewoźnik tym samym posiadanie własnych spółek nie rozwiązuje problemu obsługi całego województwa. Jednak pozwala samorządom budować kompetencje w zakresie obsługi kolejowej i kosztów, a także wywierać presję konkurencyjną poprzez większą liczbę oferentów przy ogłaszanych przetargach, co zwiększa efektywność konkurencji o rynek.

Bariery rozwoju i konkurencji na rynku przewozów regionalnych w Polsce zostały ujęte w tabeli 5.11.

Tabela 5.11

Bariery rozwoju konkurencji na rynku przewozów pasażerskich w Polsce

Rodzaj	Opis
Bariery wejścia	- brak rynku używanego taboru kolejowego, - wysoki koszt zakupu taboru kolejowego, - konieczność posiadania taboru zanim zostanie przyznany dostęp do tras zgodnie z oczekiwaniami przewoźnika, - trudność w pozyskiwaniu kapitału na rozwój usług
Niewłaściwa organizacja przetargów	- przetarg ogłoszony zbyt późno, zbyt krótki czas na przygotowanie się przewoźnika do prowadzenia obsługi, - nie udostępnianie taboru przez zamawiającego, nawet jeżeli go posiada, - zbyt duży pakiet usług oferowanych w przetargach
Niestabilność warunków działalności	- coroczne zmiany zasad naliczania opłat za dostęp do infrastruktury, - brak stabilności dofinansowania przewozów, - znaczące opóźnienia w podpisywaniu umów o świadczenie usług publicznych, - zbyt krótki okres ważności umowy, - nieterminowe regulowanie należności
Trudności organizacyjne	- brak dostępu do urządzeń informacji, - brak dostępu do sieci sprzedaży, - brak personelu (maszynistów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Kierunki rozwoju konkurencji...*, op.cit., s. 35-46; *Informacja o wynikach kontroli gospodarki finansowej...*, op.cit., s. 46-49

Rozwój nowej działalności na rynku napotyka na różne bariery, w tym z pozyskaniem taboru, personelu, dostępu do urządzeń sprzedażowych itp. Czasem może to być korzystne dla klienta - przewoźnicy muszą wprowadzać nowe rozwiązania, tak jak np. mobilne systemy sprzedaży stosowane przez Koleje Dolnośląskie. Jednak wraz z rozwojem konkurencji coraz wyraźniejszy jest brak uregulowań, które by zmuszały przewoźników do współpracy przy kształtowaniu spójnej i wygodnej oferty dla klienta. Są to przeszkody, które powinny być usunięte poprzez działania regulatora transportu kolejowego.

Próba podjęcia konkurencji **na rynku** przewozów pasażerskich miała miejsce dopiero w 2009 roku, kiedy usamorzadowiona spółka Przewozy Regionalne postanowiła uruchomić na zasadach komercyjnych 72 połączenia międzywojewódzkie pociągami pospiesznymi Inter REGIO, konkurencyjne wobec przekazanych wcześniej do PKP Intercity połączeń. Działania te wywołały lawinę krytyki i oskarżeń ze strony ministerstwa i spółki Intercity, której nowa oferta odebrała wielu pasażerów i przyczyniła się do straty w 2009 roku. Jednak, jak podkreślił Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta w przywoływanym raporcie *Kierunki rozwoju konkurencji...*, szeroka akceptacja nowych usług przez klientów, mimo że nie są one ani lepsze jakościowo ani szybsze, a tylko tańsze, świadczy o tym, że taka oferta była potrzebna i oczekiwana, czego nie dostrzegali dotychczasowi przewoźnicy z grupy PKP.

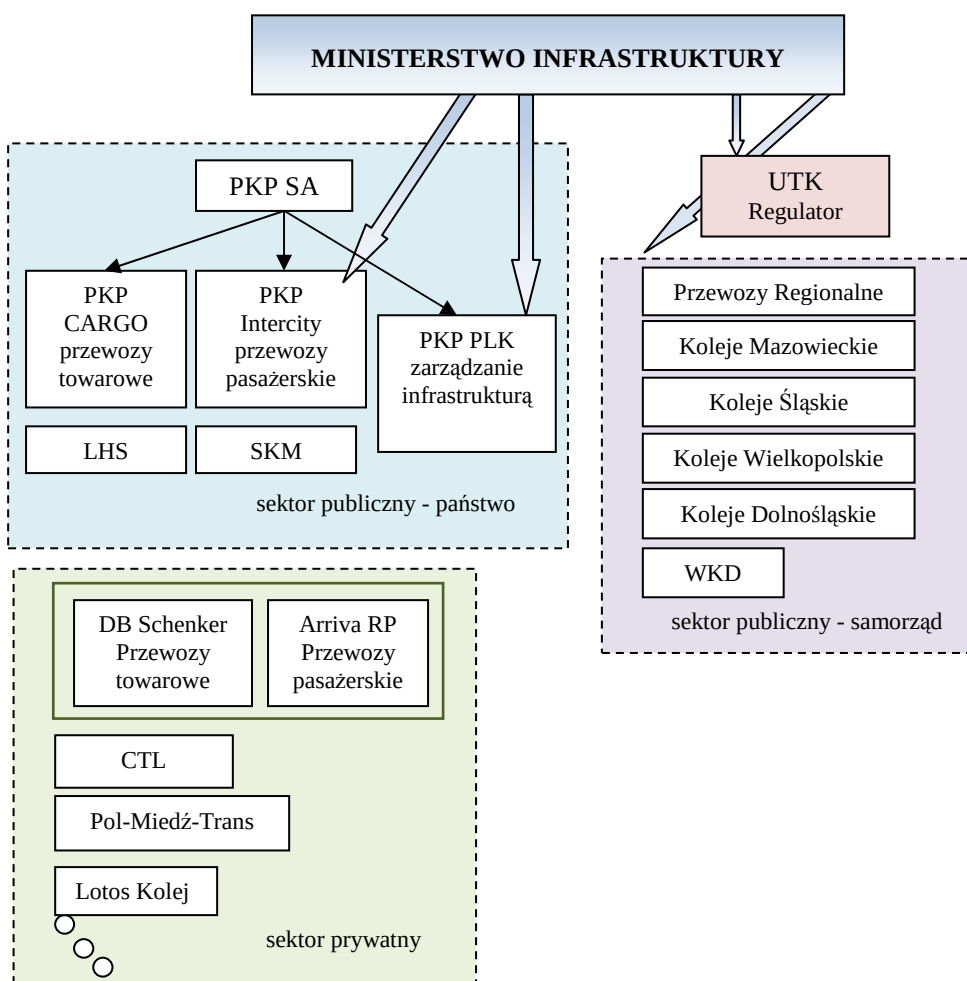
Brak konkurencji na rynku przewozów pasażerskich, mimo braku formalnych przeszkód, jest podnoszony przez UOKiK jako istotny mankament organizacji sektora kolejowego. Sytuacja ta jest niepokojąca, gdyż istnienie konkurencji o rynek - realizowanie przewozów dotowanych - jest niezbędnym warunkiem poprawy jakości oferty, a także zapewnienia ciągłości realizacji przewozów po wprowadzeniu prawnej możliwości ogłaszania upadłości przewoźników kolejowych⁵⁷⁷. Z tego względu UOKiK sprzeciwiał się zawarciu przez rząd umowy z Intercity, która obejmując dofinansowaniem wszystkie linie obsługiwane przez pociągi pospieszne wyłącza spod możliwości działania konkurencji także linie rentowne, gdzie przewozy mogłyby odbywać się na zasadach komercyjnych. Funkcjonowanie na jednej linii dofinansowywanych przewozów międzywojewódzkich i takich samych przewozów realizowanych na własny rachunek jest wyraźnym naruszeniem warunków równej konkurencji i grozi wyeliminowaniem bardziej efektywnego przewoźnika. Zamyka to ponadto na wiele lat możliwość konkurencji na rynku i o rynek i uniemożliwia podjęcie zainteresowanym podmiotom świadczenie usług przewozowych w tym segmencie rynku.

Generalnie UOKiK zarzuca organizatorom transportu kolejowego (tu: Ministerstwu Infrastruktury) stawianie na pierwszym miejscu interesów akcjonariuszy i pracowników, a nie odbiorców ich usług⁵⁷⁸. Jako przykład decyzji podejmowa-

⁵⁷⁷ *Kierunki rozwoju konkurencji...*, op.cit.

⁵⁷⁸ *Kolejowe rozterki*, komentarz M. Krasnodębskiej-Tomkiel, Prezesa UOKiK, www.uokik.gov.pl, 25.06.2011.

nych w celu ochrony własnych spółek przed konkurencją można podać brak zgody Ministerstwa Infrastruktury na uruchomienie przez samorząd województwa wielkopolskiego i związek komunikacyjny Brandenburgii VBB wspólnych tanich połączeń między Poznaniem a Berlinem. Formalnym uzasadnieniem był brak uprawnień samorządu do uruchamiania i dotowania pociągów międzynarodowych, chociaż nie jest to regulowane ustawowo⁵⁷⁹.



Rys.5.11. Układ podmiotów na rynku kolejowym w Polsce

Źródło: opracowanie własne

⁵⁷⁹ Nie będzie tanich pociągów Poznań – Berlin, „Gazeta Wyborcza”, 20 sierpnia 2010.

5.6. Instytucje regulacyjne

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku wprowadziły do ustawodawstwa kolejowego w Polsce wiele istotnych rozwiązań, przede wszystkim w zakresie tworzenia rynku kolejowego. Zostały stworzone podwaliny tego rynku, wprowadzono wydzielenie rachunkowe i organizacyjne zarządzania infrastrukturą oraz powołano urząd nadzorujący sprawy techniczne i bezpieczeństwa Główny Inspektorat Kolejowy. Nowe obowiązki w zakresie nadzorowania przydziału dostępu do sieci kolejowej i ustalania odpłatności za ten dostęp, nałożone dyrektywą 2001/14/WE, wymusiły konieczność rozszerzenia kompetencji GIK. W rezultacie na mocy ustawy o transporcie kolejowym z 2003 roku GIK został przekształcony w Urząd Transportu Kolejowego, wspierający Prezesa UTK w jego zadaniach centralnego organu administracji rządowej odpowiedzialnego za sprawy regulacji rynku kolejowego. Zasadnicze kompetencje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego obejmują:

- regulację transportu kolejowego,
- licencjonowanie transportu kolejowego,
- nadzór techniczny nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych,
- bezpieczeństwo ruchu kolejowego.

Kompetencje UTK obejmują przede wszystkim obowiązki wynikające bezpośrednio z realizacji prawa kolejowego UE. Z listy szczegółowych zadań UTK wynika, że jest on organem zajmującym się głównie sprawami technicznymi i bezpieczeństwa. Jako zadanie administracyjne należy traktować kompetencje Urzędu w sprawach licencjonowania. Skromna część funkcji Prezesa UTK w ramach regulacji rynku kolejowego to przede wszystkim zadania związane z kwestią dostępu do infrastruktury. Uogólniając ten obszar działalności UTK można powiedzieć, że polega on głównie na nadzorowaniu zarządcy infrastruktury w zakresie zgodności jego działań z prawem, w szczególności zgodności proponowanych przez zarządcę infrastruktury stawek jednostkowych opłaty za dostęp do sieci z zasadami ustalania stawek, poprawnością naliczania opłat i równym traktowaniem przewoźników. Funkcje te przejawiają się przede wszystkim w tym, że Prezes UTK zatwierdza wysokość ustalonych stawek i rozpatruje ewentualne skargi przewoźników. Ma możliwość nałożenia kar pieniężnych w przypadku niestosowania się przewoźników lub zarządców infrastruktury do wymaganych procedur. Ponadto do zadań regulatora należy zbieranie informacji i prowadzenie analiz rynku kolejowego, a od 2009 roku także nadzór nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym w myśl rozporządzenia WE 1370/2007. W zakresie regulacji przewozów pasażerskich Prezes UTK nie ma żadnych kompetencji.

Bardzo szerokie uprawnienia zachowuje rząd, w osobie ministra ds. transportu. Minister określa warunki dostępu i korzystania przez przewoźników kolejowych z infrastruktury kolejowej, a także szczegółowe zasady ustalania opłat za korzystanie z niej, w tym opłaty podstawowej, minimalnej stawki jednostkowej oraz podwyższania opłat i udzielania ulg. Rząd podejmuje najważniejsze decyzje w odnie-

sieniu do finansowania infrastruktury i określa kierunki jej przyszłego rozwoju, a ponadto jest właścicielem podmiotów zarządzających infrastrukturą i największych przewoźników (PKP Cargo i PKP Intercity), organizatorem transportu kolejowego i finansującym usługi przewozowe. Kompetencje rządu (ministra ds. transportu) są nie tylko rozległe, ale także konfliktogenne. Rząd jest zarazem właścicielem, zainteresowanym mocną pozycją swoich spółek na rynku, a poprzez UTK jest organem nadzorującym warunki równej konkurencji, zobowiązanym do przeciwdziałania nadużyciom pozycji dominującej przez uczestników rynku⁵⁸⁰.

Z charakterystyki uprawnień i zadań obu głównych organów regulacyjnych, ministerstwa i Urzędu Regulacji Kolei wynika, że korzystna byłaby ich modyfikacja. Pożądane byłoby usunięcie sytuacji powodujących konflikt interesów, a także uniezależnienie regulatora. W obecnej konfiguracji systemu regulacji rynku kolejowego w Polsce rola UTK jako regulatora kwestii ekonomicznych jest słaba. Brakuje mu kompetencji w zakresie regulacji ex-ante, a więc regulacji prokonkurencyjnej, współtworzącej reguły funkcjonowania rynku i działającej w kierunku zwiększania korzyści społecznych z transportu kolejowego. Szczególnie wskazać należy brak uprawnień w zakresie regulacji systemu organizacji i dotowania przewozów pasażerskich, który wchodzi obecnie w życie w Polsce. Jest to obszar, w którym konkurencja winna być ważnym narzędziem zwiększenia korzyści społecznych poprzez efektywne wydatkowanie znacznych środków publicznych, a jednocześnie wymagana jest ochrona interesu społecznego. Ponieważ rząd jest uczestnikiem tego rynku jako zamawiający i dotujący przewozy międzywojewódzkie i międzynarodowe, niezależny regulator byłby pożądanym elementem systemu, stojącym na straży szeroko pojętej użyteczności publicznej i równości konkurencji. Przytoczone wcześniej przykłady sprzecznych z powyższym działań rządu wyraźnie potwierdzają potrzebę zmian w statusie regulatora.

Obszarem, w którym pożądane byłoby wzmocnienie uprawnień regulatora rynku jest regulacja proefektywnościowa zarządcy infrastruktury, z racji jego pozycji i cech monopolu sieciowego. Jak wspomniano wcześniej, ze względu na duży udział wydatków na infrastrukturę w kosztach operatorów, efektywność zarządcy jest istotnym czynnikiem wpływającym na poziom kosztów infrastruktury i efektywność całego rynku kolejowego. Mimo wieloletnich niedostatków w zakresie finansowania infrastruktury, a może właśnie z tego powodu, konieczne jest zwiększenie efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych na wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia. Konieczność taką dostrzeżono m.in. w Niemczech i w Wielkiej Brytanii, gdzie wprowadza się systemy bodźców dla zarządzania infrastrukturą i gdzie finansowanie dla sieci kolejowej jest dostępne w znacznie szerszym zakresie niż w Polsce.

⁵⁸⁰ *Kierunki rozwoju konkurencji...*, op.cit., s. 65.

Ważną instytucją, powołaną do współpracy z UTK i posiadającą pewne kompetencje w zakresie regulacji rynku kolejowego jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. UOKiK opiniuje projekty działań rządu mogące mieć wpływ na konkurencję, jednak jego kompetencje władcze odnoszą się do interwencji w przypadku zakłócenia warunków równej konkurencji, podejmowanych na skutek skarg, zgłaszanych przez uczestników rynku kolejowego. Są to więc głównie działania *ex-post*, chociaż UOKiK podejmuje także inicjatywy zmierzające do ukształtowania rynku kolejowego w sposób sprzyjający konkurencji, czego przykładem może być cytowany w niniejszej pracy raport o rozwoju konkurencji. W raporcie UOKiK wskazuje zagrożenia dla konkurencji na rynku kolejowym i podsuwa rozwiązania pożądane dla prawidłowego rozwoju rynku, w sposób zaspokajający potrzeby społeczne. Sugestie UOKiK nie muszą jednak być uwzględniane przez rząd.

Należy podkreślić, że w świetle celów, jakie stawiane są procesom reformowania kolei - głównie celów ekonomicznych, związanych ze wzrostem efektywności sektora - instytucja regulacyjna powinna funkcjonować jako samodzielny organ o dużej autonomii decyzyjnej, ustalający cele i metody regulacji w dążeniu do maksymalnej efektywności sektora na bazie wiedzy ekonomicznej, z uwzględnieniem specyficznych, krajowych uwarunkowań. Pozycja organu regulatora kolei w Polsce, Urzędu Transportu Kolejowego, jest dość odległa od tej wizji. UTK jest raczej urzędem administracyjno-technicznym, przestrzegającym realizowania wytycznych wynikających z prawa. Nie ma uprawnień decyzyjnych czy finansowych do kreowania rynku kolejowego w szerszym i perspektywicznym interesie społecznym. Trzeba jednak nadmienić, że podobne uprawnienia i pozycję mają organa regulacyjne w innych, omówionych wcześniej państwach, z pewnym wyjątkiem dotyczącym Wielkiej Brytanii.

5.7. Efekty reformy kolei polskich

Ocena wyników reformy kolei w Polsce przez porównanie zakładanych celów z osiągniętymi wynikami musi być z konieczności obwarowana licznymi zastrzeżeniami. Po pierwsze, w przebiegu przekształceń kolei polskich można wyróżnić trzy okresy i każdemu z nich przyświecały inne cele.

Okres pierwszy, do roku 2000, to czas dynamicznych zmian warunków otoczenia, popytowych i konkurencji, wymuszających konieczność równie dynamicznych dostosowań przedsiębiorstwa. Cele stawiane na początku tego okresu, odmiennie niż w pozostałych analizowanych państwach, nie były nakierowane na wzrost udziału kolei w rynku, ponieważ polska kolej w tamtym czasie pełniła rolę głównego środka transportu w przewozach osób i ładunków. Na pewno jednym z celów była poprawa sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, ale PKP nie były jeszcze obciążone ogromnym zadłużeniem, wymagającym radykalnych działań. A zatem w pierwszej dekadzie przekształceń podejmowane przedsięwzięcia koncentrowały się na przystosowaniu ogromnego, państwowego przedsiębiorstwa do nowych, znacznie trudniejszych niż dotychczas warunków funkcjonowania w konkurencyj-

nym otoczeniu. Potrzeba wewnętrznej racjonalizacji procesów w przedsiębiorstwie nałożyła się, co zostało przedstawione szerzej we wcześniejszej części pracy, na konieczność zmiany struktur organizacyjnych w zgodzie z wymogami prawa unijnego, a to wszystko odbywa się w mało sprzyjających warunkach transformacji całej gospodarki i napięć społecznych spowodowanych wzrostem bezrobocia oraz przy ograniczonych możliwościach wsparcia finansowego z budżetu.

Po zakończeniu tego okresu, w roku 2000, powstało przedsiębiorstwo skomercjalizowane, zorganizowane pod kątem pełnienia zróżnicowanych funkcji, pozbawione częściowo nadmiernego majątku i zatrudnienia. Popyt ustabilizował się, jednak na znacznie niższym niż wcześniej poziomie i pojawiła się konkurencja wewnątrzgałęziowa, na razie w przewozach ładunków. Oddzielenie organizacyjne przewozów towarowych od przewozów pasażerskich pozbawiło przewozy osób dotychczasowego wsparcia z tej pierwszej działalności i postawiło państwo przed koniecznością opracowania systemu stabilizującego ich sytuację, co zajęło właściwie całą następną dekadę. Głównym efektem reform kolei w dekadzie lat dziewięćdziesiątych XX wieku była zmiana organizacji przedsiębiorstwa i jego formalna komercjalizacja oraz stworzenie warunków do konkurencji wewnątrzgałęziowej, która w rzeczywistości możliwa była tylko w przewozach ładunków. Nie zrealizowane zostały zamierzenia w zakresie uzdrowienia sytuacji finansowej PKP, wręcz przeciwnie, coroczny deficyt skumulował się do postaci znacznego zadłużenia.

Okres drugi, to czas po roku dwutysięcznym, kiedy warunki rynkowe ustabilizowały się i przedsiębiorstwo zaczęło funkcjonowanie w nowej strukturze organizacyjnej i w warunkach konkurencji wewnątrz- i międzygałęziowej. Wraz ze zmienionymi warunkami otoczenia modyfikacji uległy cele reformy. Jako cel generalny wskazano stworzenie warunków dochodowego świadczenia usług kolejowych w sytuacji rzetelnej konkurencji z innymi działami transportu. Obejmowało to zarówno dokończenie restrukturyzacji przedsiębiorstwa PKP, w tym zagospodarowanie zbędnego majątku i redukcję zadłużenia, jak i cele ekonomiczne dla wykreowanych spółek przewozowych, takie jak poprawa rentowności i przygotowanie do konkurencji na otwartym rynku europejskim. W tym kontekście jednym z podstawowych zamierzeń władz w stosunku do kolei była prywatyzacja przedsiębiorstw wyłonionych z PKP, w tym spółek przewozowych oraz zapewnienie możliwości pozyskiwania kapitału prywatnego przez zarządcę infrastruktury. Szerwsze cele ogólnospołeczne, wychodzące poza krąg problemów restrukturyzowanego przedsiębiorstwa, obejmowały⁵⁸¹:

- lepsze wykorzystanie kolei i wzrost udziału transportu kolejowego w przewozach,
- poprawę oferty przewozowej i obsługi pasażera,
- zachowanie wysokich standardów bezpieczeństwa,
- popieranie transportu publicznego.

⁵⁸¹ T. Syryjczyk: *Reforma kolei w Polsce...*, op.cit., s. 22-25.

Niewiele z powyższych celów udało się jednak osiągnąć. Majątek pozostawiony w spółce-matce PKP SA został w niewielkim stopniu wniesiony do utworzonych spółek, co naraziło je na koszty związane z wynajmem potrzebnych urządzeń, utrudniając osiągnięcie rentowności⁵⁸². W równie niewielkim stopniu został zagospodarowany majątek nieprodukcyjny, co przyczyniło się do wzrostu zadłużenia PKP SA⁵⁸³. Mimo preferencyjnych warunków (posiadanie urządzeń infrastrukturalnych) spółka PKP CARGO znacząco straciła udziały w rynku, ze względu na brak rzeczywistego przygotowania do podjęcia konkurencji, głównie z powodu niedokończonych procesów restrukturyzacji wewnętrznej.

Spółki nie zostały sprywatyzowane, a wspieranie transportu publicznego, jak przedstawiono wcześniej, pozostawało w sferze planów przez większą część dekad. W konsekwencji oba rynki przewozów pasażerskich pozostały nieatrakcyjne dla przedsiębiorców, rynek przewozów regionalnych - ze względu na zamknięcie dostępu do publicznych środków finansowych oraz niski poziom i brak stabilności finansowania, rynek przewozów kwalifikowanych - ze względu na ograniczony popyt i pogarszające się warunki infrastrukturalne, utrudniające przygotowanie dobrej jakościowo oferty. Pod koniec pierwszej dekady lat dwutysięcznych nastąpiło znaczące pogorszenie dostępności i jakości oferty w przewozach pasażerskich i w rezultacie dalsza utrata pasażerów. Szeroka analiza przyczyn tego stanu rzeczy jest do odczytania w wielu źródłach poświęconych problemom polskiego kolejnictwa⁵⁸⁴.

Wymienione poniżej i zrealizowane w dziesięcioleciu 2000-2009 zamierzenia⁵⁸⁵, nie miały większego wpływu na osiągnięcie celów przewozowych i ekonomicznych stawianych kolei. Są to:

- redukcja zatrudnienia w spółkach grupy PKP,
- kreacja konkurencyjnego rynku,
- powstanie systemu regulacji rynku oraz organu regulatora UTK.

W tabeli 5.12 przedstawiono liczby charakteryzujące zmiany wielkości przewozów kolejowych i udział kolei w rynku w latach 1990-2009.

⁵⁸² W związku z przekazaniem trakcji do PKP Cargo konieczność „wynajmu” dotyczyła także maszynistów.

⁵⁸³ *Informacja o wynikach kontroli...*, op.cit., s. 46-49.

⁵⁸⁴ Np. raporty PLK SA, PKP SA, liczne strategie dla transportu kolejowego, informacje pokontrolne NIK, przywoływana wcześniej praca T.Syryjczyka, a także *Studium wykonalności prywatyzacji PKP SA* wykonane przez Japan Railway Technical Service Nippon Koei Co. Ltd, z marca 2004 roku, *Biała Księga. Mapa problemów polskiego kolejnictwa*. Forum kolejowe – Railway Business Forum, Warszawa – Kraków, grudzień 2009.

⁵⁸⁵ *Biała Księga. Mapa problemów...*, op.cit., s. 14.

Tabela 5.12

Zmiany wielkości przewozów kolejowych i udziału kolei w rynku w Polsce w latach 1990-2009

Wyszczególnienie	1990	2000	2009	Zmiana 2000/2009	Zmiana 1990/2009
Przewozy pasażerskie [mld pas.km]	50,4	24,0	18,6	-22%	-64%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	28,5	11,5	6,2	-46%	-78%
Przewozy towarowe [mld tkm]	83,5	54,4	43,4	-20,5%	-48%
Udział w rynku; tr. lądowy [%]	60	36	16,7	-53%	-72%

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Transport - wyniki działalności 2009*, op.cit.; Eurostat., op.cit.

Ogólnie oceniając, zarówno **wielkość przewozów**, jak i udział kolei w rynku zmniejszyły się w analizowanym okresie znacząco; przewozy pasażerskie o 64%, a towarowe o 48%. Udział kolei w rynku został zredukowany o ponad 70%. Jeżeli pominiemy okres 1990-2000, to spadek wielkości przewozów nie jest już taki duży i wynosi około 20%. Ze względu na dynamiczny rozwój transportu samochodowego udział kolei w rynku zszedł do poziomu porównywalnego z państwami zachodnioeuropejskimi.

Podobnie jak w przypadku kolei poprzednio analizowanych państw, również w Polsce oceniając zmiany w przewozach należy uwzględnić spadek wielkości przewozów towarowych w okresie 2008-2009 spowodowany kryzysem gospodarczym. Biorąc zatem pod uwagę dane za rok 2008 (praca przewozowa: 52 mld tkm), to spadek wielkości pracy przewozowej w okresie 2000-2008 wyniósł tylko 4%. Znacznie większy spadek przewozów ładunków odnotowało samo przedsiębiorstwo PKP Cargo, tylko w okresie 2003-2008 o 20%⁵⁸⁶.

W odniesieniu do **cech jakościowych** oferty kolei w Polsce należy podkreślić przede wszystkim, że praktycznie nie prowadzi się systematycznych badań jakości usług lub satysfakcji klienta; nie robią tego ani przewoźnicy, ani urząd regulacji kolei. Sporadycznie takie badania są prowadzone przez zleceniodawców przewozów - urzędy marszałkowskie, jednak dotyczą one ograniczonego terytorialnie zakresu usług. Inne instytucje, takie jak UOKiK czy NIK taką ocenę jakości usług przewozowych prowadzą doraźnie, przy okazji realizacji innych zamierzeń⁵⁸⁷. Można jednak wskazać na pewne elementy sygnalizujące poprawę jakości, na przykład w zakresie:

- dostępności oferty przez Internet (rezerwacja i kupno biletów),
- tańszych połączeń (Tanie Linie Kolejowe, pociągi InterREGIO, ulgi komercyjne),
- pojawienia się nowego lub zmodernizowanego taboru,
- kultury obsługi pasażerów (m.in. obsługa reklamacji),
- dbałości o estetykę i czystość.

⁵⁸⁶ Raport Roczny Grupy PKP za lata 2004; 2009.

⁵⁸⁷ Informacja o wynikach kontroli stanu technicznego i przygotowania kolejowych obiektów dworcowych do obsługi pasażerów, Raport NIK 2008.

Jednak generalny obraz oferty przewozowej w odczuciu klientów jest zdominowany przez wydłużające się czasy podróży, przestarzały tabor o niskim komforcie jazdy, zaniedbane dworce, coraz gorszą dostępność połączeń, niedostosowanie oferty w sezonach szczytowego zapotrzebowania (tłok w pociągach świątecznych czy wakacyjnych), chaos informacyjny, brak koordynacji rozkładów jazdy i taryf w sytuacji, kiedy pojawiło się kilku przewoźników. W rezultacie satysfakcja klientów z oferty polskich kolei jest najniższa w Europie, o czym świadczą dane zawarte w tabeli 5.13. Na 19 badanych cech oferty w 16 przypadkach pasażerowie kolei polskich byli najmniej zadowoleni.

Tabela 5.13

Wyniki badania satysfakcji pasażerów kolei w Polsce w roku 2011

Wyszczególnienie	Suma % „bardzo zadowolony” i „raczej zadowolony”	Suma % „bardzo niezadowolony” i „raczej niezadowolony”
Stacje kolejowe, w tym:		
- łatwość zakupu biletu	76	
- bezpieczeństwo osobiste	55	
- połączenia z transportem publicznym	52	
- czystość na stacji		71
- jakość urządzeń stacyjnych		62
- możliwość parkowania		51
Pociągi i usługi w pociągach:		
- personel w pociągu	57	
- bezpieczeństwo osobiste	56	
- komfort miejsca siedzenia	48	
- czystość w pociągach		71
- informacja		57
- rozkładowy czas jazdy		53

Źródło: opracowanie własne: *Survey on passengers' satisfaction...*, op.cit.

Wskaźniki satysfakcji z usług stacyjnych i w pociągach, które w innych państwach mają przeważnie wartość 75-90% zadowolonych pasażerów, w przypadku kolei polskich plasują się w granicach 60%. Odwrotnie jest ze wskaźnikami braku satysfakcji; w przypadku kolei polskich procentowy udział osób niezadowolonych jest zdecydowanie wyższy, niż w pozostałych badanych państwach. Trzeba nadmienić, że o ile czas podróży czy komfort stacji i pociągów to kwestie zależne od przygotowania technicznego, a zatem także od pieniędzy, to wiele rzeczy może być poprawione działaniami organizacyjnymi, bez dużych inwestycji. Do takich należy z pewnością koordynacja rozkładów jazdy czy aktualna i łatwo dostępna informacja. Są to kwestie szczególnie ważne dla pasażerów, a w sytuacji, gdy oferta usługowa jest organizowana przez różne podmioty - marszałków województw, mini-

sterstwo, przewoźników - sprawy koordynacji nabierają kluczowego dla odbioru usługi znaczenia.

Na zakończenie rozważań dotyczących problematyki jakości oferty przewozowej należy wspomnieć o planach budowy linii **wysokich prędkości**. Plany te, ujęte jako priorytet strategii rozwoju dla transportu kolejowego, obejmują budowę nowej linii, łączącej Warszawę przez Łódź i Kalisz z Poznaniem i Wrocławiem, na której będzie możliwe przemieszczanie się pociągów z prędkością 350 km/h (tzw. linia "Y", Kolei Dużych Prędkości KDP, rys.5.6) oraz modernizację Centralnej Magistrali Kolejowej⁵⁸⁸. Mierząca około 450 km, zbudowana od podstaw nowa linia połączy aglomeracje miejskie, liczące łącznie ponad 4,5 miliona mieszkańców. Prędkość na zmodernizowanej CMK zostanie podniesiona do 200-220 km/h (nawet do 300 km/h w przypadku zmiany systemu zasilania). Działania te umożliwią znaczne skrócenie czasu jazdy między połączonymi aglomeracjami do 2-3 godzin. Linie wysokiej prędkości w założeniu mają stworzyć system obsługujący ruch pasażerski nie tylko między centralnymi, ale także między oddalonymi od siebie skupiskami ludności we wschodniej i zachodniej części Polski. Oczywiście, będzie to możliwe po modernizacji konwencjonalnych linii, łączących obecnie te aglomeracje.

Koncepcja budowy linii „Y” ma swoich zwolenników, jak i przeciwników. Przeciwnicy podnoszą wysoki koszt budowy, ponad 26 mld zł i w dużym odcinku równoległy przebieg z niedawno modernizowaną linią E-20, co stawia problem wykorzystania tej linii po uruchomieniu nowego połączenia. Kolejnym argumentem są także niezbyt duże odległości pomiędzy aglomeracjami w Polsce, które nie pozwolą na istotne oszczędności czasu podróży. Z kolei zwolennicy podkreślają konieczność wprowadzenia nowoczesnych technologii do Polski i przestrzegają przed możliwym wykluczeniem z sieci międzynarodowej KDP. Ponadto podnosi się niską efektywność skracania czasu jazdy na skutek prowadzonych dotąd przez PLK modernizacji linii kolejowych, co wymusza konieczność skoku technologicznego⁵⁸⁹.

Warunkiem realizacji powyższych zamiarów jest znaczne zwiększenie nakładów publicznych na finansowanie infrastruktury kolejowej⁵⁹⁰ w Polsce do 0,5% PKB lub nawet więcej, co pociąga za sobą konieczność zmiany niekorzystnej dla kolei relacji nakładów na infrastrukturę drogową i kolejową, wynoszącej 90:10. Zalecane proporcje przez UE wynoszą 60:40. Drugim warunkiem realizacji budowy linii KDP jest podniesienie sprawności organizacyjnej wykonawstwa, poprzez wdrożenie specjalnego systemu zarządzania projektem (powołanie spółki celowej

⁵⁸⁸ *Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku*. Warszawa, grudzień 2008.

⁵⁸⁹ *Biała Księga. Mapa problemów...*, op.cit., s. 40.

⁵⁹⁰ K. Fiedorowicz: *Możliwości realizacji Master Planu dla transportu kolejowego*, „Transport i Komunikacja”. Nr 1/2009; *Biała Księga...*, op.cit., s. 40.

do budowy linii KDP). Przy spełnieniu wszystkich uwarunkowań uruchomienie przejazdów kolejami wysokich prędkości będzie możliwe dopiero w 2020 roku⁵⁹¹.

Niewątpliwie budowa linii wysokich prędkości może zmienić obraz transportu kolejowego w Polsce i stać się wyrazem unowocześnienia kraju. Jest to jeden z argumentów podnoszonych w dyskusji. Jednak zawężanie dyskusji tylko do kosztów i procedur budowy linii grozi pominięciem istotnych aspektów, decydujących w późniejszym okresie po wybudowaniu o rzeczywistym koszcie utrzymania oferty i realnych możliwościach ich poniesienia. Żeby oferta przewozowa wysokiej prędkości była atrakcyjna, na danej linii i liniach doprowadzających musi być zapewniony ruch z wystarczającą częstotliwością, najlepiej cykliczny i taką ofertę przewiduje się w *Master Planie*. Zakłada się również, że system ten będzie się sam finansował⁵⁹².

Badania prowadzone w Europie w ostatnim czasie wskazują, że do pokrycia kosztów linii wysokich prędkości konieczny jest popyt na przewozy w liczbie 9 mln podróży tylko w pierwszym roku eksploatacji linii (od 6 do 12 mln) i gotowość pasażerów do zapłacenia 290 euro więcej za bilet niż na liniach konwencjonalnych⁵⁹³. Podkreśla się, że ważną przesłanką podejmowania decyzji o budowie KDP jest w tej sytuacji prawie całkowite wykorzystanie przepustowości istniejących linii konwencjonalnych, ponieważ wówczas nowa linia zapewni potoki podróży wystarczające dla pokrycia kosztów obu połączeń lub możliwość przejęcia pasażerów z droższego transportu lotniczego. Uwzględnienie powyższych czynników w analizach decyzyjnych mogłoby wzmocnić uzasadnienie ekonomiczne dla tak ważkiej finansowo decyzji, jaką jest budowa linii KDP.

Odnosząc się do **sytuacji finansowej PKP po restrukturyzacji**, należy stwierdzić, że nie zostały zrealizowane zamiary poprawienia wyników finansowych ani też redukcji zadłużenia, które według bilansu otwarcia PKP SA wynosiło 7,2 mld zł (wynik finansowy przedsiębiorstwa państwowego PKP w latach dziewięćdziesiątych zamieszczono w tabeli 5.2). Korzystając z kredytów długoterminowych i wyemitowanych obligacji, poręczonych przez Skarb Państwa, PKP SA spłacała zobowiązania krótkoterminowe, niemniej jednak wysokość zadłużenia ogółem zmniejszyła się w niewielkim stopniu i wynosiła w połowie 2011 roku 6,5 mld zł⁵⁹⁴. Nie udało się spłacić zadłużenia ze środków uzyskanych z prywatyzacji spółek i sprzedaży nadmiernego majątku, często z powodu opieszałego i nieumiejętnego prowadzenia tych spraw, co zarzucała spółce kilkakrotnie Najwyższa Izba Kontroli⁵⁹⁵. Ponadto nie sprawdziło się założenie, że komercjalizacja działalności poprzez przyjęcie formy organizacyjno-prawnej spółek prawa handlowego

⁵⁹¹ Decyzją ministra ds. transportu z grudnia 2011 budowa KDP została przesunięta na okres po 2030 roku.

⁵⁹² *Master Plan...*, op.cit., s. 49.

⁵⁹³ Za podróż powrotną na linii o długości 500 km

⁵⁹⁴ *Program działań dla rozwoju...*, op.cit., s. 12.

⁵⁹⁵ *Informacja o wynikach kontroli...*, z roku 2005 i 2010, op.cit.

spowoduje przymus ekonomiczny i pozwoli działać bez strat. Było to bardzo optymistyczne założenie, zważywszy że spółki te objęte zostały ochroną przed upadłością, co zmieniło się dopiero w ostatnim czasie. W rezultacie spółki przewozowe i cała grupa PKP ponosiły straty, z wyjątkiem spółki PKP CARGO, która przez większą część analizowanego okresu była dochodowa oraz PKP Intercity, która generowała zyski w krótkim okresie 2005-2007 (tab.5.14).

Tabela 5.14

Wyniki finansowe grupy PKP i głównych spółek w latach 2002-2010 (mln zł)

Rok	PKP SA grupa	PKP PLK	PKP CARGO	PKP Intercity	PKP PR
2002	-2 599	-891,8	242,8	-32,4	-1042,7
2003	-2 187	-255,9	1,3	-31,8	-1242,8
2004	-2 155	-176,7	160,0	-49,2	-0,9
2005	-721	-949,9	53,0	3,6	-647,1
2006	-48,8	-212,9	50,5	34,8	-142,5
2007	-118	-93,7	7,8	45,2	30,4
2008	130,0	-110,1	-178,8	-6,5	-138,1*
2009	-673,7	-351,9	-497,5	-76,8	-296,3*
2010**	b.d.	b.d.	+62	-150	-140*

*poza grupą PKP SA

**dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Finanse grupy PKP*, „Rynek Kolejowy”, nr 9/2006, s. 8-16; *Raport Roczny PKP SA 2009*, 2007; informacje prasowe „Rynek Kolejowy”

Głównym generatorem strat dla grupy były PKP Przewozy Regionalne, które, jak przedstawiono to wcześniej, wykonywały zadania użyteczności publicznej nie otrzymując należnej rekompensaty, a próby ograniczenia działalności wywoływały protesty społeczne. Pomimo, że kwoty dofinansowania stale rosły, jednak nie wystarczały na pokrycie kosztów przewozów (tab.5.15).

Wzrost wysokości łącznych dotacji publicznych, samorządowych i z budżetu centralnego do przewozów o charakterze służby publicznej (regionalnych i międzywojewódzkich) w latach 2004-2010 wyniósł ponad trzysta procent. Uwzględniając fakt, że są to dane wyjęte z raportów spółek i odzwierciedlające ceny bieżące, rzeczywisty wzrost wydatków na realizację przewozów pasażerskich był znacznie skromniejszy. Ponadto należy zauważyć, że końcowa kwota łącznej dotacji w roku 2010 wyniosła ok. 1,3 mld zł, podczas gdy wyliczona na rok 2001 w pierwszym programie regionalizacji konieczna wysokość dofinansowania samych tylko przewozów regionalnych została oszacowana na sumę 800 mln zł. Nasuwają się zatem oczywiste wątpliwości, czy mimo znaczącego wzrostu wydatków publicznych na przewozy pasażerskie ogólna kwota jest w ogóle wystarczająca, aby zapewnić pożądany wolumen i jakość podstawowej obsługi kolejowej.

Tabela 5.15

Wysokość dofinansowania do kolejowych przewozów o charakterze służby publicznej i wynik finansowy spółek przewozowych w latach 2004 - 2010*

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dotacja do przewozów [w mln zł] dla spółki:							
- Przewozy Regionalne	420,3	385,1	491,6	544,9	559,1	673,9	809,7
- Koleje Mazowieckie	-	99,6	149,5	152	182	183,7	191,5
- PKP Intercity	-	-	-	-	-	231,3	291,1
Razem [mln zł]	420,3	484,7	641,1	696,9	741,1	1 088,9	1 292,3
Dynamika 2004 = 100%	100	115	152,5	165,8	176,3	259,1	307,5
Wynik finansowy sp. PR [mln zł]	-862,3	-647,2	-142,5	+30,4	-138	-296,3	-169,6
Stopień pokrycia deficytu PR na przewozach [%]	b.d.	45,6	48,9	52,0	78,6	66,6	88
Wynik finansowy sp. PKP Intercity [mln zł]	-49,4	+3,1	+34,8	+45,2	-6,5	-76	-136
Wynik sp. KM [mln zł]	-	1,09	0,217	0,541	0,618	0,716	b.d.

* ceny bieżące

Źródło: opracowanie własne na podstawie Raportów Rocznych spółek Przewozy Regionalne i Koleje Mazowieckie z lat 2004-2010, Grupy PKP z lat 2009-2010

W analizie efektywności funkcjonowania kolei innych państw podkreślano, że poszukiwanymi efektami w zakresie przewozów pasażerskich było albo obniżenie wydatków łącznie, albo przy wzroście wydatków znaczny wzrost wielkości przewozów i jakości oferty. W przypadku kolei regionalnych w Polsce nie ma żadnego z tych efektów; natomiast można było spotkać się z głosami zadowolenia, że samorządy przeznaczają coraz więcej pieniędzy na przewozy regionalne. Traktowanie wzrostu wydatków publicznych na przewozy kolejowe jako zjawiska pozytywnego jest swoistym paradoksem reformy kolei w Polsce. Przy dramatycznie niskim wyjściowym pułapie finansowania przewozów regionalnych wzrost wydatków jest w pewnym okresie zjawiskiem naturalnym, jednocześnie jednak zasadniczym celem powinno być zwiększenie ich efektywności.

Te procesy zaczynają się krystalizować. Mimo przyjętych rozwiązań prawnych, zamykających rynek kolejowych przewozów regionalnych (utworzenie Kolei Mazowieckich) lub stawiających samorządy w sytuacji związania kapitałowego (usamorządowanie Przewozów Regionalnych), władze województw w coraz większym stopniu doceniają znaczenie konkurencji w kształtowaniu kosztów i jakości obsługi przewozowej. Podejmowane przez nie decyzje wyraźnie zmierzają w kierunku liberalizacji rynku, o czym świadczy chociażby wszczęcie procesu przygotowania do prywatyzacji spółki Koleje Mazowieckie. Wielkość dotacji udzielanych tej spółce przez samorząd województwa mazowieckiego wzrosła w okresie pięciu ostatnich lat dwukrotnie, z 80 do ponad 183 mln zł, przy wzroście

liczby pasażerów o 29% i pracy eksploatacyjnej o 19%⁵⁹⁶. Wobec brak u konkurencji i możliwości porównania z ofertami innych przewoźników, nie można rozstrzygająco wyrokować, na ile wzrost wydatków był uzasadniony obiektywnie, a na ile spowodowany niską efektywnością przewoźnika.

Konkludując należy stwierdzić, że osiągnięcie rozwoju pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce w zakresie podobnym jak w analizowanych wcześniej państwach UE będzie musiało łączyć się z działaniami w obu kierunkach: zarówno zapewnieniem wystarczającego finansowania, jak i wprowadzeniem mechanizmów wymuszających wzrost efektywności. Problem większego zasilania budżetowego jest przedmiotem decyzji politycznych i wymaga jasnego sprecyzowania, na ile cele społeczne przypisane funkcjonowaniu kolei w Polsce muszą być uwzględniane w procesie ich reformowania. Uwzględniając duży udział, jaki dotowane przewozy pasażerskie mają w przychodach zarządcy infrastruktury, nie można oczekiwać stabilności rynku kolejowego w Polsce bez rozwiązania tej zasadniczej kwestii.

Jak wspomniano, jednym z bezspornych pozytywnych wyników reformy kolei była znaczna redukcja zatrudnienia. W latach od 1998 do 2003 zatrudnienie w Grupie PKP zmniejszyło się z 212 tys. do 143 tys. osób i w kolejnych latach ulegało dalszej redukcji do wielkości 111,4 tys. na koniec 2008 roku⁵⁹⁷.

Od roku 2008 miała miejsce przyspieszona restrukturyzacja spółki PKP Cargo, która w związku z dużą stratą wdrożyła intensywny program naprawczy, obejmujący również redukcję zatrudnienia. Dzięki temu, spółka już w 2010 roku wygenerowała zysk i podjęła intensywne działania w celu modernizacji taboru i wejścia na rynki logistyczne. Spółka uruchomiła pierwszy bezpośredni pociąg do Niemiec i zamierza podjąć równą walkę konkurencyjną na rynkach europejskich, podobnie jak koleje niemieckie.

Działania restrukturyzacyjne zostały zapowiedziane również przez drugą dużą spółkę grupy PKP, Intercity. Jest to konieczne za względu na ogromną stratę w 2010 roku, spowodowaną zmniejszeniem liczby klientów aż o 14,6 mln osób (prawie 30%)⁵⁹⁸. Częściowo przyczyną jest uruchomienie konkurencyjnych pociągów przez spółkę Przewozy Regionalne, ale w dużej mierze spadek ten jest wynikiem niezadowolenia klientów z jakości i ceny oferty, a szczególnie chaosu, jaki miał miejsce przy wprowadzeniu rozkładu jazdy 2010/2011. W ocenie komentatorów rynku, obie spółki, Cargo i Intercity, podjęły działania, które powinny były przeprowadzić już dawno i do których zmusiła je dopiero krytyczna sytuacja finansowa.

⁵⁹⁶ Obliczenia na podstawie danych zawartych w: *Raport Roczny Kolei Mazowieckich 2009*. www.mazowieckie.com.pl.

⁵⁹⁷ *Biała Księga. Mapa problemów...*, op.cit., s.12.; *Raport roczny PKP SA 2009*.

⁵⁹⁸ 14,6 mln pasażerów mniej – katastrofalne wyniki PKP Intercity w roku 2010, „Rynek Kolejowy”, 31.01.2011.

Opisane wydarzenia wpisują się w charakterystykę zmian, które miały miejsce w latach 2009-2010 i które można przyjąć za cezurę rozpoczynającą trzeci okres przekształceń kolei polskich. W tym czasie miały miejsce następujące istotne wydarzenia:

- zmiany w organizacji przewozów pasażerskich (usamorządowienie PR i przejęcie przewozów międzywojewódzkich przez Intercity),
- przeprowadzenie głębokiej restrukturyzacji PKP Cargo i przygotowanie do podobnej restrukturyzacji spółki Intercity,
- wdrożenie systemowych rozwiązań w zakresie finansowania przewozów pasażerskich i programu modernizacji infrastruktury.

Przejęcie do nowego etapu przekształceń kolei w Polsce zaznaczone jest przez opracowanie dokumentów strategicznych, ważnych dla rozwoju transportu kolejowego. Wśród nich należy wymienić:

- rok 2008: program strategiczny z wizją docelową transportu kolejowego, Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030,
- rok 2010: Program operacyjny dla rozwoju rynku transportu kolejowego do roku 2015, stanowiący dokument wykonawczy dla Master planu,
- rok 2011: Wieloletni program inwestycji kolejowych do 2013 roku, obejmujący rzeczowy i finansowy program inwestycji kolejowych na trzy lata.

Wymienione programy formułują nowe cele reformy kolei na następne lata. W ich świetle celem generalnym jest kompleksowa rewitalizacja transportu kolejowego, obejmująca zarówno infrastrukturę, świadczone usługi, jak i kondycję przedsiębiorstw kolejowych. Cele szczegółowe, które mają służyć realizacji celu głównego to⁵⁹⁹:

- zapewnienie konkurencyjności kolei w wybranych segmentach rynku,
- zrównoważenie gałęziowej struktury transportu i ograniczenie szkód w środowisku, wynikających z rozwoju transportu,
- podnoszenie jakości obsługi pasażerów i załadowców,
- zapewnienie stabilnego finansowania infrastruktury kolejowej,
- efektywne wykorzystanie zasobów materialnych i ludzkich transportu kolejowego.

Powyższe sformułowania obejmują wszystkie grupy celów stawianych w procesie reformowania kolei, przede wszystkim cele ekonomiczne, społeczne i ekologiczne, z naciskiem na efektywność realizacji wynikających z nich zadań. Służyć temu mają zapowiedziane dalsze zmiany w strukturze instytucjonalnej transportu kolejowego, w tym:

- wyodrębnienie zarządcy sieci kolejowej PLK z grupy PKP,
- przejęcie własności zasobów infrastrukturalnych przez Skarb Państwa,
- prywatyzacja niektórych przedsiębiorstw (m.in. PKP Cargo),

⁵⁹⁹ *Master Plan...*, op.cit., s. 6.

- wdrożenie jako zasady mechanizmu konkurencji o rynek w procesie kontraktowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej,⁶⁰⁰
- kontraktowe regulowanie działalności zarządcy infrastruktury kolejowej.

Zapowiadane w *Programie działań...* przekształcenia wprowadzają do kształtu instytucjonalnego kolei polskich elementy stanowiące konieczny warunek funkcjonowania konkurencji na rynku i o rynek w ramach struktury separacyjnej. Struktura separacyjna jako taka nie przesądza o uzdrowieniu kondycji ekonomicznej sektora kolejowego; stanowi tylko ramy dla działania konkurencji, będącej narzędziem wzrostu efektywności i jakości usług, również usług użyteczności publicznej. Warunki uczciwej konkurencji wymagają natomiast postawienia wszystkich uczestników rynku w tej samej sytuacji: zdjęcia obciążeń publicznych (również w postaci nadmiernego zatrudnienia), ponoszenia ryzyka działalności, wyrównania startu. Te warunki w procesie reformy kolei polskich nie zostały stworzone, co świadczy o przewadze celów społecznych nad ekonomicznymi, mimo odmiennych priorytetów, deklarowanych w dokumentach programowych. Można tym samym wskazać na główne przyczyny nieskuteczności reformy kolei polskich w świetle stawianych celów ogólnych dla kolei UE:

1. Brak wdrożenia wszystkich elementów, koniecznych do właściwego funkcjonowania konkurencji w ramach struktury separacyjnej; w niektórych przypadkach przeciwdziałanie konkurencji (przewozy regionalne);
2. Odwlekanie decyzji co do zakresu i mechanizmu finansowania obowiązków służby publicznej, w tym utrzymania i modernizacji infrastruktury,
3. Brak konsekwencji w realizacji postanowień dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

W ramach komentarza można dodać, że po dwudziestu latach reformy sytuacja kolei w Polsce doszła do momentu, w którym zaczynały się reformy w innych państwach - nastąpił drastyczny spadek wielkości i jakości przewozów, stan techniczny infrastruktury i taboru kolejowego uległ degradacji, trudności finansowe nie zostały rozwiązane, a nawet wygenerowane zostało historyczne zadłużenie. Jednocześnie dopiero ta ostra sytuacja kryzysowa wyzwoliła racjonalne działania: zostały podjęte decyzje o rzeczywistej restrukturyzacji zasobów i uruchomieniu przedsięwzięć, przystosowujących przewoźników do konkurencji o rynek i klientów, a nie o pieniądze publiczne; zapewniono systemowe wsparcie finansowe dla przewozów użyteczności publicznej i obszerny program modernizacyjny dla infrastruktury, stanowiący nieodłączny warunek odnowy transportu kolejowego i realizacji wszystkich innych celów.

Tabela 5.16 zawiera zwięzłą charakterystykę przebiegu i efektów przekształceń sektora kolejowego w Polsce.

⁶⁰⁰ Wydaje się, że w świetle rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z marca 2011 i działań rządu (umowa z PKP Intercity) pozostanie to tylko deklaracją.

Tabela 5.16

Charakterystyka reformy i struktury instytucjonalnej kolei w Polsce

Obszary	Cechy i efekty
Cele reformy	- racjonalizacja skali działania i dostosowanie zasobów, - komercjalizacja działalności przewozowej, - wdrożenie prawa kolejowego UE, - poprawa wykorzystania kolei i jakości usług, - zapewnienie stabilności funkcjonowania, - modernizacja infrastruktury
Zmiany strukturalne	- utworzenie odrębnych podmiotów do realizacji poszczególnych procesów kolejowych, - zachowanie formy zintegrowanej - holding, - przekazanie działalności operatorskiej w zakresie przewozów regionalnych całkowicie w gestię samorządów
Prywatyzacja / komercjalizacja	- komercjalizacja wszystkich podmiotów, łącznie z zarządcą infrastruktury, - docelowo prywatyzacja podmiotów i rozwiązanie holdingu, - infrastruktura stanie się zasobem narodowym zarządzanym na podstawie kontraktu
Regulacja rynku	- specjalny urząd ds. regulacji technicznej i bezpieczeństwa, - ministerstwo ds. transportu w zakresie kontraktów na międzywojewódzkie przewozy pasażerskie, - UOKiK - współpraca z UTK w zakresie ochrony konkurencji, - brak regulacji ekonomicznej
Liberalizacja	- rynek towarowy w pełni otwarty, rynek pasażerski częściowo regulowany w ramach umów z samorządami, możliwość przewozów poza systemem umów, - duża liczba podmiotów (40) w przewozach towarowych i pasażerskich (21), - największe prywatne firmy przejęte przez Deutsche Bahn, - rosnąca liczba podmiotów samorządowych w przewozach pasażerskich, - niewielka przewaga w rynku przewozów ładunków przewoźnika publicznego, dominująca pozycja przedsiębiorstw publicznych w przewozach pasażerskich
Efekty	pozytywne: - stworzenie podstaw do działania konkurencyjnego rynku, - wdrożenie systemu regulacji rynku kolejowego, - początki: wdrożenie systemu kontraktowego zamawiania usług przewozowych, opracowanie programów modernizacji infrastruktury
Inne	- brak monitoringu jakości przewozów pasażerskich, - brak koordynacji przewozów pasażerskich i współdziałania różnych przewoźników, - zły stan techniczny infrastruktury, - możliwość wykorzystania dużych środków unijnych na programy inwestycji infrastrukturalnych i taborowych

Źródło: opracowanie własne

6. EFEKTY FUNKCJONOWANIA KOLEI W NOWYCH STRUKTURACH INSTYTUCJONALNYCH

Proces przekształceń kolei w krajach Unii Europejskiej charakteryzuje się szczególną specyfiką, wynikającą z celów stawianych temu procesowi. Cele efektywności ekonomicznej są uważane za istotne, ale prowadzące do celu nadrzędnego, jakim jest stworzenie wspólnego, europejskiego rynku kolejowego i rewitalizacja kolei, zwłaszcza w przewozach ładunków. W odróżnieniu od reform kolei w innych państwach na świecie, w UE konieczne było otwarcie narodowych rynków kolejowych i zapewnienie możliwości funkcjonowania na tym rynku przewoźników z różnych państw. Ten cel zdominował wybór ostatecznej struktury instytucjonalnej europejskiego rynku kolejowego, którym jest struktura separacyjna.

Zasady modelu separacyjnego zostały określone w dyrektywie Rady EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych nr 91/440, w której ustawodawca wspólnotowy domaga się, aby przedsiębiorstwom kolejowym nadano status indywidualnych operatorów, działających na zasadach komercyjnych i dostosowujących się do potrzeb rynku. W dyrektywie podkreśla się, że przyszłe funkcjonowanie i efektywne działanie kolei może być łatwiejsze, jeżeli dokona się rozdzielenia między świadczeniem usług transportowych a zarządzaniem infrastrukturą i umożliwi dostęp do narodowych sieci kolejowych.

W konsekwencji, odnosząc się do struktur kolejowych powstałych w wyniku reform, ich zasadnicze zręby we wszystkich krajach członkowskich UE są podobne. Główną ich cechą jest wyodrębnienie funkcjonalne i organizacyjne zarządzania infrastrukturą kolejową z pozostałej działalności bez możliwości jej łączenia z wykonawstwem przewozów. W każdym z analizowanych państw, tj. w Szwecji, Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji i w Polsce istnieje odrębny podmiot zarządzający infrastrukturą oraz zostały ustanowione reguły niedyskryminacyjnego dostępu do sieci; jednak w trzech ostatnich państwach zarządca infrastruktury jest powiązany z przedsiębiorstwami przewozowymi poprzez umiejscowienie w ramach holdingu, grupy czy jednego przedsiębiorstwa. Taki układ jest traktowany jako struktura zintegrowana. Zwarta charakterystyka podstawowych cech struktur instytucjonalnych kolei w analizowanych państwach zawarta jest w tabeli 6.1.

Tabela 6.1

Charakterystyka struktur kolei w wybranych państwach UE

	Dominujące cechy struktury		
	Zarządca infrastruktury	Przewoźnicy	Przewozy pasażerskie
Szwecja	agencja rządowa	skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe, funkcjonujące niezależnie na rynku	konkurencja o rynek dla przewozów regionalnych (regiony) i deficytowych międzyregionalnych (organ centralny)
Wielka Brytania	szczególny rodzaj spółki państwowej non-profit	prywatne przedsiębiorstwa funkcjonujące niezależnie na rynku	konkurencja o rynek z podziałem na linie rentowne i nierentowne, wszystkie w gestii rządu
Niemcy	spółka prawa handlowego w ramach koncernu	państwowe spółki prawa handlowego skupione w ramach koncernu	przewozy regionalne na zasadach przetargowych (regiony), międzyregionalne na zasadach komercyjnych
Francja	podział funkcji: administracyjne wykonuje przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, rzeczywista realizacja funkcji - komórka w ramach zintegrowanego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej	zintegrowane przedsiębiorstwo użyteczności publicznej	przewozy regionalne w gestii zarządów regionów, ale bez możliwości konkurencji; jedynym przewoźnikiem jest przedsiębiorstwo państwowe
Polska	spółka prawa handlowego w ramach grupy	państwowe spółki prawa handlowego w holdingu; w przewozach ładunków liczące się przedsiębiorstwa prywatne, w przewozach pasażerskich przedsiębiorstwa samorządowe	przewozy regionalne w gestii władz regionalnych, ograniczona możliwość stosowania procedur przetargowych; przewozy międzyregionalne dotowane bez uwzględnienia podziału na linie rentowne i nierentowne, licząca się konkurencja na rynku

Źródło: opracowanie własne

Forma organizacyjno-prawna podmiotu zarządzającego infrastrukturą jest zróżnicowana; w Polsce, Niemczech i Wielkiej Brytanii jest to spółka prawa handlowego, z zastrzeżeniem, że zarządca brytyjski jest spółką non-profit. W Szwecji i Francji zarządca infrastruktury kolejowej ma formę agencji rządowej. Konsekwencją jest inna konstrukcja systemu opłat za użytkowanie sieci; w pierwszych trzech wymienionych krajach opłaty pobierane od przewoźników za dostęp do infrastruktury muszą pokryć koszty zarządcy w zakresie utrzymania sieci i prowadzenia ruchu. Jednak biorąc pod uwagę, że we wszystkich przypadkach to państwo określa zasady naliczania opłat, poprzez urząd regulatora zatwierdza ich wysokość i dotuje koszty utrzymania sieci, samodzielność ekonomiczna zarządcy jest ograniczona i forma organizacyjno-prawna nie ma większego znaczenia. W większości państw właścicielem sieci kolejowej pozostaje państwo. Jedynym krajem, w którym całkowicie sprywatyzowano infrastrukturę kolejową była Wielka Brytania; był to jednak eksperyment nieudany i po 5 latach w prywatnych rękach brytyjska sieć kolejowa w 2001 roku wróciła pod zarządek publiczny.

We wszystkich państwach problemem jest zapewnienie środków na finansowanie utrzymania i rozwoju infrastruktury. W rezultacie coraz bardziej podkreślana jest potrzeba ustanowienia systemu motywacyjnego dla zarządcy infrastruktury, zwiększającego efektywność prowadzonej przez niego działalności. Taki system motywacyjny został wdrożony w Wielkiej Brytanii i w Niemczech oraz zapowiedziany w Polsce. Jest on ukierunkowany na przede wszystkim na bieżącą efektywność produkcyjną zarządcy sieci i tylko w Wielkiej Brytanii systemowe rozwiązania umożliwiają pewien wpływ przewoźników na kierunki rozwoju sieci w ramach projektowanych przez rząd franczyz pasażerskich. Tym samym przewoźnicy kolejowi raczej wykorzystują oferowaną infrastrukturę, natomiast koncepcje jej rozwoju wychodzą od gremiów publicznych, w czym znaczącą rolę odgrywa Komisja Europejska.

Kolejną cechą struktur kolei europejskich jest występowanie konkurencji wewnątrzgałęziowej, zarówno w przewozach ładunków, jak i pasażerów. Konkurencja w przewozach ładunków formalnie nie jest ograniczona, jednak liczba przewoźników wykonujących przewozy jest stosunkowo niewielka; większa w Niemczech i Polsce, znacznie mniejsza w pozostałych krajach. W większości analizowanych państw dochodziło do prób ograniczania konkurencji, albo przez działania zarządcy infrastruktury (Niemcy, Francja), albo uprzywilejowaną pozycję dotychczasowego państwowego przewoźnika (Szwecja, Polska).

Liczba przewoźników aktywnych w przewozach pasażerskich jest mniejsza niż w przewozach ładunków i działają oni głównie w przewozach regionalnych, finansowanych z budżetów publicznych. Rynek przewozów regionalnych, będący domeną usług publicznych finansowanych przez rządy podlega ochronie. Możliwa jest tu konkurencja, jednak jest to konkurencja regulowana o rynek w ramach procedur przetargowych. Szerokie włączenie władz samorządowych do decyzji o zakresie obsługi kolejowej jest kolejną wspólną cechą struktur instytucjonalnych kolei UE; wyjątkiem jest Wielka Brytania, gdzie organizacja tych przewozów po-

zostaje w gestii rządu. Mimo niewielkiej liczby konkurujących przewoźników pasażerskich we wszystkich krajach podkreśla się korzystne efekty konkurencji w postaci mniejszych kosztów jednostkowych obsługi przewozowej i wyższej jakości. Nie oznacza to mniejszych obciążeń dla budżetu, wręcz przeciwnie, wydatki budżetowe są większe, gdyż zapewnienie dobrej jakości obsługi wiąże się z większą pracą eksploatacyjną w przewozach, konieczną wymianą taboru i poprawą innych parametrów obsługi.

Rozwiązania w odniesieniu do organizacji przewozów międzyregionalnych są różne: w Wielkiej Brytanii wszystkie przewozy pasażerskie podlegają konkurencji regulowanej, a w Niemczech nie ma regulacji przewozów międzyregionalnych w ogóle, chociaż do niedawna były one chronione prawnie przed konkurencją ze strony przewozów autobusowych. Bariery wejścia na rynek przewozów międzyregionalnych i ryzyko przychodów są na tyle wysokie, że rynek ten nie jest atrakcyjny dla nowych przedsiębiorców. Zauważyć można także tendencje do ograniczania kolejowych przewozów międzyregionalnych do linii o najwyższych potokach pasażerów. W tych relacjach budowane są linie wysokich prędkości, natomiast coraz większym problemem we wszystkich krajach jest utrzymanie atrakcyjnej oferty na liniach słabiej obciążonych.

Dalszym elementem wspólnym struktur kolei europejskich jest funkcjonowanie instytucji regulacyjnej, odpowiedzialnej za nadzorowanie prawidłowości konkurencji na rynku, a także standardów technicznych i bezpieczeństwa. Nadzorowanie prawidłowości konkurencji ogranicza się w zasadzie do nadzorowania równości dostępu do sieci i wysokości naliczanych opłat. We wszystkich analizowanych przypadkach, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii, gdzie robi to rząd, organa regulacyjne nie są wyposażone w kompetencje w zakresie regulacji ekonomicznej i prokonkurencyjnej, nie prowadzą badań dotyczących kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw i możliwości rozwoju konkurencji. Opracowanie koncepcji regulacji proefektywnościowej w stosunku do zarządcy infrastruktury, o czym wspomniano wcześniej, jest zadaniem rządów. W odniesieniu do przewozów pasażerskich funkcje regulatora pełnią władze publiczne; dla przewozów regionalnych - władze samorządowe, dla przewozów ponadregionalnych - rząd. Znowy wyjątkiem jest Wielka Brytania, w której kształt struktury organizacyjnej sektora kolejowego został zaprojektowany z myślą o konkurencji regulowanej dla wszystkich przewozów pasażerskich i funkcję regulatora konkurencji pełni rząd.

Wspólną cechą wszystkich reform i struktur jest duże zaangażowanie państwa, zarówno w sam proces przekształceń kolei, jak i w funkcjonowanie rynku kolejowego. Kompetencje państwa w procesie przekształceń wynikają z jego uprawnień właścicielskich wobec restrukturyzowanego przedsiębiorstwa oraz z odpowiedzialności za liberalizację rynku, określonej prawem UE. Duże uprawnienia przysługują państwu z tytułu odpowiedzialności za stan infrastruktury kolejowej i jako podmiotowi finansującemu usługi użyteczności publicznej. Paradoksalnie liberalizacja rynku kolejowego oznacza znaczny wzrost zaangażowania państwa w sektor kole-

jowy i chodzi nie tylko o wzrost finansowania, ale o wysiłek związany z tworzeniem systemu regulacji i zamówień publicznych.

Należy podkreślić, że proces przekształceń struktury organizacyjnej sektora kolejowego i dopracowywania struktury funkcjonalnej nie jest jeszcze zakończony. We wszystkich państwach miały miejsce zmiany przyjętej na początku wyjściowej struktury organizacyjnej i trwają działania mające na celu doskonalenie przyjętych rozwiązań, zwłaszcza w zakresie systemu regulacji zarządcy infrastruktury. Świadczy to o eksperymentalnym i ewolucyjnym charakterze procesów reform kolei. Jednocześnie trzeba zauważyć, że żadne z państw, z wyjątkiem może Wielkiej Brytanii, nie wdrożyło w pełni szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, wynikających z modelu teoretycznego.

Mimo wspólnych, narzuconych zasad i rozwiązań, trudno mówić o jednolitości struktur organizacyjno-funkcjonalnych kolei europejskich. Elementem przesądającym o ich zróżnicowaniu są zależności między poszczególnymi podmiotami, realizującymi procesy kolejowe w ramach struktury instytucjonalnej kolei, w szczególności umiejscowienie podmiotu zarządzającego infrastrukturą kolejową i stopień prywatyzacji działalności kolejowej. Przypadki ekstremalne to Wielka Brytania, gdzie poszczególne rodzaje działalności kolejowej prowadzone są przez odrębne sprywatyzowane spółki i Francja, gdzie istnieje jeden duży, publiczny podmiot, wykonujący wszystkie funkcje bez perspektyw prywatyzacji. Najbardziej zrównoważoną strukturę rynkową ma sektor kolejowy w Polsce, gdzie obok państwowego przewoźnika ładunków istnieją liczące się przedsiębiorstwa prywatne, obsługujące już prawie połowę przewożonej masy towarowej. Na rynku pasażerskim funkcjonuje trzech liczących się przewoźników, chociaż wszystkie firmy mają właścicieli publicznych. Konkurencja między nimi nie jest w pełni możliwa, ale też Polska jest jedynym krajem, gdzie w przewozach międzyregionalnych występuje znacząca konkurencja na rynku.

Biorąc pod uwagę, że struktura separacyjna kolei została zaprojektowana z myślą o liberalizacji rynku i wzroście konkurencji, to można przyjąć, że liczba wydanych licencji dla przewoźników i podział rynku między różnych operatorów może być wskaźnikiem skuteczności funkcjonowania tej struktury. Zbiorcze dane odzwierciedlające efekty przekształceń kolei z uwzględnieniem struktury rynku przedstawia tabela 6.2, natomiast wyniki dotyczące rozwoju przewozów w analizowanych państwach zawiera tabela 6.3.

Tabela 6.2

Efekty przekształceń kolei w wybranych krajach UE

	Szwecja	Wielka Brytania	Niemcy	Francja	Polska
Separacja zarządcy infrastruktury	✓	✓			
System motywacyjny zarządcy		✓	✓		
Regulacja ekonomiczna		✓			
Liberalizacja i prywatyzacja					
Liczba licencji w przewozach ładunków powyżej 20			✓		✓
Liczba licencji w przewozach pasażerskich powyżej 10		✓	✓		✓
Udział przewoźników prywatnych w przewozach ładunków	10%	90-10%*	25%	17%	31%
Udział przewoźników prywatnych w przewozach pasażerskich	19%	100%	13%	0%	0,4%
Ocena efektów przewozowych					
Wzrost przewozów ładunków	✓	✓	✓		
Wzrost udziału kolei w rynku przewozów ładunków		✓			
Wzrost przewozów pasażerskich	✓	✓	✓	✓	
Wzrost udziału kolei w rynku przewozów pasażerskich	✓	✓	✓	✓	
Ocena jakości					
Śr. miejsce w rankingu satysfakcji klientów	13	8,5	17	15	24,6
Miejsce w rankingu w ocenie punktualności i niezawodności	23	6	24	20	25
Miejsce w rankingu w ocenie czasu podróży	18	2	10	14	25
Miejsce w rankingu w ocenie dostępności informacji	12	2	23	24	25

* rynek zdominowany przez jednego przewoźnika

Źródło: opracowanie własne

Konkurencja nie jest oczywiście celem samym w sobie, jest narzędziem służącym wzrostowi efektywności działalności kolejowej, co powinno być odzwierciedlone w obniżce kosztów jednostkowych i wzroście jakości przewozów (satysfakcji klientów). Dla potrzeb niniejszej monografii jako syntetyczny miernik efektywności funkcjonowania kolei w nowych strukturach przyjęto wzrost wielkości przewozów i udziału kolei w rynku, które do pewnego stopnia to odzwierciedlają⁶⁰¹.

⁶⁰¹ Patrz punkt 1.5 części I monografii.

Tabela 6.3

Zmiany wielkości przewozów i udziału kolei w rynku w pięciu wybranych państwach UE

Wyszczególnienie	Szwecja	Wlk. Brytania	Niemcy	Francja	Polska
	zmiana w okresie reformy kolei w %				
Wielkość przewozów ładunków	1,5	20	36	-3,4	-64
Udział kolei w rynku	-10	13	2	-28	-78
Wielkość przewozów pasażerskich	71	58	28	49	-48
Udział w kolei rynku	47	38	12	23	-72

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

Najważniejsze zakładane efekty przekształceń kolei, tj. wzrost wielkości przewozów i udziałów kolei w rynku generalnie zostały osiągnięte w większości analizowanych przypadków, chociaż w różnym, niezbyt satysfakcjonującym stopniu.

Wzrost przewozów ładunków (praca przewozowa) wyniósł od 1,5% w Szwecji do ok. 36% w Niemczech. Szwecja to kraj, gdzie funkcjonująca struktura kolei jest strukturą w pełni separacyjną, a konkurencja na rynku przewozów ładunków była możliwa najwcześniej, już od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Mimo to, liczba nowych przewoźników jest niska, a udział przewoźnika publicznego w rynku pozostaje dominujący, ponad 90-procentowy.

Tymczasem funkcjonująca w Niemczech struktura uważana jest za strukturę zintegrowaną, a prywatni przewoźnicy ładunków skarżą się na liczne przypadki dyskryminacji. Mimo to w Niemczech osiągnięto największy wzrost przewozów ładunków i również wzrost udziału kolei w rynku, co prawda niewielki - zaledwie dwuprocentowy. Również w Niemczech procentowy udział w rynku nowych, prywatnych przewoźników jest największy (pomijając Polskę). Udział ten jest jednak niewiele większy niż we Francji, gdzie struktura rynku i praktyka liberalizacji jest wyjątkowo nieprzyjazna dla nowych przewoźników, a otwarcie rynku nastąpiło przed kilku zaledwie laty w ostatnim dopuszczalnym przez Komisję Europejską terminie. Tym samym nie można jednoznacznie powiązać efektów przewozowych ze stopniem liberalizacji i nasileniem konkurencji na rynku.

Bardziej jednolita sytuacja panuje w sektorze przewozów pasażerskich. We wszystkich analizowanych przypadkach (poza Polską) osiągnięto zarówno wzrost wielkości przewozów, jak i wzrost udziału kolei w rynku. Jest to jednoznacznie skutek regionalizacji, czyli interwencji publicznej zapewniającej stabilne finansowanie rozbudowanej oferty kolejowej, co uczyniło ten segment rynku atrakcyjnym polem działania dla „starych” i nowych przedsiębiorców. Na podstawie doświadczeń wynikających z procesów kontraktowania usług przewozowych można powiedzieć, że ich wykonawstwo przez prywatne firmy operatorskie pozwala na uzyskanie wyższej efektywności działalności, poprawę jakości usług, dość często ob-

nizienie stawek taryfowych. Te pozytywne efekty zostały osiągnięte we wszystkich analizowanych krajach, bez względu na strukturę organizacyjną kolei, również we Francji, gdzie samorządy są zobligowane do powierzania obsługi przewozowej przewoźnikowi narodowemu, SNCF. Rozwój przewozów pasażerskich należy więc przypisać raczej wzmożonemu finansowaniu publicznemu, a wzrost ich efektywności stosowaniu zasad kontraktowych, niż istniejącej strukturze sektora kolejowego.

W odniesieniu do jakości najlepszy wynik osiągnęły koleje Wielkiej Brytanii, bez względu na to, że przewozy realizuje największa liczba przewoźników. Zarówno duża liczba operatorów ubiegających się o kontrakty, jak i dobra współpraca przewoźników w realizacji całościowej oferty są rezultatami funkcjonowania specyficznych dla systemu brytyjskiego rozwiązań, przewidzianych już w fazie projektowania nowego systemu. Te rozwiązania to maksymalne obniżanie barier dostępu do rynku (leasing taboru) i obowiązek koordynacji rozkładów, taryf i informacji. Bardzo złe oceny (z wyjątkiem kolei brytyjskich), niezależnie od poziomu technicznego i kondycji finansowej uzyskały analizowane systemy kolejowe w zakresie punktualności pociągów i niezawodności. Wskazuje to na brak wpływu operatorów na działania zarządcy infrastruktury, np. z powodu niedostatecznie precyzyjnych zapisów w umowach o dostęp.

Państwa o bardziej zdeintegrowanej strukturze sektora kolejowego (Szwecja, Wielka Brytania) wydały mniej licencji dla nowych przewoźników niż państwa o bardziej zwartej strukturze kolei (Niemcy, Polska). W tych też państwach rynek przewozów ładunków jest skoncentrowany w większym stopniu niż w pozostałych, a rynek pasażerski w mniejszym. Jeśli chodzi o efekty przewozowe, jednoznaczna ocena w tym zakresie nie jest możliwa.

Konkludując powyższe i odnosząc się do wpływu struktury instytucjonalnej na realizację celów reformy kolei, należy stwierdzić, że **wzrost wielkości przewozów i udziału kolei w rynku nie mogą być przypisane w całości ani strukturze instytucjonalnej sektora kolejowego, ani stopniowi liberalizacji i konkurencji, ani też strukturze własnościowej**. Wynika z tego, że rozwiązania instytucjonalne sektora kolejowego nie przesadzają o wzroście przewozów. Inne, ważne czynniki to skuteczność regulacji (na poziomie regionalnym i rządowym), zasilanie finansowe wykonawstwa usług użyteczności publicznej oraz techniczny poziom sieci kolejowej, zależny od dostępności środków publicznych.

Na bazie analizy prezentowanych wyników funkcjonowania kolei w nowych strukturach instytucjonalnych nasuwa się kilka wniosków o bardziej ogólnym charakterze.

Mimo że struktura separacyjna sektora kolejowego nie przesądza o jego rozwoju, to jednak nie należy umniejszać znaczenia oddziaływania konkurencji, którą ta struktura umożliwia. Wyraźne wzbogacenie struktury podmiotowej rynku kolejowego jest najbardziej widocznym efektem przekształceń na rynkach kolejowych w państwach UE. Daje to szanse na istnienie efektywnej konkurencji, nie tylko w obszarze usług przewozowych, ale także usług około- kolejowych.

Wdrożenie struktury zdeintegrowanej sektora kolejowego pociąga za sobą koszty transakcyjne, które są większe w początkowej fazie jej funkcjonowania. Ważne jest, aby zaplanowana struktura nie była zbyt rozdrobniona i żeby koszty funkcjonowania sektora nie przewyższyły korzyści uzyskanych przez wzrost efektywności. Generalnie jednak należy zauważyć, że przekształcając sektor kolejowy stosownie do narzuconych wytycznych UE państwa poniosły koszty funkcjonowania nowej struktury, ale nie wykorzystały w pełni możliwości, jakie ta struktura daje, tj. stymulowania efektywności poprzez konkurencję. W największym stopniu, mimo zastrzeżeń, zasada wykorzystania konkurencji została zrealizowana w przekształconej strukturze kolei brytyjskich.

Sieci kolejowe największych państw UE są systemami służącymi głównie przewozom pasażerskim (z wyjątkiem Szwecji), a więc realizacji celów publicznych, zależnych od finansowania publicznego. Cele czysto komercyjne realizowane są przede wszystkim w przewozach ładunków i stanowią mniejszą część pracy eksploatacyjnej kolei. Struktura separacyjna wymusiła wprowadzenie przejrzystego rozdzielenia działalności o charakterze użyteczności publicznej od działalności komercyjnej. Rozdzielenie to unaocznilo wielkość potrzeb w zakresie prowadzenia tej działalności (w obszarze zarządzania infrastrukturą i w przewozach pasażerskich) oraz stworzyło sprzyjające warunki do wdrożenia mechanizmów umożliwiających racjonalizację wydatków publicznych. Tymi mechanizmami są zasady umownego zlecenia przewozów i/lub konkurencja o rynek. Stosowanie powyższych instrumentów umożliwia też osiągnięcie pozytywnych efektów jakościowych, stanowiących o atrakcyjności przewozów kolejowych. Zasady kontraktowe mogłyby być także elementem regulacji ekonomicznej zarządcy infrastruktury, prowadząc do efektywnego wydatkowania środków publicznych w tym obszarze. Potrzeba działań w tym kierunku została jednak dostrzeżona przez analizowane państwa stosunkowo późno.

Z drugiej strony, wprowadzenie struktury separacyjnej odcięło możliwość dotowania skrótnego przewozów pasażerskich przez przewozy towarowe. W konsekwencji państwa musiały podjąć decyzje co do zwiększonego dotowania lub ograniczania usług użyteczności publicznej, co mogło być jedną z przyczyn oportunistu we wdrażaniu struktury separacyjnej. Ze względu na różne cele realizowane przez sieć kolejową, publiczne i komercyjne, jest pożądane, aby system kolejowy stwarzał możliwość funkcjonowania przewoźników o różnej strukturze własnościowej na jednej sieci infrastruktury. Wybór mieszanych rozwiązań może być dobrą drogą transformacji niewydolnego systemu monopolistycznego do kolei bardziej efektywnej i atrakcyjnej dla klientów.

Przekształcenia kolei przyniosły również pewne nieprzewidziane i przeciwnie do zamierzonych skutki. Zostały one zaprojektowane pod kątem ożywienia przewozów towarowych, jednak skorzystały na tym głównie przewozy pasażerskie. Miało to również ten niekorzystny skutek, że w warunkach sieci europejskiej o ruchu mieszanym wzrost ruchu pasażerskiego pogorszył dostępność linii i warunki ruchu dla przewozów towarowych.

Jednym z oczekiwanych przez Komisję Europejską efektów w zakresie nowej organizacji rynku kolejowego było umożliwienie operatorom przewozów towarowych prowadzenia przewozów zgodnie z wymaganiami rynku europejskiego, w bezpośrednich relacjach między załadowcami i odbiorcami ładunków, a nie w granicach narodowych. Od 2007 roku formalnie nie ma przeszkód w realizacji takich przewozów, określanych mianem „seamless” - bez szwów. W procesie liberalizacji rynku w różnych państwach powstały nowe przedsiębiorstwa przewozów towarowych, ale tylko kilku prywatnych przewoźników realizujących przewozy międzynarodowe, wśród których można wymienić Rail4Chem, Veolia, Arriva czy Frightliner. W tym samym czasie ekspansję na rynku, polegającą na przejmowaniu nowych, prywatnych firm, podjęły duże państwowe przedsiębiorstwa, przede wszystkim DB AG i SNCF.

Przejęcia pozwalają rozwijać przewozy na skalę ogólnoeuropejską, jednocześnie jednak wyłaniający się kształt rynku ma charakter oligopolu, zdominowanego przez kilku państwowych przewoźników. Niezależni przewoźnicy wykonują w Europie zaledwie 7% przewozów⁶⁰². Procesy zachodzące na rynku europejskim świadczą o ponownej monopolizacji i upaństwowieniu rynku oraz budzą obawy co do jego dalszego funkcjonowania na zasadach konkurencji. Sytuacja ta wymaga uregulowania, jednak nie ma stosownej instytucji unijnej, odpowiedzialnej za sprawy ekonomicznej regulacji rynku kolejowego.

Efektem „ubocznym” procesów restrukturyzacji kolei w Unii Europejskiej jest obszerna modernizacja techniczna transportu kolejowego. Tworzenie wspólnego europejskiego rynku wymusza wdrożenie długotrwałego programu harmonizacji technicznej. Ma to dwojakie skutki; z jednej strony jest okazją do wprowadzenia nowych technologii i unowocześnienia całego systemu, co może być pomocne w walce o wygraną konkurencji międzygałęziowej. Z drugiej strony, wymaga ponoszenia dużych nakładów finansowych, powodując dodatkowe obciążenie finansów publicznych, czego właśnie poprzez reformy kolei chciano uniknąć. Upływ czasu i wzrost kosztów czynników produkcji sprawia, że bezwzględna redukcja kosztów funkcjonowania kolei staje się coraz mniej osiągalna. Coraz większego znaczenia w ocenie skuteczności podejmowanych działań nabierają zatem koszty zewnętrzne.

Na zakończenie rozważań związanych z efektywnością przekształceń sektora kolejowego w Unii Europejskiej warto podjąć wątek oportunistów, przejawiającego się w opóźnieniach otwierania rynku lub decyzjach państw dotyczących podjęcia zobowiązań służby publicznej. Oportunizm ten świadczy przede wszystkim o wewnętrznej sprzeczności celów stawianych reformom kolejowym przez podejmujące je państwa. Deklarowane cele ekonomiczne są podporządkowane celom społecznym i politycznym, w tym utrzymaniu zatrudnienia czy dominacji publicznego/narodowego przewoźnika. Tego samego typu dylematy mogą dotyczyć rozbieżno-

⁶⁰² K. Barrow: *8 big challenges for European rail freight*. International Railway Journal, nr 1/ 2010, s. 20-23.

ści między deklarowanymi celami ekologicznymi a rzeczywistymi wyższymi priorytetami przypisywanymi celom ekonomicznym, co pociąga za sobą np. brak finansowania rozwoju potrzebnej infrastruktury kolejowej.

Z drugiej strony, oportunizm związany zwłaszcza z otwieraniem rynków wskazuje na konflikt między interesami narodowymi a interesem Wspólnoty Unii Europejskiej. W klasycznej teorii monopolu koszty jego funkcjonowania i regulacji oraz korzyści ze wzrostu dobrobytu rozważane są w ramach jednego, zamkniętego społeczeństwa. Dotowanie kosztów stałych kolejowego monopolu sieciowego może być uzasadnione, jeżeli zwiększone korzyści ze wzrostu efektywności jego usług pozostają w tym samym społeczeństwie. Sytuacja jednak się zmienia, jeżeli korzyści te zostają rozproszone pomiędzy członków innych społeczeństw, przedsiębiorstwa międzynarodowe, wykonujące komercyjne przewozy na dotowanej sieci danego kraju. Stąd ochrona własnych kolejowych przedsiębiorstw publicznych i powolne udostępnianie narodowego rynku.

Aspekt ostatni związany jest z pytaniem o granice wzrostu przewozów kolejowych. Obniżanie opłat za dostęp do infrastruktury, poprawa jakości oferty, wzrost szybkości podróży nie przełamia ograniczeń, jakie niesie ze sobą technologia transportu kolejowego w konkretnych uwarunkowaniach europejskich, nieporównywalnych z amerykańskimi, rosyjskimi czy chińskimi. Ożywienie popytu na usługi kolejowe jest możliwe tylko do pewnego poziomu, powyżej którego w najlepszym razie nastąpi stagnacja. Tym ważniejszy dla przetrwania systemu kolejowego powinien być nacisk na jego efektywność w podstawowych aspektach, tj. w obszarze utrzymania i rozwoju infrastruktury oraz wykonawstwa przewozów.

ZAKOŃCZENIE

Głównym celem reform kolei, podejmowanych w Unii Europejskiej jest zwiększenie udziału kolei w obsłudze przewozowej gospodarki i społeczeństwa. Z jego realizacją związane są nadzieje także na realizację celów ekologicznych i politycznych, tj. rozszerzenia wspólnego rynku transportowego na rynek kolejowy. Trwała efektywność ekonomiczna przedsiębiorstw kolejowych jest w tym kontekście postrzegana jako środek prowadzący do celu, a konkurencja wewnątrzgałęziowa, z ewentualną prywatyzacją przedsiębiorstw przewozowych ma być narzędziem wspomagającym jej osiągnięcie. Stąd wybranym modelem struktury organizacyjnej dla funkcjonowania odnowionych kolei Unii Europejskiej jest struktura separacyjna, tworząca w założeniu najlepsze ramy dla rozwoju konkurencji. Jej główną cechą charakterystyczną jest oddzielenie działalności polegającej na zarządzaniu infrastrukturą od wykonawstwa przewozów, jako warunek szerokiego udostępnienia narodowych rynków kolejowych.

Wytyczne wskazujące kierunki przekształceń, zawarte w dyrektywach i rozporządzeniach Wspólnot Europejskich i tworzące filary zmian instytucjonalnych kolei, są w pełni zgodne z założeniami teoretycznymi dla przekształceń sektora skupionego wokół segmentu infrastrukturalnego, tworzącego monopol naturalny. Zostały w nich uwzględnione zarówno potrzeba regulacji tego segmentu, poprzez regulację zasad naliczania i wysokości pobieranych opłat, jak i potrzeba zapewnienia warunków równego dostępu do podstawowego czynnika produkcji kolejowej, jakim jest infrastruktura. Zostały zaprojektowane zasady dostępu do działalności kolejowej, zawierające takie same dla wszystkich podmiotów wymogi w zakresie ich kwalifikacji, kondycji finansowej i spełniania warunków bezpieczeństwa. Zapewniono funkcjonowanie organów nadzorujących monopol sieciowy w zakresie równości dostępu do sieci. W celu zapewnienia braku dyskryminacji ograniczono prawo zarządcy infrastruktury do wykonawstwa przewozów i pobierania opłat. Stworzono zatem ramy umożliwiające równe funkcjonowanie wielu podmiotów na rynku kolejowym, a poprzez nakaz udostępniania sieci narodowych zapewniono także rozszerzenie skali działania, konieczne do zwiększenia elastyczności i opłacalności przewozów kolejowych.

Drugim nurtem reform kolei ujętym w prawie europejskim było stworzenie warunków umożliwiających przystosowanie dotychczasowych monopolistycznych przewoźników do działania w konkurencyjnym otoczeniu. Obejmowało to przede wszystkim zwolnienie od nieodpłatnego wykonywania obowiązków przewozowych w ramach służby publicznej i uzdrowienie finansów przedsiębiorstw kolejowych poprzez oddłużenie. Państwa członkowskie zostały ponadto zobligowane do

zapewnienia odpowiedniego poziomu infrastruktury kolejowej, umożliwiającego świadczenie usług na wysokim poziomie jakościowym. W celu usprawnienia przewozów międzynarodowych został podjęty szeroki program harmonizacji technicznej i operacyjnej sieci kolejowych wraz z modernizacją najważniejszych szlaków, wpieraną w znacznym stopniu ze środków wspólnotowych.

Można zatem stwierdzić, że konstrukcja ramowa dla funkcjonowania wewnętrznego rynku kolejowego jest konstrukcją zgodną z teoretyczną wiedzą ekonomiczną, spójną, obejmującą wszystkie ważne aspekty równej konkurencji z udziałem samodzielnych i nastawionych na efektywność ekonomiczną podmiotów.

Ze względu na wspólne podstawy prawne struktura separacyjna wdrożona w analizowanych w pracy państwach wykazuje wiele podobieństw, ale są także różnice. Do zasadniczych należy umiejscowienie podmiotu zarządzającego infrastrukturą kolejową. Zgodnie z założeniami jego całkowita niezależność od przewoźników powinna być gwarantem rozwoju konkurencji i struktury podmiotowej rynku. Tylko w dwóch badanych przypadkach, Szwecji i Wielkiej Brytanii, został spełniony ten warunek. Szwecja i Wielka Brytania mają strukturę sektora kolejowego w największym stopniu zgodną z modelem teoretycznym. Ponadto w Wielkiej Brytanii wszystkie przewozy oddano do prowadzenia prywatnym przewoźnikom. Należałoby zatem oczekiwać, że będą to rynki o bogatej strukturze podmiotowej i intensywnej konkurencji.

Przeprowadzone badania wykazały jednak, że wskaźniki rozwoju konkurencji, jakimi mogą być liczba udzielonych licencji i udział prywatnych podmiotów w rynku były największe w państwach o strukturze uważanej za zintegrowaną. Nawet we Francji, gdzie funkcjonuje nadal jedno zintegrowane przedsiębiorstwo, a rynek został udostępniony stosunkowo niedawno, udział prywatnych przewoźników jest niewiele mniejszy niż w Niemczech. Natomiast w Szwecji, charakteryzującej się dużą niezależnością zarządcy od przewoźników od początku reformy, wczesnym otwarciem rynku przewozów ładunków oraz niskimi kosztami dostępu do infrastruktury, rynek jest zdominowany przez publicznego przewoźnika, a wzrost przewozów ładunków jest niewielki.

Generalnie efekty wdrażania struktury separacyjnej w sensie oczekiwanego wzrostu przewozów kolejowych wypadają poniżej oczekiwań. Odnotowano pewien wzrost pracy przewozowej ładunków i niewielki wzrost udziału kolei w rynku (z wyjątkiem Francji). Inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do przewozów pasażerskich, gdzie odnotowano istotny wzrost zarówno wielkości przewozów, jak i udziałów kolei w rynku. Jak stwierdzono na podstawie przeprowadzonych badań, jest to skutkiem głównie wdrożenia zasad kontraktowych do powierzania obsługi przewozowej w ramach obowiązku służby publicznej, który to efekt nastąpił także we Francji, gdzie konkurencja o przewozy regionalne jest wykluczona.

Prezentowane wyniki badań uzasadniają stwierdzenie, że **nie ma bezpośredniego przyczynowego związku między szczegółowymi rozwiązaniami w zakre-**

sie struktury instytucjonalnej kolei a osiągniętymi wynikami przewozowymi.

Wzrost wielkości przewozów i udziału kolei w rynku nie mogą być przypisane w całości ani strukturze instytucjonalnej sektora kolejowego, ani stopniowi liberalizacji i konkurencji, ani też strukturze własnościowej. Inne, ważne czynniki to skuteczność regulacji (na poziomie regionalnym i rządowym), zasilanie finansowe wykonawstwa usług użyteczności publicznej oraz poziom techniczny sieci kolejowej, zależny od dostępności środków publicznych.

Rozwój konkurencji nie jest czynnikiem wystarczającym do poprawy kondycji sektora kolejowego, jak pokazuje przykład Polski, w której występuje największy udział prywatnych przewoźników w przewozach ładunków, a jednocześnie największy spadek przewozów. Przesądza o tym nie tylko brak stabilnego zasilania finansowego kolei, ale w dużej mierze brak restrukturyzacji przedmiotowej przedsiębiorstw przewozowych, tworzącej zdrowe podstawy dla uzyskania efektywności ekonomicznej.

Podkreślić jednak należy znaczenie oddziaływania konkurencji, którą umożliwia struktura separacyjna. Wyraźne wzbogacenie struktury podmiotowej rynku kolejowego jest najbardziej widocznym efektem przekształceń na rynkach kolejowych w państwach UE. Pozwoliło to na wdrożenie efektywnej konkurencji o rynek w przewozach pasażerskich, co jest szczególnie istotne dla kolei europejskich, zdominowanych przez przewozy wykonywane w ramach usług publicznych. Rozpowszechnienie mechanizmów przetargowych i kontraktowania usług przewozowych pozwoliły na uzyskanie znacznej poprawy ich ilości i jakości. Generalnie jednak należy zauważyć, że przekształcając sektor kolejowy stosownie do narzuconych wytycznych UE państwa ponoszą koszty transformacji i funkcjonowania nowej struktury, ale nie wykorzystują w pełni możliwości, jakie ta struktura daje, tj. stymulowania efektywności poprzez konkurencję.

Weryfikacja modelu teoretycznego dla nowej struktury kolei europejskich prowadzona pod kątem oceny wpływu rozwiązań instytucjonalnych na efektywność kolei musi uwzględnić istotne zastrzeżenie, że żadne z analizowanych państw nie wdrożyło w pełni szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, wynikających z modelu teoretycznego. W największym stopniu uczyniono to w Wielkiej Brytanii. Przeprowadzone badania pozwalają na wskazanie głównych przyczyn, składających się na niedoskonałość przyjętych rozwiązań, wśród których można wyróżnić przyczyny obiektywne, w tym złożoność oraz eksperymentalny i ewolucyjny charakter procesu przekształceń, błędy legislacji i oportunizm państw wdrażających wytyczne prawne. Trzeba jednakże podkreślić, że model teoretyczny rynku kolejowego nie uwzględnia wielu czynników, determinujących wybory gestorów publicznych oraz określających warunki działania przedsiębiorstw kolejowych.

Komisja Europejska w kontynuacji procesu liberalizacji i harmonizacji europejskiego rynku kolejowego oraz rozwoju międzynarodowych korytarzy kolejowych postrzega szanse na pełne wykorzystanie potencjału przewozowego i ekologicznego kolei. Jednak, jak pokazują wyniki badań zawarte w niniejszej pracy, nie

ma jednego, uniwersalnego dla wszystkich kolei systemu organizacyjnego i funkcjonalnego, zapewniającego ich wysoką efektywność i sprawność. Konieczne są zatem pogłębione badania nad czynnikami wzrostu efektywności i rozwoju kolei.

Przeprowadzone w pracy analizy i badania pozwoliły na zweryfikowanie założeń teoretycznych modelu przekształceń strukturalnych kolei w Unii Europejskiej oraz na wskazanie przyczyn, dla których funkcjonowanie kolei w nowej strukturze separacyjnej nie spełnia oczekiwań pod względem efektywności i rozwoju przewozów kolejowych. Podstawy prawne dla przekształceń sektora kolejowego są spójne z teoretyczną wiedzą ekonomiczną, jednak nie uwzględniają wielu szczegółowych kwestii, których ważność ujawniła się w późniejszym terminie. Ponadto, jako ramy ogólne, nie uwzględniają istotnych, specyficznych dla każdego kraju uwarunkowań funkcjonowania systemu kolejowego i czynników wpływających na decyzje władz publicznych, podejmowane w odniesieniu do kolei. Ważnym czynnikiem osłabiającym skuteczność nowej struktury w odniesieniu do promowania konkurencji był fakt, że żadne z analizowanych państw nie wdrożyło w pełni szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych i regulacyjnych, uzupełniających ogólne ramy prawne i spójnych z założeniami teoretycznymi. W tym kontekście uzasadnione jest stwierdzenie, że **struktura instytucjonalna kolei UE, w różnych stosowanych obecnie wersjach modelowych, nie jest czynnikiem przesądzającym o efektywności i wynikach przewozowych kolei.**



„....problematyka przekształceń strukturalnych, instytucjonalnych i własnościowych w sektorze kolejowym stanowi jeden z istotnych obszarów badawczych w sektorze transportu. (...) na szczególne podkreślenie zasługuje kompleksowość podjętych w pracy badań, obejmujących analizę zarówno przyczyn realizowanych reform, ich przebiegu, a także uzyskanych efektów, z wykorzystaniem naukowych metod i narzędzi analizy i oceny. (...) recenzowana praca w sposób istotny wypełnia lukę istniejącą w literaturze przedmiotu.”

Dr hab. M. Kotowska-Jelonek, prof. Politechniki Świętokrzyskiej

„...należy stwierdzić, że Autorka podjęła się problemu trudnego i niezwykle złożonego. Podjęty temat badawczy jest aktualny (....) wymaga rozwiązania zgodnie z potrzebami gospodarki rynkowej. (...) Monografia jest dojrzałym studium teoretycznym i praktycznym przyczyn i efektów wdrażania reform na kolejach w wybranych krajach świata.”

Dr hab. St. Miecznikowski, prof. Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-68172-09-6