

Michał WANKIEWICZ¹

LIBERALIZACJA USŁUG KOLEJOWYCH W POLSCE: WSPÓLPRACA NA PŁASZCZYŹNIE ZARZĄDCA INFRASTRUKTURY – PRZEWOŹNICY

Streszczenie. W artykule przedstawiono wybrane problemy, dotyczące liberalizacji usług kolejowych w Polsce w zakresie współpracy przewoźników z zarządcą infrastruktury. Wskazano kierunki działań, umożliwiające poprawę warunków konkurencji oraz w odniesieniu do części zagadnień zaproponowano konkretne rozwiązania. Poruszana tematyka wskazuje na potrzebę uważniejszej kontroli funkcjonowania zarządcy infrastruktury z uwagi na monopolistyczny charakter prowadzonej działalności.

LIBERALISATION OF RAIL MARKET IN POLAND: COOPERATION OF INFRASTRUCTURE MANAGER AND OPERATORS

Summary. The article describes selected topics on liberalisation of rail market in Poland in the field of cooperation of infrastructure manager nad operators. It shows the direction of needed changes to improve the possibilities of competition and gives solutions to some of the topics. Given examples shows, that the infrastructure manager requires better control, as its functioning is a monopoly.

1. WPROWADZENIE

Do dziś wiele osób nie jest świadomych postępów, jakie Polska poczyniła w kierunku liberalizacji usług kolejowych. Przekształcenie w 2001 roku jednolitych struktur PKP w szereg spółek, wydzielając przede wszystkim zarządcę infrastruktury (PKP PLK SA) oraz przewoźników otworzyło nowe możliwości. Po zaledwie pięciu latach w Polsce funkcjonuje ponad pięćdziesięciu przewoźników kolejowych, w większości zajmujących się ruchem towarowym. Prywatni operatorzy podejmują coraz skuteczniejsze działania na rzecz zdobywania nowych odbiorców usług. Liberalizacja w zakresie ruchu towarowego na kolei stała się faktem.

Niezmiernie ważną rolę w całym procesie odegrały PKP Polskie Linie Kolejowe SA. Będąc członkiem Grupy PKP Spółka podejmowała jednocześnie wszelkie konieczne kroki na rzecz umożliwienia działalności prywatnych operatorów. Nie udało się jednak osiągnąć efektu konkurencji w zakresie ofert dla pasażerów. Pomimo powstania kilku spółek realizujących przewozy pasażerskie, rynek nadal jest podzielony, a pojawiające się z rzadka elementy rywalizacji są z czasem eliminowane.

Kiedy istnieje możliwość wypracowania zysku, pokonuje się wiele przeszkód, aby osiągnąć wyznaczony cel. Prywatni przewoźnicy towarowi, pomimo stanowczych działań PKP CARGO SA, zdobyli lokomotywy dopuszczone do ruchu w Polsce, pozyskali niezbędne

¹ Absolwent Wydziału Transportu Politechniki Warszawskiej, e-mail: michal.wankiewicz@wp.pl

wagony, wprowadzili skuteczne rozwiązania w zakresie podwyższenia niezawodności przewozów (np. poprzez stosowanie podwójnej trakcji). Zarobek to podstawowy motor rozwoju konkurencji. Jego brak skutkuje stagnacją obserwowaną w ruchu pasażerskim. W tej części rynku usług kolejowych większość realizowanych przewozów wymaga dofinansowania bądź z budżetu Państwa, bądź z budżetów urzędów marszałkowskich. Dodatkowo, istniejący system przydzielania środków na wsparcie przewozów skutecznie przeciwdziała powstawaniu konkurencji (zasada jednego zwycięzcy). Na przeszkodzie przewoźnicy napotykają jednak nie tylko ze strony rozwiązań legislacyjnych, ale również na styku współpracy z zarządcą infrastruktury.

Warunki współpracy zarządcy infrastruktury z uczestnikami rynku usług kolejowych stanowią podstawę do prawidłowego funkcjonowania konkurencji. Ponieważ zarządca infrastruktury jest w tym zakresie monopolistą, jego działalność powinna podlegać szczególnej kontroli.

Warto przyrzeć się, co można poprawić w relacji: zarządca infrastruktury – przewoźnicy, aby konkurencja miała jeszcze bardziej zdrowy charakter. Być może proponowane rozwiązania pozwoliłyby na rozpoczęcie działalności prywatnych przewoźników pasażerskich na szerszą skalę.

2. ODSZKODOWANIA ZA OPÓŹNIENIA POCIĄGÓW

Brak działającego w praktyce systemu wzajemnych rozliczeń pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikami w zakresie pokrywania kosztów powstających w wyniku opóźnień pociągów będzie w czasie coraz bardziej odczuwalny. Proces obligowania przewoźników do wypłacania pasażerom odszkodowań za opóźnienia został już rozpoczęty, a pierwsze regulacje w tym zakresie funkcjonują w odniesieniu do komunikacji międzynarodowej. Opóźnienia w dostawach ładunków prowadzą do obniżenia wiarygodności przewoźników towarowych. W sytuacji kiedy większość przyczyn opóźnień leży po stronie zarządcy infrastruktury, wprowadzenie przejrzystego systemu wzajemnych rekompensat wydaje się być niezbędne. Innym problemem jest fakt, że to co dla pasażera jest opóźnieniem, często dla PKP PLK SA oznacza planowe prowadzenie ruchu pociągów (np. według specjalnego rozkładu jazdy wprowadzonego na okres robót torowych). Obecne rozwiązania nie motywują w sposób wystarczający zarządcy infrastruktury do planowego prowadzenia ruchu pociągów.

3. TERMIN OGŁOSZENIA CENNIKA USŁUG

Cennik stawek dostępu do infrastruktury kolejowej na rok 2006 został przyjęty do stosowania Uchwałą Zarządu PKP Polskie Linie Kolejowe SA z 7 lipca 2005 r. i zatwierdzony przez Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego Decyzją Nr TRL/8/05 z dnia 10 czerwca 2005 r. i Decyzją Nr TRL/15/05 z dnia 18 lipca 2005 r., jako obowiązujący na okres Roczego Rozkładu Jazdy 2005/2006. Nie byłoby w tym nic złego, gdyby nie fakt, że zamówienia na większość pociągów należało złożyć do końca kwietnia 2005 roku. Uczestnicy rynku zostali postawieni przed koniecznością zamawiania usługi, nie znając jej ceny. Warto wspomnieć, że koszt dostępu do infrastruktury jest najważniejszym składnikiem kosztów działalności przewoźników kolejowych. W tej sytuacji przygotowanie wiarygodnego biznesplanu wymaga wielkiego wyczucia.

Taka sytuacja pozwala na ustalanie ceny dostępu do infrastruktury w oparciu o wielkość zamówienia ze strony przewoźników. Innymi słowy: zarządca infrastruktury znając popyt może dostosować ceny do swoich stałych kosztów, zamiast utrzymując ceny na stabilnym poziomie dostosowywać koszty do wielkości popytu.

W przyszłości nie powinno dochodzić do takich sytuacji. Niestety, przy ustalaniu cennika na 2007 rok odwrócenie pożądanej kolejności zdarzeń ponownie miało miejsce.

4. PODZIAŁ CENNIKA Z PUNKTU WIDZENIA KATEGORII POCIĄGU

Składając w PKP PLK SA wnioski o przyznanie tras dla pociągów, przewoźnik ma do wyboru następujące kategorie pociągów (z punktu widzenia cennika usług):

- pociągi pasażerskie kwalifikowane,
- pociągi pasażerskie inne niż kwalifikowane,
- autobusy szynowe,
- pociągi towarowe,
- lokomotywy luzem,
- całopociągowe przewozy kombinowane,
- pociągi służbowe.

Do każdej z kategorii pociągu jest nierozdzielnie przypisany priorytet. Dotyczy to zarówno otrzymywania trasy od zarządcy infrastruktury, jak i rozwiązywania wszelkich konfliktów na poziomie dyspozytorskim, już w trakcie realizacji rozkładu jazdy. Pociągi „PKP Intercity” Sp. z o.o. „skazane” są na wysokie stawki dostępu do infrastruktury: przewoźnik nie może żądać, aby pociąg ekspresowy miał niższy priorytet, ale za niższą stawkę. „Koleje Mazowieckie” Sp. z o.o. nie mogą zażądać, aby pociąg dowożący do pracy miał pierwszeństwo przed pociągiem kategorii EuroNight, nawet jeżeli chciałyby za to zapłacić wyższą stawkę. Pociąg towarowy nie będzie miał pierwszeństwa przed pasażerskim, nawet jeżeli pociąg pasażerski ma niewielki priorytet i przewoźnik gotów byłby przepuścić pociąg towarowy zapewniający dostawy w systemie „just-in-time” w zamian za obniżenie opłat na rzecz PKP PLK SA. Przewoźnicy nie mają możliwości wyboru (wykupienia) pierwszeństwa pociągu. Priorytety zostały narzucone.

Obniżenie stawek dostępu w zamian za obniżenie priorytetu pociągu umożliwiłyby przywrócenie ruchu pasażerskiego na niejednej linii o znaczeniu lokalnym. Umożliwienie pozyskania wyższego priorytetu dla przewozów towarowych pozwoliłoby na umocnienie kolejowych przewoźników towarowych (podniesienie jakości: czasu przejazdu, punktualności) i skuteczniejsze przejmowanie przewozu towarów od transportu drogowego.

5. SKROŚNE FINANSOWANIE PRZEWOZÓW PASAŻERSKICH PRZEZ PRZEWOŹNIKÓW TOWAROWYCH

Jednym z podstawowych celów restrukturyzacji sektora kolejowego było wyeliminowanie zjawiska skrośnego finansowania deficytowych przewozów pasażerskich przez dochodowe przewozy towarowe. Pomimo dokonanego podziału PKP na przewoźników towarowych i pasażerskich sytuacja ta wciąż ma miejsce, choć ma charakter ukryty. Przewoźnicy zostali obciążeni kosztami utrzymania infrastruktury nierównomiernie: bogatsi operatorzy towarowi płacą wyższe stawki dostępu do infrastruktury, co umożliwiło im obniżenie dla zdecydowanie biedniejszych operatorów pasażerskich. Ukrywanie rzeczywistych kosztów funkcjonowania przewozów zarówno pasażerskich, jak i towarowych tworzy zniekształcony obraz zasadności podziału zadań pomiędzy poszczególne środki transportu z punktu widzenia gospodarki. Urealnienie stawek najprawdopodobniej spowodowałoby odciążenie transportu drogowego w zakresie uciążliwych dla wszystkich przewozów ładunków, a w zakresie lokalnej komunikacji pasażerskiej miejsce drogowych w eksploatacji pociągów pasażerskich zajęłyby dziesięciokrotnie tańsza komunikacja autobusowa.

6. ELEKTRYFIKACJA LINII KOLEJOWYCH

Przewoźnicy wykorzystujący do prowadzenia przewozów trakcję elektryczną płacą za dostarczenie energii spółce „PKP Energetyka”. Jednocześnie koszty eksploatacji sieci trakcyjnej ponosi „PKP PLK SA”. Brak rozróżnienia stawek dostępu do infrastruktury w zależności od rodzaju traktacji oznacza, że koszty utrzymania sieci trakcyjnej rozłożone są na wszystkie rodzaje pociągów.

Dodatkowo obserwowany jest zastój w zakresie elektryfikacji linii kolejowych. Zarządca infrastruktury z ekonomicznego punktu widzenia nie ma powodu do rozwoju sieci linii zelektryfikowanych, gdyż stanowi to dla Spółki wyłącznie dodatkowe koszty. W tej sytuacji, gdyby PKP PLK SA brała pod uwagę wyłącznie rachunek ekonomiczny, powinno dążyć się do deelektryfikacji całej sieci kolejowej.

Zróżnicowanie stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w zależności od rodzaju traktacji spowodowałoby:

- umożliwienie rozwoju elektryfikacji linii kolejowych,
- obniżenie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów prowadzonych trakcją spalinową,
- podwyższenie stawek dostępu do infrastruktury dla pociągów korzystających z sieci trakcyjnej.

7. ZASADY USTALANIA OPŁAT ZA DOSTĘP DO INFRASTRUKTURY

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej uwagi odnośnie do cennika PKP PLK SA, za optymalne wydaje się przyjęcie jak najogólniejszych zasad ustalania stawek dostępu do infrastruktury. Cena (C) powinna być zależna od następujących elementów:

1. s – część stała dla każdego pociągu [zł] – zapewniająca równomierne rozłożenie pomiędzy wszystkie pociągi kosztów:
 - a. eksploatacji urządzeń sterowania ruchem kolejowym,
 - b. administracji,
 - c. innych kosztów niezależnych od wielkości realizowanej pracy eksploatacyjnej;
2. e – dodatkowa opłata za korzystanie z traktacji elektrycznej;
3. m – część zależna od wielkości masy pociągu [zł] – uwzględniająca koszty odtworzenia nawierzchni kolejowej z tytułu przeniesionej pracy eksploatacyjnej;
4. p – marża, część związana z priorytetem [-] – wykupienie pierwszeństwa dla danego pociągu; dla zerowej marży (najniższy priorytet) $p=1$; w pozostałych przypadkach $p>1$.

Aby właściwie odwzorować relacje poszczególnych kosztów zarządcy infrastruktury, zależność powinna mieć postać:

$$C = (s + e + m) * p \quad (1)$$

Zastosowanie wzoru (1) nie wymaga dalszego dzielenia cennika na jakiegokolwiek kategorie. Należy jedynie określić liczbę klas priorytetów oraz odpowiadający im ciąg wartości p .

Aby uniknąć sytuacji, w której powolne pociągi uniemożliwiają właściwe wykorzystanie przepustowości linii kolejowych poprzez blokowanie pociągów szybkich, podaną metodę wystarczy uzupełnić o ograniczenia, dotyczące poszczególnych klas priorytetów, np.:

- najwyższy priorytet mogą uzyskać wyłącznie pociągi mogące rozwinąć prędkość 160 km/h, kolejne klasy – stopniowo zmniejszane wymagania.

W odróżnieniu od obowiązującego cennika, przy takim rozwiązaniu przewoźnik nie jest zmuszony do ponoszenia wysokich opłat za korzystanie z linii przystosowanej do rozwijania dużych prędkości, jeżeli prędkości tej nie wykorzystuje.

8. PRYZDZIELANIE TRAS PRZEWOŹNIKOM

Obowiązujący harmonogram czynności związanych z opracowaniem rocznego rozkładu jazdy pociągów przewiduje systematyczne składanie przez przewoźników wniosków – w kolejności zgodnej z założonym priorytetem. Po opracowaniu rozkładu jazdy pociągów w tej samej kolejności wnioski zostają przekazane przewoźnikom w celu zaakceptowania zaproponowanego rozkładu jazdy. Problem polega na tym, że przekazanie do akceptacji pociągu o najwyższej kategorii odbywa się długo po złożeniu wniosków o przyznanie tras dla pociągów niższych kategorii. W przypadku niezaakceptowania przez przewoźnika przygotowanej trasy dochodzi do sytuacji, kiedy modyfikacja trasy zgodnie ze wskazówkami przewoźnika może być niemożliwa z uwagi na zakończoną realizację wniosku dla pociągu o niższej kategorii, co przeczy idei priorytetu. Przygotowywanie tras pociągów powinno odbywać się stopniowo według schematu:

1. złożenie wniosków dla pociągów danego priorytetu,
2. akceptacja wniosków przez przewoźników,
3. nanoszenie przez zarządcę infrastruktury zgłoszonych korekt,
4. powtórzenie procesu dla kolejnej kategorii.

Obecne zasady często zmuszają przewoźników do zaakceptowania narzuconego rozkładu jazdy, gdyż jakiegokolwiek uwagi mogą doprowadzić do konieczności przyjęcia jeszcze mniej korzystnego rozwiązania.

9. PODSUMOWANIE

Pomimo przedstawionych niedogodności, na jakie napotykają przewoźnicy, przygotowane warunki działalności operatorów pozwalają na w miarę swobodny rozwój konkurencji. Ewentualne utrudnienia nie płyną ze strony PKP PLK SA. Niemniej celowe wydaje się być poprawienie współpracy na płaszczyźnie zarządcy infrastruktury – przewoźnicy poprzez:

- solidny system wzajemnych rozliczeń PKP PLK SA i przewoźników z tytułu powstających opóźnień w kursowaniu pociągów,
- wprowadzenie cennika dostępu do infrastruktury uwzględniającego:
 - o możliwość wyboru przez przewoźnika priorytetu pociągu,
 - o rzeczywiste odzwierciedlenie kosztów prowadzenia ruchu pociągów poszczególnych kategorii,
 - o dostęp do sieci trakcyjnej,
- wprowadzenie przejrzystego harmonogramu czynności opracowania rozkładu jazdy pociągów.

Realizacja przedstawionych wniosków jest raczej mało realna. Przewoźnicy nauczyli się funkcjonować w narzuconych warunkach, a każda przemiana wiąże się z ryzykiem pogorszenia sytuacji. Dobrze jednak mieć świadomość, że jest jeszcze coś, co może zostać poprawione. Być może kiedyś teoria zmieni się w praktykę.