

Spis treści

1	Wstęp	3
2	Podstawy teoretyczne rachunku ekonomicznego transportu kolejowego i ograniczenia funkcjonowania rynku w tym sektorze	8
2.1	Technologiczne uwarunkowania podaży	8
2.1.1	Infrastruktura	8
2.1.2	Przewozy kolejowe	11
2.1.3	Tabor kolejowy	17
2.2	Dobra społecznie pożądane w transporcie kolejowym	20
2.3	Ukształtowany historycznie monopol państwowy	25
2.4	Możliwy obszar konkurencji i zaangażowania państwa na rynku kolejowym	28
2.5	Koszty zewnętrzne transportu	31
3	Zmiany popytu na usługi transportu kolejowego w Polsce w latach 2000-2014	38
3.1	Transport pasażerski	39
3.1.1	Pasażerskie przewozy aglomeracyjne	41
3.1.2	Pasażerskie przewozy regionalne	44
3.1.3	Pasażerskie przewozy dalekobieżne	48
3.2	Transport towarowy	50
4	Transformacja transportu kolejowego w Unii Europejskiej	53
4.1	Ustawodawstwo UE	54
4.1.1	Realizowanie przez kolej usług użyteczności publicznej	55
4.1.2	Podział przedsiębiorstw kolejowych na zarządcę infrastruktury i przewoźnika	56
4.1.3	Licencjonowanie działalności kolejowej	57
4.1.4	Przydzielanie tras przejazdu przewoźnikom kolejowym	57
4.1.5	Ujednoczenie zasad rachunkowości przedsiębiorstw kolejowych i standardów technicznych	58
4.1.6	Biała Księga Transportu	59
4.2	Doświadczenia prywatyzacji kolei w Wielkiej Brytanii	60
4.3	Przebieg liberalizacji rynku transportu kolejowego w krajach kontynentu europejskiego	65
4.3.1	Niemcy	66
4.3.2	Szwecja	67
4.3.3	Francja	68
5	Restrukturyzacja przedsiębiorstwa Polskie Koleje Państwowe	71
5.1	Wpływy grup interesu na transformację kolei	72
5.2	Pierwszy etap 1990-1995	74
5.3	Drugi etap 1996-1999	76
5.4	Trzeci etap 2000-2002	77
5.5	Regulator rynku kolejowego	80
6	Rynek kolejowy w Polsce po powstaniu Grupy PKP	83
6.1	Spółki Grupy PKP S.A.	83
6.1.1	PKP Polskie Linie Kolejowe	83

6.1.2	PKP Intercity	85
6.1.3	PKP Przewozy Regionalne.....	87
6.1.4	PKP Cargo.....	89
6.1.5	PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa	92
6.1.6	Szybka Kolej Miejska w Trójmieście	93
6.1.7	Warszawska Kolej Dojazdowa.....	95
6.2	Niezależni kolejni przewoźnicy towarowi	97
6.3	Praktyki monopolistyczne spółek Grupy PKP	102
6.4	Sprawowanie funkcji regulatora rynku przez UTK.....	105
7	Transformacja transportu kolejowego w Polsce po 2002 r.....	107
7.1	Projekty dalszej restrukturyzacji Grupy PKP SA.....	107
7.1.1	Infrastruktura – monopol sieciowy	107
7.1.2	Pasażerskie przewozy regionalne – dobra społecznie pożądane.....	109
7.1.3	Przekształcenia majątkowe	110
7.2	Ocena Strategii dla transportu kolejowego	111
7.3	Doświadczenia wdrażania zmian w innych sektorach.....	114
7.3.1	Monopol sieciowy w sektorze elektroenergetycznym.....	114
7.3.2	Dostarczanie dóbr społecznie pożądanych w miejskim transporcie zbiorowym.....	115
8	Przekazywanie podmiotowi samorządowemu własności i odpowiedzialności za przewozy regionalne i aglomeracyjne	117
8.1	Pierwsze próby powołania kolei samorządowej - przypadek Lubuska Kolej Regionalna.....	118
8.2	Obsługa przez PKP Przewozy Regionalne na zlecenie samorządów wojewódzkich...	121
8.3	Zakupy taboru kolejowego przez samorzady wojewódzkie	124
8.4	Przewoźnik samorządowy stworzony w oparciu o majątek PKP – Koleje Mazowieckie.....	125
8.5	Tworzenie nowego przewoźnika aglomeracyjnego – SKM Warszawa	130
8.6	Przetargi na obsługę kolejowych przewozów regionalnych	132
8.7	Przekazanie samorządom spółki PKP Przewozy Regionalne	133
8.8	Inne koleje samorządowe	135
9	Podsumowanie: bariery rozwoju rynku transportu kolejowego – przyczyny i możliwe rozwiązania.....	141
Aneks – zestawienie wyników eksploatacyjnych i ekonomicznych wybranych przewoźników kolejowych		146
Literatura		158

1 Wstęp

Przedmiotem monografii jest transformacja sektora transportu kolejowego w Polsce obejmującego działalność kolei użytku publicznego, tzn. oferującej przewóz ładunków i/lub pasażerów zgodnie z ogłoszonym publicznie rozkładem jazdy i taryfą przewozową. Poza zakresem pracy pozostają koleje przemysłowe, tj. działalność przedsiębiorstw realizujących transport kolejowy wewnętrzny bądź na rzecz swojego właściciela. Zakres podmiotowy obejmuje przedsiębiorstwa kolejowe, które uzyskały koncesję lub licencję na wykonywanie transportu ładunków i/lub pasażerów na obszarze polskiej sieci kolejowej i rozpoczęły działalność przewozową. Zasięg czasowy zasadniczo obejmuje lata 2000-2014, a ponadto odnosi się do historycznych już zmian zachodzących w latach 1990-2000.

Celem pracy jest analiza przebiegu i osiągniętego stanu transformacji sektora kolejowego w Polsce, próba zdefiniowania przyczyn decydujących o niezadowalających efektach tej transformacji, a także wskazania sposobu rozwiązania problemu organizacji transportu kolejowego (kreowania rynku kolejowego), w tym wykonywania przez kolej przewozów o charakterze użyteczności publicznej i jednocześnie określenia uzasadnionego zakresu i formy jego finansowania przez państwo.

Choć transformacja sektora transportu kolejowego w Polsce trwa już ponad 20 lat, to jednak nie doprowadziła do ukształtowania konkurencyjnego rynku w tych wszystkich obszarach tej gałęzi transportu, gdzie jest to możliwe. Założenie to stanowi główną hipotezę pracy. Wprowadzanie zmian w każdym sektorze rodzi wiele problemów, jednak transformacja sektorów sieciowych, o dużym zatrudnieniu i jednocześnie prowadzących działalność o charakterze użyteczności publicznej jest szczególnie trudna. Konstatacja ta oczywiście nie jest odkrywcza, jednak przeprowadzona w pracy szczegółowa analiza pokazuje skomplikowanie i złożoność procesu transformacji i wzajemnych zależności poszczególnych rozwiązań konkretnie w odniesieniu do sektora transportu kolejowego. Analiza ta ma na celu weryfikację hipotezy pobocznej wskazującej, że problemy transformacji sektora transportu kolejowego wynikają z jednoczesnego występowania wielu czynników pozostających względem siebie w sprzężeniu zwrotnym. Czynniki o charakterze wewnętrznym wynikają głównie z występowania w tej gałęzi transportu wielu problemów: monopolu, infrastruktury sieciowej, własności państwowej, dostarczania usług o charakterze użyteczności publicznej i wpływu grup interesu. Natomiast czynnikiem o charakterze zewnętrznym jest zachodząca zmiana popytu na usługi transportu kolejowego. Wprowadzane w sektorze transportu kolejowego zmiany są procesem długotrwałym będącym często efektem kompromisu między wymogami rynkowymi, oczekiwaniami właściciela, czyli państwa, zarządu kolei oraz związków zawodowych. W efekcie wprowadzane zmiany instytucjonalne często nie nadążają za zmianami jego otoczenia (popytu) lecz są odpowiedzią na często nieaktualne już uwarunkowania zewnętrzne.

Ze względów technologicznych transport kolejowy cechuje się znacznymi korzyściami skali i wysokimi kosztami stałymi, ponadto w czasach swego powstania stanowił monopol naturalny w obszarze całego transportu lądowego. Cechy te, jak również dostarczanie przez kolej usług o charakterze użyteczności publicznej oraz jej znaczenie gospodarcze i militarne dla państwa, były przesłankami powszechnie sankcjonującymi niegdyś nacjonalizację kolei we wszystkich

krajach Europy. Jednak rozwój innych gałęzi transportu przyczynił się do utraty przez kolej pozycji monopolu w obszarze transportu lądowego, a coraz silniejsza konkurencja transportu drogowego uwypukliła wszelkie zawodności funkcjonowania kolei jako monopolu państwowego. Uwarunkowania te, szczegółowo przedstawione w rozdziale 2., tworzą charakterystyczne dla sektora transportu kolejowego czynniki wewnętrzne, których uwzględnienie decyduje o powodzeniu transformacji tego sektora.

W kolejnym rozdziale został przedstawiony wpływ zmiany popytu na usługi transportu kolejowego wynikającej głównie z konkurencji transportu drogowego i ogólnych przeobrażeń społeczno-gospodarczych kraju. W analizowanym okresie ostatnich 15 lat udział kolei w lądowym transporcie ładunków mierzony pracą przewozową zmalał z 42% do 16%. W tym samym okresie wielkość pasażerskich przewozów regionalnych zmalała o ponad 20%, a dalekobieżnych o 54%. Utrzymanie statusu monopolu kolei państwowej mogłoby doprowadzić do całkowitej marginalizacji tej gałęzi transportu i w efekcie jej zaniku. Jednak ze względu na wysokie koszty zewnętrzne innych, alternatywnych gałęzi transportu nie byłoby to korzystne dla społeczeństwa, co jest jedną z istotnych przesłanek celowości prowadzenia transformacji kolei.

Problemy z transformacją sektora transportu kolejowego w Polsce nie są niczym wyjątkowym, lecz dotyczą całej Unii Europejskiej. Wskazuje to na fakt, że występujący tu spłot decydujących o tym czynników jest typowy dla kolei jako sektora i wynika z jego technicznej i społecznej charakterystyki. Dążenie do ograniczenia występującego w kolei monopolu do obszaru infrastruktury (sieci torów kolejowych), możliwie szerokiego wprowadzania rozwiązań rynkowych w obszarze przewozów kolejowych i tworzenie ekonomicznie racjonalnych mechanizmów finansowania dostarczanych przez kolej usług użyteczności publicznej stały się głównymi przesłankami wprowadzania kolejnych unijnych regulacji (dyrektyw) dotyczących transportu kolejowego. Długotrwałe poszukiwania najkorzystniejszej formy transformacji opierały się na zbieraniu doświadczeń w praktycznym wdrażaniu kolejnych dyrektyw w poszczególnych krajach członkowskich. W rozdziale 4. przedstawiono dorobek ustawodawczy Unii Europejskiej określający pożądany kierunek liberalizacji i zakres regulacji transportu kolejowego. Dla Polski, z racji członkostwa w UE, stanowi on podstawowy czynnik determinujący formę zmian wdrażanych w naszym kraju. Celem tego rozdziału jest weryfikacja hipotezy o sektorowym, a nie narodowym charakterze występujących problemów w transformacji kolei oraz przegląd możliwych dróg ich rozwiązania wdrożonych w różnych krajach europejskich i wiążących się z nimi zagrożeń.

Rozdział 5. prezentuje zrealizowane stopniowo w latach 1990-2002 zmiany sektora transportu kolejowego w Polsce. Początkowo forma i zakres przekształceń *Przedsiębiorstwa Państwowego PKP* były określane przez jego zarząd, dlatego obejmowały one jedynie prostą redukcję kosztów poprzez ograniczanie działalności przewozowej i wyłączenie peryferyjnych obszarów działalności nie związanych z realizacją transportu kolejowego. Wraz ze stopniowym przygotowywaniem Polski do akcesji do Unii Europejskiej kształt reform PKP w coraz większym stopniu musiał uwzględniać ustawodawstwo UE. Obejmowało ono dopuszczenie do sieci kolejowej niezależnych przewoźników, a następnie podział kolei państwowej na zarządcę infrastruktury i spółki przewozowe tworzące strukturę zbliżoną do holdingu oraz powołanie regulatora rynku. W przypadku większości przedsiębiorstw państwowych przekształcanych w jednoosobowe spółki

Skarbu Państwa interesy właściciela reprezentowało Ministerstwo Skarbu, jednak w przypadku Grupy PKP S.A. funkcję tę powierzono Ministerstwu Infrastruktury, co z założenia stwarzało konflikt interesów względem zakładanej bezstronności Ministerstwa w obszarze transportu kolejowego będącego w jego kompetencji. W samej Grupie PKP wprowadzony został podział zakresu działalności przewozowej pomiędzy poszczególne spółki przewozowe, pozostające w zależności wobec nadrzędnej spółki *PKP S.A.*, a podział taboru kolejowego został celowo przeprowadzony w nieprawidłowy sposób. Z tych przyczyn działalność poszczególnych spółek z założenia była silnie uzależniona względem siebie i zarazem uniemożliwiono ich konkurowanie pomiędzy sobą. Odgórnie wskazano, które spółki mają prowadzić deficytowe regionalne i aglomeracyjne przewozy pasażerskie. Jednocześnie nie przewidziano żadnego mechanizmu motywującego je do obniżania kosztów działalności i poprawy efektywności, lecz wprost określono, że pokrycie deficytu ich funkcjonowania pozostaje w gestii państwa i samorządów terytorialnych.

Celem tego rozdziału jest monograficzna prezentacja wprowadzanych zmian ze szczególnym uwzględnieniem istotnych detali wdrażanych rozwiązań. Zazwyczaj były one określone nie w ustawach, lecz w stanowiących ich akty wykonawcze rozporządzeniach ministerstwa odpowiedzialnego za transport kolejowy i wewnętrznych zarządzeniach PKP. Na ich jakość wpływ miała istniejąca asymetria informacji między organem ustawodawczym a Zarządem PKP i ministerstwem, które sprawując funkcje właściciela Grupy PKP S.A. często pozostawało powiązane z nią personalnie. W efekcie prowadziło to do rozbieżności między deklarowanymi założeniami zmian (stworzenie możliwości konkurencji na rynku kolejowym i racjonalizacja dofinansowania) a faktycznie osiąganym efektem (utrzymanie dotychczasowej pozycji przez Grupę PKP), co wydaje się potwierdzać hipotezę o bardzo istotnej roli wpływu grup interesu na kształt przekształceń.

W rozdziale 6. szczegółowo przedstawiono stan sektora transportu kolejowego, jaki ukształtował się w wyniku realizacji zapisów o restrukturyzacji przedsiębiorstwa PKP, przekształcenia go w Grupę PKP i udostępnienia infrastruktury niezależnym przewoźnikom. Z pozoru otworzyło to możliwość pełnej konkurencji w tym sektorze. Decydującym czynnikiem ograniczającym konkurencję było celowe stwarzanie przez spółki przewozowe Grupy PKP sztucznych barier wejścia na rynek poprzez uniemożliwienie dostępu do zbędnego im taboru kolejowego. Ponadto fragmenty torów służących do obsługi punktów ładunkowych, przeładunkowych, terminali i portów morskich zostały przekazane jednej ze spółek przewozowych (*PKP Cargo*) zamiast zarządcy infrastruktury. Także regulator rynku stwarzał formalne trudności podczas procedur dopuszczania do eksploatacji taboru kolejowego sprowadzanego spoza Polski przez niezależnych przewoźników. Początkowo dopuszczał on do ruchu jedynie pojazdy tych samych typów, co dotychczas eksploatowane przez spółki Grupy PKP.

W obszarze deficytowych przewozów pasażerskich formalnie stworzono samorządom możliwość wyboru przewoźników do ich obsługi, jednak ze względu na wymóg posiadania własnego taboru przez przewoźnika jedynymi oferentami podczas podejmowanych prób były spółki Grupy PKP. Było to skutkiem tworzenia przez te spółki sztucznych barier wejścia na rynek poprzez

blokowanie dostępu do zbędnego im taboru pasażerskiego. Z tych samych przyczyn żaden niezależny przewoźnik nie podjął się obsługi pasażerskich przewozów dalekobieżnych.

W efekcie zarówno patologiczne z punktu widzenia rynku kolejowego zachowania dominującej Grupy PKP, jak i bierność oraz stroniczość regulatora praktycznie ograniczyły konkurencję jedynie do segmentu przewozów towarowych podejmowanych początkowo tylko przez te niezależne koleje, które wcześniej funkcjonowały jako wewnętrzzakładowe.

Ułomność i patologie funkcjonowania rynku transportu kolejowego, jaki został wykreowany w wyniku powstania Grupy PKP i otwarcia dostępu do infrastruktury przynajmniej w niektórych aspektach, zostały oficjalnie dostrzeżone przez Ministerstwo Infrastruktury, czego efektem były długoletnie prace koncepcyjne nad dalszymi zmianami. W rozdziale 7. zostały przedstawione podstawowe założenia tych zmian ze zwróceniem uwagi na szczegółowe zapisy decydujące o możliwych efektach tych zmian faktycznie utrwalających dotychczasowe problemy. Tymczasem racjonalne rozwiązania problemów występujących w transporcie kolejowym często dostarczają przykłady z innych branż cechujących się występowaniem w nich analogicznych problemów, co zostało przedstawione w drugiej części tego rozdziału. Między innymi dotyczy to zasad regulacji i dostępu do monopolu sieciowego, jakim jest infrastruktura kolejowa, gdzie przykładów możliwych rozwiązań dostarcza sektor elektroenergetyczny. Natomiast praktycznie wdrożonych rozwiązań problemu organizacji usług o charakterze użyteczności publicznej i przetargów na ich obsługę dostarczają doświadczenia w komunikacji miejskiej. Przedstawiony rozdział między zakładanymi zmianami prowadzonej restrukturyzacji sektora transportu kolejowego a jej rzeczywistym efektem nie wynika z obiektywnego braku dobrych rozwiązań. Może on natomiast potwierdzać hipotezę, że jednym z istotnych czynników wywołujących problemy z transformacją tego sektora jest wpływ grup interesu, które nie są zainteresowane zmianą dotychczasowego stanu i w efekcie utratą dotychczasowej pozycji. Przeciwnicy głębszych reform często posługują się argumentami o użyteczności publicznej kolei, koniecznością istnienia narodowego przewoźnika czy barierami technicznymi. W efekcie problemy występujące w transporcie kolejowym pogłębiają się, podczas gdy poprawa jego funkcjonowania przyniosłaby korzyści całej gospodarce.

Wskazano, że jedną z istotnych przyczyn występowania problemów w transformacji sektora transportu kolejowego jest realizacja przez niego usług o charakterze użyteczności publicznej. W wyniku dotychczas prowadzonej restrukturyzacji PKP i pomimo powstania rynku transportu kolejowego problem ten nie został rozwiązany, lecz wręcz przeciwnie – został uwypuklony. Mając na względzie wagę i złożoność tego problemu w rozdziale 8. zostały przedstawione różne formy organizacji tych usług, jakie wdrażano w życie w Polsce w analizowanym okresie ostatnich 15 lat. Wspólną cechą decydującą o zasadniczej ułomności większości wdrażanych rozwiązań była praktyczna rezygnacja z przetargowego trybu wyboru przewoźnika kolejowego. Jednocześnie pozostawiono w gestii przewoźnika określanie i sposób zaspokajania potrzeb przewozowych w danym regionie. Przyczyną występowania pierwszego z tych czynników była wskazana wcześniej sztucznie utrzymywana bariera wejścia wynikająca z braku dostępu do taboru kolejowego. Natomiast drugi wynikał ze słabości i braku doświadczenia samorządów terytorialnych. Mimo ustawowego obowiązku, nie były one w stanie powołać własnego organu określającego potrzeby przewozowe w regionie, planującego ruch pociągów i rozliczającego

przewoźników z realizacji ich obsługi, bądź zlecić wykonywanie tych zadań podmiotowi niezależnemu od przewoźnika. Dotyczyło to zarówno relacji samorządów ze spółkami Grupy PKP jak i z przewoźnikiem *Koleje Mazowieckie* będącym własnością samorządu.

Jedyny pozytywny przypadek, przedstawiony w tym rozdziale, dotyczy województwa kujawsko-pomorskiego, gdzie udostępnienie przez samorząd własnego taboru kolejowego pozwoliło na rzeczywistą konkurencję ofert podczas wyboru przewoźnika. Jednak wnioski wynikające z tego ważnego, choć incydentalnego, przypadku nie znalazły odzwierciedlenia w realizowanych później instytucjonalnych zmianach organizacji przewozów regionalnych, tj. przekazaniu spółki *PKP Przewozy Regionalne* samorządom. Forma tego przekazania praktycznie utrwaliła status ogólnopolskiego monopolu tej spółki w obszarze pasażerskich przewozów regionalnych przy jednoczesnym utrzymaniu bariery wejścia wynikającej z braku dostępu do taboru. Podobnie, jak w przypadku szczegółowych rozwiązań wdrażanych w ramach restrukturyzacji PKP, wydaje się, że decydująca tu była istniejąca asymetria informacji i wskazana już rozbieżność formalnie deklarowanych celów i faktycznej realizacji wprowadzonych zmian, co wydaje się potwierdzać hipotezę o wpływie grup interesu na istotne szczegóły wpływające na kształt realizowanych przekształceń.

W rozdziale 9. przedstawiono podsumowanie przeprowadzonej w pracy analizy wpływu wskazanych czynników na faktycznie osiągnięty dotychczas efekt transformacji sektora transportu kolejowego w Polsce. Wyniki zdają się potwierdzać zarówno postawioną w pracy hipotezę główną o szczególnej trudności transformacji sektorów sieciowych o dużym zatrudnieniu i jednocześnie prowadzących działalność o charakterze użyteczności publicznej, jak i hipotezę poboczną wskazującą, że problemy tej transformacji wynikają z jednoczesnego występowania wymienionych czynników pozostających względem siebie w sprzężeniu zwrotnym. Jednocześnie w rozdziale tym podjęta została próba sformułowania możliwej drogi wyeliminowania bądź ograniczenia negatywnego wpływu wspomnianych czynników na proces dalszej transformacji.

Książka jest monograficznym opisem transformacji sektora transportu kolejowego w Polsce ze szczególnym zwróceniem uwagi na motywację wprowadzanych zmian i nowych problemów, jakie zmiany te generowały. Przedstawiono charakterystyczne dla obszaru transportu kolejowego prawa ekonomiczne, zakres ich uwzględniania w podejmowanych zmianach oraz czynniki wpływające na motywacje decydentów w świetle regulacji unijnych. W pracy została wykorzystana wykorzystano literaturę problemu o charakterze podręcznikowym dotyczącą ekonomii i transportu kolejowego, akty normatywne (ustawodawstwo polskie i UE), dane statystyczne GUS oraz sprawozdawczość finansowa i operacyjna przedsiębiorstw kolejowych. Monografia stanowi rozwinięcie i uaktualnienie rozprawy doktorskiej pod tym samym tytułem, której obrona miała miejsce Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN w Warszawie w 2011 r.