

Komentarz do prezentacji

„Instrukcja kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej za dostęp i korzystanie z infrastruktury kolejowej - metodologia kalkulacji stawek jednostkowych opłaty podstawowej”

przedstawionej na 5 posiedzeniu Zespołu ds. Stawek

przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego

27 października 2011

Związek Niezależnych Przewoźników Kolejowych z uwagą przeanalizował treści zawarte w prezentacjach Urzędu Transportu Kolejowego przedstawionych podczas piątego posiedzenia Zespołu ds. Stawek przy Prezesie Urzędu Transportu Kolejowego 27 października 2011.

Zaprezentowany materiał jest w wielu aspektach zgodny z naszymi postulatami i odnosi się do przekazywanych przez nas wcześniej uwag i materiałów. Nadal istnieją jednak zagadnienia i obszary które wymagają korekt lub uzupełnień. W związku z tym przekazujemy kolejny zestaw opinii, które mogłyby posłużyć do skorygowania zaprezentowanych założeń.

1. Z zadowoleniem przyjmujemy zmianę w zakresie podziału bazy kosztowej na specyficzne „koszty kolejowe”. W naszej opinii zarówno koszty utrzymania, jak i remontów odnoszą się do tego samego zasobu aktywności, a wpływ na nie mają takie same czynniki. W powyższej kwestii wskazujemy jednak konieczność wypracowania obiektywnego modelu badającego wpływ poszczególnych parametrów ruchu kolejowego oraz infrastruktury na jej zużycie (do parametrów tych zaliczyć należy: wpływ nacisków osiowych, prędkość pociągu, stosunek masy usprężynowanej do nieusprężynowanej, wiek taboru etc.).
2. Mimo świadomości ograniczeń prawnych i obowiązujących przepisów w tym zakresie podtrzymujemy swój sprzeciw wobec kwalifikowania do bazy kosztowej amortyzacji. W opinii ZNPK, jest to niczym nieuzasadnione w przypadku zarządzania infrastrukturą publiczną. Jedyną różnicą w stosunku do sektora drogowego, nie posiadającego podobnych obciążeń jest w tym przypadku wyłącznie formalno-prawne „pośrednictwo właścicielskie” spółki prawa handlowego – PKP SA. Należy bowiem zauważyć, iż w przypadku dróg – będących własnością Skarbu Państwa – nie nalicza się amortyzacji, a obowiązek ich utrzymywania leży po stronie właściciela (państwa, samorządów). I właśnie przede wszystkim ze względu na konieczność wyrównywania warunków konkurencji międzygałęziowej rekomendacje Zespołu ds. Stawek powinny podkreślać konieczność zmian legislacyjnych, likwidujących konieczność naliczania amortyzacji od infrastruktury kolejowej.

W tym miejscu warto przywołać są liczby, które ilustrują skalę tego zjawiska. Mianowicie w 2010 roku dotacja budżetu państwa na utrzymanie sieci kolejowej wyniosła ok. 1 mld zł, natomiast amortyzacja – 800 mln zł (z czego ponad 600 mln zostało zakwalifikowanych jako stanowiące koszty uzyskania przychodów, a tym samym zostało zaliczone do bazy kosztowej). W związku z tym realne wsparcie państwa do utrzymania linii kolejowych netto wyniosło nie 1 ale 0,4 mld zł. Dodatkowo należy oczekiwać, iż w najbliższych latach – na skutek finalizowania kolejnych kosztownych projektów modernizacyjnych – wartość amortyzacji będzie istotnie wrastać. Proces ten może doprowadzić nawet do sytuacji, w której pomimo planowanego wzrostu dofinansowania infrastruktury kolejowej ze strony państwa, realna ilość środków ze źródeł innych niż opłaty za dostęp pobierane od przewoźników będzie malała. Należy również zauważyć, iż część infrastruktury zarządzanej przez PKP Polskie Linie Kolejowe pozostaje własnością PKP SA, co wiąże się z koniecznością uiszczania opłat z tytułu korzystania oraz uniemożliwia podejmowania pełnego wachlarza decyzji tak jak w przypadku posiadania tytułu własności. Mechanizm ten stanowi kolejny element erozji pieniędzy z transportu kolejowego i pogorszenia jego sytuacji

względem transportu drogowego (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie dzierżawi dróg oraz leżących pod nimi gruntów od Skarbu Państwa).

W związku z tym proponujemy się wykreślenie z Rozporządzenia ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 roku w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej zapisu paragrafu 8 ust. 1 pkt. 1) lit. C), mówiącego iż „do kalkulacji stawek, dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej, zarządca przyjmuje: koszty pośrednie obejmujące: (...) amortyzację”.

Konieczne jest też całkowite wydzielenie zarządcy narodowej infrastruktury kolejowej z Grupy PKP, przejęcie majątku w postaci gruntów i znajdującej się na nich infrastruktury kolejowej na własność przez Skarb Państwa i przekształcenie PKP Polskie Linie Kolejowe w agendę rządową na wzór Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W ten sposób, poza amortyzacją zlikwidowany zostanie kolejny element obciążający stawki dostępu, jakim są opłaty ponoszone przez PKP PLK z tytułu „odpłatnego korzystania” z udostępnianej przewoźnikom infrastruktury.

3. W naszej opinii dokładnej weryfikacji wymaga również przedstawiona w prezentacji (na slajdzie 8) teza, jakoby do bazy kosztowej nie zaliczały się m.in. koszty modernizacji istniejącej infrastruktury kolejowej. Tymczasem w przekazanej nam w ostatnim czasie prezentacji przygotowanej przez PKP PLK na kolejne posiedzenie Zespołu ds. Stawek w dniu 21 listopada 2011 znajduje się informacja, z której wynika, że do bazy kosztowej (dokładnie: do grupy kosztów działalności finansowej) zaliczane są koszty kredytów na rozwój i modernizację infrastruktury. W naszej opinii stoi to w sprzeczności zarówno z tezą o braku finansowania modernizacji poprzez system stawek dostępu oraz z przepisami zarówno prawa wspólnotowego (Dyrektywa 2001/14/WE) jak i krajowego. Przepisy wskazują bowiem, że poziom stawek powinien odpowiadać kosztom ponoszonym bezpośrednio - jako rezultat wykonywania przewozów pociągami.
4. Tak jak wielokrotnie zaznaczaliśmy, w dalszym ciągu nie zgadzamy się z kwalifikowaniem do bazy kosztowej kosztów utrzymania sieci trakcyjnej. Uważamy, iż koszty te powinny być zawarte w cenie nabycia oraz dystrybucji energii trakcyjnej.
5. Podkreślamy także, iż w przedłożonym modelu nie została wyodrębniona osobna kategoria obejmująca *rewitalizację* linii kolejowych. W opinii ZNPK powinna być kategoria utrzymująca – na umówiony czas likwidacji zapóźnień – stawki dostępu na zawyżonym poziomie i jedynie gwarancja jej zaniku wraz eliminacją zaległości może być instrumentem w negocjacjach przewoźnikami w zakresie akceptacji podwyższonego poziomu stawek. Brak wyodrębnienia kategorii *rewitalizacji* może bowiem oznaczać, iż w przyszłości – nawet po wykonaniu wszystkich niezbędnych rewitalizacji – poziom stawek dostępu nie spadnie.
6. Podsumowując powyższe uwagi oceniamy, że z trzech zaprezentowanych scenariuszy nie zawiera wszystkich istotnych założeń. Mając na uwadze powyższe, proponujemy własny scenariusz alokacji kosztów zgodny z poniższym modelem¹.

¹ Biorąc pod uwagę fakt, iż na obecnym etapie prace Zespołu ds. Stawek koncentrują się na wypracowaniu uniwersalnych zasad cennikowych, ZNPK powstrzymuje się od komentowania przykładowego poziomu stawek wyliczonych wg poszczególnych scenariuszy. W skrajnym przypadku, nie znając szczegółowych metod alokacji kosztów oraz zasadności ich poziomu, prezentowane dane mogą wręcz wypaczać kierunek zmian, do jakich doprowadzą proponowane zmiany.

	BAZA KOSZTOWA Minimalny dostęp do infrastruktury					Koszty sieci trakcyjnej
	Koszty bezpośrednie udostępniania infrastruktury kolejowej			Koszty pośrednie administracji, ogólnozakładowe i finansowe		
	Koszt utrzymania linii kolejowych		Koszty prowadzenia ruchu kolejowego			
	Koszt bieżącego utrzymania linii kolejowych	Koszt rewitalizacji				
Scenariusz ZNPK						
Kategoria linii kolejowej	✓	✓				
Kategoria masy pociągu	✓	✓				
Alokacja dotacji budżetowej	✓	✓				

Różnice w porównaniu do najbliższego mu scenariusza 3 ilustruje poniższe zestawienie.

	BAZA KOSZTOWA Minimalny dostęp do infrastruktury				Koszty sieci trakcyjnej	Amortyzacja
	Koszty bezpośrednie udostępniania infrastruktury kolejowej			Koszty pośrednie administracji, ogólnozakładowe i finansowe		
	Koszt utrzymania linii kolejowych		Koszty prowadzenia ruchu kolejowego			
	Koszt bieżącego utrzymania linii kolejowych	Koszt rewitalizacji (wydzielone z kosztów utrzymania)				
Scenariusz 3 + modyfikacje ZNPK						
Kategoria linii kolejowej	✓	✓	✗		✗	✗
Kategoria masy pociągu	✓	✓			✗	✗
Alokacja dotacji budżetowej	✓	✓			✗	✗

7. Nadal stoimy na stanowisku, iż konieczna jest dogłębna weryfikacja zasadności oraz szczegółowych zasad kosztów kwalifikowanych przez zarządcę do bazy kosztowej. Istnieją bowiem wiarygodne przesłanki sugerujące, iż poziom tych kosztów jest nadmierny, co bezpośrednio wpływa na zbyt wysoki poziom stawki średniosieciowej.

Uzupełniając powyższe uwagi ukierunkowane na zwiększenie spójności i obiektywizmu materiałów przygotowywanych przez Zespół ds. Stawek z uznaniem przyjmujemy inicjatywę włączenia do prac eksperta w osobie prof. Henryka Bałucha. Jest to krok na drodze do wypracowania obiektywnej i szczegółowej metody wyznaczania wpływu realizacji przewozów pociągami na zużycie infrastruktury w zależności od poszczególnych zmiennych.