



Fundacja Pasażerów Synergia

Baza kosztowa - podstawa do ustalania wysokości stawek za dostęp do infrastruktury kolejowej

Warszawa, 21 listopada 2011 r.



Fundacja Pasażerów Synergia

Ramy prawne - przypomnienie

Hierarchia aktów normatywnych regulujących sposób obliczania stawek dostępu:

Dyrektywa

Ustawa

Rozporządzenie krajowe



Ramy prawne - przypomnienie

Zgodnie z art. 7 Dyrektywy 2001/14/WE:

- opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń muszą być ustalone po **koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami**;
- dopuszczalne jest pobieranie opłaty za wykorzystaną zdolność przepustową z przeznaczeniem na **utrzymanie infrastruktury**;
- opłata za infrastrukturę może zawierać pewną opłatę, która odzwierciedla niedobór zdolności przepustowej możliwego do wskazania segmentu infrastruktury w czasie okresów przepełnienia, a w określonych sytuacjach dopuszczalne jest pobieranie opłaty za koszty skutków dla środowiska.



Ramy prawne - przypomnienie

- Celem przepisu dyrektywy jest ograniczenie zakresu kosztów przerzucanych przez zarządców na przewoźników do kosztów utrzymania infrastruktury i prowadzenia ruchu, w tym zwłaszcza uniemożliwienie przerzucania na przewoźników kosztów dotyczących rozwoju i modernizacji infrastruktury (z zasady bardzo wysokich).
- Powód: zbyt wysokie koszty przewoźników obniżają ich efektywność w konkurencji z niepreferowanymi na poziomie unijnym środkami transportu (zwłaszcza transportem samochodowym).
- Koszty rozwoju i modernizacji infrastruktury kolejowej powinny być pokrywane z budżetów państw członkowskich.



Ramy prawne - przypomnienie

Zgodnie z art. 33 ust. 2 Ustawy o transporcie kolejowym, opłata podstawowa ustalana jest po koszcie, jaki **bezpośrednio poniesie zarządca jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.**

Tylko w kontekście tych przepisów mogą być interpretowane przepisy Rozporządzenia w sprawie stawek dostępu.



Ramy prawne - przypomnienie

W par. 8 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu stwierdza się, że do kalkulacji stawek dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej zarządca przyjmuje:

- koszty bezpośrednie obejmujące koszty utrzymania oraz koszty prowadzenia ruchu kolejowego;
- amortyzację;
- koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury;
- koszty pośrednie działalności obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury.



Ramy prawne - przypomnienie

łatwo zauważyć, że:

- pogodzenie przepisów dyrektywy i ustawy dopuszczających wliczanie do kalkulacji stawek wyłącznie kosztów będących „kosztem bezpośrednio ponoszonym jako rezultat wykonywania przewozów pociągami” oraz
 - przepisu Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu umożliwiającego wliczanie do kalkulacji stawek kosztów amortyzacji
- może być bardzo utrudnione.



Ramy prawne - przypomnienie

Jednocześnie wykładnia przepisów Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu bez uwzględnienia przepisów wyższego rzędu (ustawowych i dyrektywy), które ma to rozporządzenie wykonywać, tzn. **bez ograniczenia wskazanych w nim kategorii kosztowych do tych kosztów, które są bezpośrednio ponoszone przez zarządcę jako rezultat wykonywania przewozów pociągami**, byłaby jako wykładnia *contra legem* sprzeczna z tymi przepisami wyższego rzędu, a więc ustawą i dyrektywą (a w konsekwencji również Konstytucją) i jako taka jest **prawnie niedopuszczalna**.



Ramy prawne - przypomnienie

Należy więc ustalić, czy możliwe jest pogodzenie przepisów Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu z przepisami Dyrektywy 2001/14 i Ustawy o transporcie kolejowym poprzez prawidłową jego wykładnię, przy czym:

- jeśli jest możliwe znalezienie takiej wykładni, poważne skorygowanie sposobu obliczania stawek przez PKP PLK jest możliwe i konieczne już teraz bez zmiany przepisów prawa;
- jeśli nie jest możliwe znalezienie takiej wykładni, problem może rozwiązać tylko Trybunał Konstytucyjny uznając par. 8 ust. 1 Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu za sprzeczny z z ustawą i dyrektywą, a w konsekwencji również z Konstytucją.



Ramy prawne - przypomnienie

ELEMENT PIERWSZY – KOSZTY BEZPOŚREDNIE I POŚREDNIE

Stosując prawidłowo, a więc zgodnie z przepisami wyższego rzędu, przepisy Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu, stosunkowo łatwo (przy zastosowaniu kluczy alokacyjnych w ramach rachunkowości regulacyjnej) dałoby się wydzielić koszt bezpośrednio ponoszony przez zarządcę jako rezultat wykonywania przewozów pociągami w ramach **kosztów bezpośrednich** oraz **kosztów pośrednich**.



Ramy prawne - przypomnienie

ELEMENT DRUGI - AMORTYZACJA

Trudniejsze jest to w przypadku **amortyzacji**, ponieważ w przeważającej mierze kwota amortyzacji wynika z rozwoju lub modernizacji infrastruktury, a więc wytworzenia nowej infrastruktury (a nie jej utrzymania) i tym samym nie powstaje w rezultacie wykonywania przewozów pociągami (wytworzenie nowej infrastruktury nie może powstać w „rezultacie” wykonywania przewozów pociągami, ponieważ poprzedza wykonywanie przewozów).



Ramy prawne - przypomnienie

ELEMENT DRUGI - AMORTYZACJA

Z tego powodu **w przeważającej mierze amortyzacja nie może być brana pod uwagę przy kalkulacji stawek dostępu, ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 33 ust. 2 Ustawy o transporcie kolejowym;** co istotne, możliwe jest jednak uwzględnienie w stawkach dostępu znikomej części amortyzacji **związanej z inwestycjami odtworzeniowymi.**

Tym samym przepis Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu dotyczący amortyzacji nie musi być uznany za wadliwy – błędne jest jedynie jego rozumienie (uznanie, że przepis ten umożliwia wliczanie do kalkulacji stawek całej amortyzacji) i w konsekwencji stosowanie.



Ramy prawne - przypomnienie

ELEMENT TRZECI – KOSZTY FINANSOWE NA ROZWÓJ I MOD.

Niemożliwe wydaje się pogodzenie wymienionej w Rozporządzeniu w sprawie warunków dostępu kategorii kosztów finansowych na rozwój lub modernizację infrastruktury i wymogu, aby był to koszt ponoszony jako „rezultat wykonywania przewozów pociągami”, jak wymagają tego przepisy wyższego rzędu.

W tym zakresie Rozporządzenie w sprawie warunków dostępu jest niewątpliwie sprzeczne z ustawą i dyrektywą, w w konsekwencji również z Konstytucją i nie sposób uniknąć tej bezprawności poprzez najbardziej nawet kreatywną wykładnię.



Ramy prawne - przypomnienie

Wniosek:

-w zakresie elementu pierwszego (koszty bezpośrednie i pośrednie) oraz drugiego (amortyzacja) możliwe jest zastosowanie wykładni „ratującej” legalność Rozporządzenia w sprawie stawek dostępu; w ramach tej wykładni przeważająca część amortyzacji nie może być wliczana do stawek dostępu; stosowanie tej wykładni nie wymaga zmian prawa ani ingerencji TK;

-w zakresie elementu trzeciego niemożliwe wydaje się zastosowanie wykładni ratującej legalność Rozporządzenia w sprawie warunków dostępu; konieczna jest tutaj ingerencja TK (wyjątek: sprawy sądowe).



Źródła informacji ekonomicznych

- Sprawozdanie finansowe PKP PLK za rok 2010
- Raporty roczne PKP PLK
- Infostat

- Niepełne źródła z uwagi na brak udostępniania szczegółowej struktury kosztów przez PKP PLK



Baza kosztowa obecnie - liczby 2010

- Koszty operacyjne rzeczywiste PKP PLK - 4 169 mln PLN
- (+) Plan kosztów operacyjnych na rok 2010 – 3 860 mln PLN
- (+) Koszty finansowe związane z obsługą kredytów – 18 mln PLN
- (=) Razem baza kosztowa planowana - 3 878 mln PLN
- (-) Dotacje (utrzymaniowa i remontowa) – 919 mln PLN
- (=) Razem baza kosztowa skorygowana o dotacje – 2 959 mln PLN
- Przychody z tytułu udostępnienia infrastruktury – 2 563 mln PLN
- Różnica około 400 mln PLN to koszty nie ujęte w bazie, dotyczące zapewne SOK, Biura Inwestycji.



Baza kosztowa – korekta o amortyzację

- Amortyzacja w PKP PLK – 819 mln PLN
- Amortyzacja nie stanowiąca kosztu uzyskania przychodów – 211 mln PLN
- Amortyzacja związana z inwestycjami sfinansowanymi ze środków z dotacji 144 mln PLN
- Problem amortyzacji dotyczącej inwestycji w rozwój i modernizację linii kolejowych

Jedynie niewielka część amortyzacji może być wliczana do kalkulacji stawek dostępu



Koszty linii nieeksploatowanych i linii o znaczeniu wyłącznie obronnym

- Definicja linii nieeksploatowanych
- Pozycje te nie są ujęte w pozostałych kosztach operacyjnych
- Czy są ujęte w stawkach za minimalny dostęp?
- Jaka jest ich roczna wartość?
- W jaki sposób prowadzona jest księgowość w celu ustalenia ich wysokości?



Koncepcja efektywnego przedsiębiorcy

- Przewoźnicy są skłonni płacić tylko za koszty bezwzględnie konieczne dla celów utrzymania określonych parametrów linii
- Należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:
 - Zatrudnienie
 - Świadczenia na rzecz pracowników
 - Koszty ponoszone na rzecz podmiotów z Grupy PKP
- Wydaje się, że istnieją możliwości poprawy efektywności działalności PKP PLK



Fundacja Pasażerów Synergia

Zatrudnienie w PKP PLK

	Długość linii	Zatrudnienie na koniec roku	
2003		19 435	45 407
2004		19 111	44 855
2005		19 042	43 588
2006		18 964	43 009
2007		18 993	42 234
2008		19 201	41 107
2009		19 336	40 373
2010		19 276	39 822



Zatrudnienie u zarządców - porównanie

	Długość linii	Zatrudnienie u właściciela infrastruktury
Polska	19 764	40 373
Niemcy	33 714	34 363
Hiszpania	15 044	14 020
Francja	29 903	1 166
Włochy	17 004	31 595
Czechy	9 477	10 591
Szwecja	11 138	6 500

Porównanie z innymi krajami w zakresie zatrudnienia pokazuje przerost zatrudnienia po stronie PKP PLK. Nadmierne zatrudnienie nie powinno obciążać przewoźników



Świadczenia na rzecz pracowników

- Współczynnik świadczeń ustawowych na rzecz pracowników / wynagrodzenia wynosi 20,69%
- W PKP PLK analogiczny współczynnik wynosi 27,37%

Przewoźnicy mogą zaakceptować niektóre koszty świadczeń (np. szkolenia pracowników), nie powinni być jednak obciążani przywilejami pracowników



Koszty ponoszone na rzecz Grupy PKP

- Kwota roczna to 799 mln PLN
- Koszty prawdopodobnie w pełni wchodzące do bazy kosztowej
- Czy występuje jakakolwiek kontrola cen usług świadczonych przez podmioty? Czy podmioty są wybierane w przetargach?

Koszty operacyjne do spółek Grupy PKP	798 549
PKP	73 607
PKP Cargo	16 768
PKP Energetyka	416 638
TK Telekom	52 475
PKP Informatyka	16 129
PNI	62 260
ZRK DOM	44 854
PNIUK	27 523
DPIK Dolkom	38 712
PPMT	26 284
Bombardier Transportation Polska	17 881
Pozostałe	5 418



Założenia do obliczeń

- Redukcja o amortyzację stanowiącą koszty uzyskania przychodów 608 mln PLN – zakładamy, że amortyzacja nie stanowiąca kosztów uzyskania przychodów została wyłączona z bazy
- Koszty linii nieeksploatowanych – założenie własne – redukcja o 20 mln
- Koszty linii o znaczeniu obronnym – założenie własne – redukcja o 20 mln
- Redukcja zatrudnienia o 25%
- Redukcja świadczeń na rzecz pracowników o 5 pp.
- Redukcja cen w obrocie ze spółkami Grupy PKP o 5%



Baza kosztowa 2010 jako przykład

Baza kosztowa mln PLN	2 563
Amortyzacja	608
Koszty linii nieeksploatowanych lub prawie nieeksploatowanych	20
Koszty linii o znaczeniu obronnym	20
Koszty wynagrodzeń pracowników „nadmiernie zatrudnionych”	490
Koszty nadmiernych świadczeń na rzecz pracowników	58
Nadmierne koszty operacyjne do spółek Grupy PKP	40
Baza kosztowa po korekcie	1 327

**Baza kosztowa (wliczana do kalkulacji stawek dostępu)
obliczona na podstawie serii założeń powinna oscylować
w granicach 1,3 mld PLN**



Podsumowanie

- Konieczne jest pełne ujawnienie struktury kosztów PKP PLK w celu przeprowadzenia ich rzetelnej analizy przez przewoźników
- Konieczne jest wprowadzenie modyfikacji bazy kosztowej wliczanej do kalkulacji stawek dostępu w wymaganym przez przepisy prawa zakresie



Fundacja Pasażerów Synergia

Dyskusja

