

Janusz Ordovery, Russell Pittman

# Restrukturyzacja Polskich Kolei Państwowych Szansa wzrostu konkurencyjności

Niewiele projektów restrukturyzacyjnych będzie miało tak duże znaczenie dla sukcesu procesu transformacji polskiej gospodarki, jak projekt dotyczący PKP. Doświadczenie wielu krajów świata pokazuje, że wysoka jakość usług oferowanych przez transport kolejowy może być istotnym czynnikiem wzrostu stopnia konkurencyjności przemysłu przetwórczego i górnictwa. Ponadto, unikalne położenie Polski umożliwia uzyskiwanie korzyści wynikających z posiadania centralnej części sieci kolejowej łączącej kraje byłego ZSRR z rynkami Europy Zachodniej. Wreszcie, wpływ strat ponoszonych przez PKP na budżet państwa jest na tyle duży (według ostatnich szacunków wynosi 12% deficytu budżetowego), że poprawa efektywności niesłaby za sobą poważne konsekwencje makroekonomiczne.

w Stanach Zjednoczonych przez ICC (Międzyszanową Komisję ds. Handlu) deregulacja stawek kolejowych na przewóz świeżych owoców i warzyw.

Niestety, transport rzeczny nie odegra w Polsce znaczącej roli w dającej się przewidzieć przyszłości. Z kolei zastosowanie transportu samochodowego ogranicza się tylko do tych towarów, w odniesieniu do których transport ten stanowi efektywną konkurencję dla kolei. Szczególnie w przypadku przewozu ciężkich, stosunkowo tanich wyrobów na odległości przekraczające kilkadziesiąt kilometrów kolej jest rozwiązaniem bardziej efektywnym, niż transport samochodowy. Oznacza to, że zajmujący pozycję monopolistyczną przewoźnik kolejowy może często stosować za swoją usługę stawki monopolistyczne, bez obawy przed utratą rynku na rzecz przewoźnika dysponującego transportem kołowym. Niestety, ponad 2/3 przewozów PKP stanowią towary tego typu, głównie węgiel kamienny, metale i ich rudy, węgiel brunatny i koks. Konkurencja międzygałęziowa nie może zatem posłużyć do ograniczenia stosowania przez skomercjalizowane PKP cen monopolistycznych.

Drugi rodzaj konkurencji, czyli konkurencja między przedsiębiorst-

wami kolejowymi nie ma podobnych ograniczeń. Ten typ konkurencji istniał w szerokim zakresie zarówno w USA, jak i w Kanadzie, umożliwiając utrzymanie na niskim poziomie stawek przewozowych tych towarów, które nie mogą być efektywnie przewożone przy użyciu innych środków transportu. Jednakże ten rodzaj konkurencji nie może być zastosowany jako mechanizm kontrolujący zachowanie PKP. W USA i Kanadzie konkurencja ta przyjmuje zwykle jedną z dwóch form:

- przedsiębiorstwa kolejowe realizujące konkurencyjne (równoległe) przewozy wykorzystując należące do nich szlaki kolejowe,
- przedsiębiorstwa kolejowe obsługujące na warunkach konkurencyjnych poszczególnych klientów lub poszczególnie miejsca przeznaczenia.

Żadne z powyższych rozwiązań nie jest do przyjęcia w polskich realiach i tylko wizjoner mógłby zakładać, iż międzynarodowy ruch na trasie Wschód – Zachód byłby obsługiwany przez kilka konkurencyjnych przedsiębiorstw, posiadających równoległe biegnące linie kolejowe.

Tę grupę klientów kolei, którą przed praktykami monopolistycznymi nie chroni zarówno konkurencja wewnątrz, jak i międzygałęziowa nazywa się w USA „captive shippers”,

czyli klientami „uwięzionymi”. Stosowaną w Stanach Zjednoczonych formą ich obrony jest stosunkowo łagodny wariant regulacji – żądana przez monopolistycznego przewoźnika stawka jest regulowana przez ICC, ale w przypadkach, gdy znacznie przewyższa ona koszt krańcowy, i tylko wtedy, gdy koleje jako całość uzyskują odpowiedni zysk. „Uwięzieni” klienci stale narzekają, że taki sposób regulowania słabo chroni ich przed monopolistycznymi stawkami przewozowymi i starają się o wprowadzenie bardziej surowego systemu regulowania, zabezpieczającego w większym stopniu ich interesy.

Jest jednak rzeczą oczywistą, iż silniejsza regulacja wywołałaby dodatkowe koszty, obniżyła efektywność, zwiększyła sztywność regulowanego systemu i przyczyniła się do pojawienia grupy niezadowolonych z regulacji, co z całą dobitnością pokazują dotychczasowe doświadczenia stosowania tego rodzaju regulacji. Z tych względów istnieje powszechne zainteresowanie, szczególnie w Europie, czwartą formą ochrony „uwięzionych” klientów, jaką jest wprowadzanie konkurencji w świadczeniu usług transportowych opartej na dostępie potencjalnych przewoźników do infrastruktury kolejowej. Obecnie poważnie rozpatruje się wiele propozycji w tym zakresie:

■ Rząd Wielkiej Brytanii zaproponował parlamentowi plan, według którego Koleje Brytyjskie (British Rail) zostałyby sprywatyzowane i podzielone na dwa przedsiębiorstwa — jedno zarządzające infrastrukturą kolejową i drugie świadczące usługi w zakresie przewozów towarowych. (W niniejszym artykule pomijamy problem przewozów pasażerskich). Przewoźnicy uiszczaliby opłaty za korzystanie w określonym czasie z infrastruktury kolejowej.

■ Komisja rządowa w Niemczech zaproponowała wyodrębnienie organizacyjne, ale nie własnościowe, usług w zakresie infrastruktury i przewozów kolejowych oraz ewentualne zezwolenie na wejście konkurencyjnych operatorów sieci, którzy oferowaliby i świadczyli usługi w zakresie przewozów.

■ Rada Wspólnoty Europejskiej (EWG) przyjęła dyrektywę, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie byłej EWG wprowadzą zasadę księgowego rozdzielenia w ramach istniejących dotąd narodowych przedsiębiorstw kolejowych działalności w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności w zakresie świadczenia usług przewozowych oraz umożliwią na pewnych warunkach dostęp do linii kolejowych niezależnym operatorom.

■ W projekcie polskiej ustawy o restrukturyzacji PKP rozważa się przyszłe wejście niezależnych przedsiębiorstw korzystających z linii kolejowych PKP i oferujących konkurencyjne usługi. Ministerstwo Transportu określiłoby zasady dotyczące stawek za korzystanie z linii kolejowych pobieranych przez PKP. Podobne propozycje zgłoszono w Czechach i na Węgrzech.

Dla obrońców status quo powyższe propozycje mogą się wydawać pociągające, ale tylko na gruncie teoretycznym. Natomiast, jeśli traktowane są w kategoriach praktycznych, rodzą liczne zastrzeżenia. Krytycy zauważają, że istnieje wiele poważnych oszczędności we wspólnym świadczeniu usług w zakresie infrastruktury i przewozów kolejowych. Owo „oddzielanie” infrastruktury od świadczenia usług przewozowych

proponowane przez reformatorów kolejnictwa ma miejsce w przypadku wielu innych dziedzin infrastruktury gospodarczej w USA i Europie, takich jak telekomunikacja, dostawy gazu i ropy naftowej rurociągami oraz przesył energii elektrycznej. Co więcej, niektóre elementy powyższych propozycji zostały już zrealizowane w kolejnictwie kilku krajów. Na przykład:

● W USA, normalną praktyką jest zawieranie przez dwa przedsiębiorstwa posiadające linie kolejowe dobrowolnych umów umożliwiających im wzajemne korzystanie z należących do nich szlaków kolejowych. Umowy te nazywane są „prawami do przejazdu”. Przedsiębiorstwo posiadające daną linię kolejową sprawuje kontrolę w zakresie rozkładów jazdy oraz ruchu pociągów należących do obydwu przedsiębiorstw.

● Również w USA, ICC może czasami nakazać przedsiębiorstwu posiadającemu linię kolejową udzielenie zezwolenia przejazdu innemu przewoźnikowi.

● W Szwecji rozdzielono usługi w zakresie infrastruktury i przewozów i wprowadzono zasadę, że operator płaci za korzystanie z linii kolejowej.

● Japonia zreorganizowała swoje narodowe przedsiębiorstwo kolejowe i utworzyła sześć regionalnych przedsiębiorstw posiadających własną infrastrukturę i zajmujących się transportem pasażerskim oraz jedno przedsiębiorstwo zajmujące się przewozami towarowymi, które posiada jednak „prawa do przejazdu” wobec pozostałych sześciu przedsiębiorstw.

Tego rodzaju reformy, do których nawiązują propozycje restrukturyzacji PKP rodzą jednak kilka ważnych dla polityki reform pytań. Po pierwsze — czy takie „oddzielenie” (infrastruktury od świadczenia usług przewozowych) nie prowadzi do zmniejszenia efektywności transportu kolejowego? Po drugie — jaką swobodę w zakresie ustalania cen za korzystanie z linii kolejowych i za świadczenie innych związanych z tym usług należy przyznać właścicielowi (dysponentowi) linii kolejowych? Po trzecie, zakładając — co wydaje się najbardziej prawdopodobnym

rozwiązaniem — że linie kolejowe należeć będą do jednego przedsiębiorstwa, czy powinno się udzielić temu przedsiębiorstwu zgody na świadczenie usług przewozowych i tym samym udział w potencjalnie konkurencyjnym rynku usług transportowych? Po czwarte — jeżeli właściciel (dysponent) linii kolejowej świadczyłby także usługi transportowe, jakie kryteria powinny być użyte, aby stwierdzić, czy stosuje on lub nie praktyki dyskryminujące niezależnych operatorów sieci kolejowej. Po piąte — jakie ograniczenia cenowe powinny być zastosowane w stosunku do dominującego przedsiębiorstwa na tych rynkach, na których niezależni konkurenci nie stanowią dla niego zagrożenia.

Niemożliwością jest udzielenie wyczerpujących odpowiedzi na wszystkie powyższe, i jeszcze wiele innych trudnych pytań. Można natomiast podzielić się kilkoma podstawowymi spostrzeżeniami z obszaru ekonomii oraz doświadczeń regulacyjnych USA i innych krajów.

Na pierwsze pytanie najprościej można odpowiedzieć w sposób następujący: praktyka w USA i Japonii pokazała, że możliwe jest koordynowanie działalności wielu operatorów jednej sieci kolejowej. Prawdopodobnie istnieje pewne koszty transakcyjne związane z ustaleniem rozkładu jazdy, ale nie wydają się one wygórowane.

Odpowiedź na drugie pytanie w dużym stopniu zależy od rozmiaru i zasięgu pomocy publicznej, jaką właściciel (dysponent) sieci kolejowej, którego nazwijmy „PKP-linie kolejowe”, będzie otrzymywał. Zakładając, że PKP-linie kolejowe muszą pokrywać swoje koszty stałe bez udziału subsydiów, koszty te będą pokrywane przy minimalnej utracie efektywności, w wypadku, gdy organizacja ta narzuci elastyczne ceny za używanie linii kolejowych odzwierciedlające różną skłonność operatorów do płacenia. Oznacza to, że polityka konkurencji musi stosować mniej ostre podejście w stosunku do dyskryminacji cenowej, która w ustawie antymonopolowej jest dowodem nadużywania pozycji dominującej. Tak ostra interpretacja będzie przeciwdziałać proefektywno-

ciowym rozwiązaniu w gałęziach infrastrukturalnych, które charakteryzują się poważnym udziałem kosztów stałych.

Z drugiej strony, właściciel (dysponent) infrastruktury kolejowej nie powinien mieć nieograniczonej swobody ustalania opłat za korzystanie z linii kolejowych. Na przykład PKP-linie kolejowe mogłyby (i powinny) żądać stawek powyżej średniej od pewnych grup klientów – tych, którzy regularnie przewożą takie towary, jak: węgiel, ruda żelaza lub zboże – dla których transport samochodowy nie przedstawia ekonomicznej alternatywy. Z powodu jednak natury swojego popytu, klienci ci mogą zorganizować swój własny transport i w związku z tym domagać się niskich opłat za dostęp do sieci kolejowej. Sposobem na rozwiązanie pojawiających się tutaj napięć jest zastosowanie odpowiednich limitów cenowych, które w USA powiązane są z wydatkami, jakie musiałby ponieść klient rezygnujący z usług monopolisty kolejowego.

Odpowiedź na trzecie pytanie wydaje się prosta: w odróżnieniu od transportu lotniczego, gdzie lotniska i usługi dotyczące kontroli ruchu powietrznego mogą być bez trudności świadczone przez podmioty gospodarcze nie posiadające kapitału zaangażowanego w usługach transportowych, w przypadku transportu kolejowego musimy założyć, iż właściciel (lub dysponent) linii kolejowych będzie także świadczył usługi przewozowe. Rodzi to potrzebę opracowania struktury organizacyjnej dla takiego podmiotu gospodarczego. Jedną z możliwości byłoby stworzenie filii – można by ją nazwać „PKP-usługi” – świadczącej usługi przewozowe. Właśnie taka struktura funkcjonuje w USA, na przykład w przemyśle telekomunikacyjnym i przesyłce gazu naturalnego, gdzie regulowany monopolista (właściciel sieci) działa na konkurencyjnych rynkach (świadczenie usług telekomunikacyjnych, kupno i sprzedaż gazu) poprzez niezależną filię.

W przypadku, gdy właściciel (dysponent) linii kolejowej świadczy również usługi przewozowe, istnieje potrzeba zapewnienia innym opera-

torom warunków dostępu do sieci na zasadach zbliżonych do tych, które stosuje wobec własnej działalności przewozowej właściciel (dysponent) sieci. To zagadnienie zostało wymienione jako czwarte w powyższych pytaniach dotyczących polityki. W celu zapewnienia takiego równego traktowania, PKP-linie kolejowe mogą być zobowiązane do podawania swoich cen wewnętrznych oraz do oferowania takich samych cen niezależnym operatorom. Jeżeli takie ceny nie są stosowane, to mogą być one określone poprzez odjęcie od aktualnych stawek przewozowych szacunkowych kosztów zmierzających i traktowanie pozostałej wielkości jako pokrywającej koszty stałe, które ponoszone są niezależnie od działalności przewozowej. Wówczas wszystkie przedsiębiorstwa transportu kolejowego miałyby możliwość uzyskania na podobnych warunkach „prawa do przejazdu”.

Oczywiście, nawet ta procedura może stać się przedmiotem nadużyć i manipulacji ze strony właściciela (dysponenta) linii kolejowej. Jednakże, oferuje ona stosunkowo jasną zasadę, która może zostać zastosowana przy rozstrzyganiu przypadków dyskryminacji. Największym błędem byłoby uznanie za dyskryminację tych przypadków, kiedy „PKP-linie kolejowe” prowadzą prawidłową politykę zmierzającą do pokrycia znacznej części własnych kosztów stałych wpływami od klientów nie wrażliwych na cenę. Jak zostało zaznaczone, jeżeli PKP-linie kolejowe będą zmuszone do obciążania każdego ceną odzwierciedlającą koszty przeciętne, to stanowiąc to będzie receptę na bankructwo tego przedsiębiorstwa lub na stałe subsydia płynące ze Skarbu Państwa. Żadne z tych rozwiązań nie jest pożądane.

Powyższe prowadzi nas do ostatniego zagadnienia dotyczącego polityki reform. Jako że potencjalne wejście na rynek świadczenia usług kolejowych jest prawnie zagwarantowane, to jednocześnie nie istnieje pewność, że takie wejście rzeczywiście nastąpi, ani że wszyscy korzystający z usług odniosą korzyść z takiego systemu. Dlatego jest ważne wprowadzenie pewnej formy nadzoru nad stawkami kolejowymi. Jedną z moż-

liwości, która minimalizowałaby uciążliwość systemu regulacyjnego, jest pełna liberalizacja stawek w transporcie kolejowym i umożliwienie w ten sposób przepływu „nadmiernych” zysków do właściciela (dysponenta) linii kolejowych. Przyznanie swobody w kalkulowaniu opłat za korzystanie z sieci uwarunkowane byłoby jedynie wymogiem, aby podmiot udostępniający linię kolejową nie realizował nadmiernych zysków (zakładając, że byłyby one prawidłowo policzone) z całej prowadzonej przez niego działalności usługowej.

Konkludując: restrukturyzacja PKP, która nie stworzy pewnych form prawdziwej konkurencji dla korzystających z usług kolejowych, będzie wymagać istnienia rozległego systemu regulacyjnego, w celu zapewnienia, że wobec „uwięzionych klientów” nie stosuje się cen monopolistycznych. Taki system regulacji jest z pewnością możliwy, ale jest wielce prawdopodobne, że okazałby się w Polsce co najmniej tak kłopotliwy i nieefektywny, jak w USA. Proponowane reformy podążają inną drogą, którą zdają się podążać również inne kraje europejskie, a która polega na stworzeniu warunków do konkurencji w kolejnictwie dla dobra klientów. Jako że PKP będzie nadal dysponować liniami kolejowymi i obsługiwać jeżdzące po nich pociągi, taka propozycja wymaga wprowadzenia pewnego rodzaju regulacji warunków korzystania z sieci, aby w ten sposób umożliwić pojawienie się konkurencji. Wizja wytyczona przez projekty nowych uregulowań prawnych przewidujących aktywną rolę Ministerstwa Transportu w ustalaniu tych warunków oraz mechanizm rozwiązywania sporów w tym zakresie wychodzą naprzeciw temu wymaganiu.

*Janusz Ordovery, Russell Pittman*

Janusz Ordovery jest profesorem ekonomii na Uniwersytecie Nowego Jorku. Russell Pittman jest szefem Wydziału Polityki Konkurencji w Departamencie Antytrystu w amerykańskim Departamencie Sprawiedliwości. Praca Prof. Ordoverya przy niniejszym projekcie jest finansowana przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), a Pittmana przez Agencję Rozwoju Międzynarodowego (AID). Prezentowane poglądy niekoniecznie są zbieżne z poglądami OECD, AID i Departamentu Sprawiedliwości.