

# **Transport kolejowy w Polsce**

## **- stan obecny i perspektywy rozwoju**

(omówienie Druków Sejmowych nr 674 i 1368)

Czerwiec 2000

Piotr Robak

**Raport**

**Nr 178**

Podstawowym celem opracowania jest zestawienie założeń programów reformy PKP zawartych w projektach ustaw o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie niektórych ustaw, zgłoszonych przez Radę Ministrów i posłów.

Opracowanie zawiera także zwięzłą prezentację kierunków ewolucji systemów transportowych państw Unii Europejskiej i Europy Środkowo-Wschodniej, ze szczególnym uwzględnieniem Polski, oraz modeli restrukturyzacji narodowych przewoźników kolejowych w wybranych państwach UE.

## Uwagi wstępne

Załamaniem się pod koniec lat osiemdziesiątych gospodarki centralnie planowanej odcisnęło swoje piętno na wszystkich dziedzinach życia gospodarczego Polski. Wysokie koszty działalności, niska jakość oferowanych towarów i usług, przerosty zatrudnienia, urealnienie stóp procentowych przy jednoczesnym ograniczeniu skali dotacji z budżetu państwa, szerokie otwarcie rynku na konkurencję ze znacznie silniejszymi kapitałowo i organizacyjnie podmiotami zagranicznymi to tylko niektóre z przyczyn trudnej sytuacji, w jakiej znalazło się wiele przedsiębiorstw państwowych<sup>1</sup>.

Wymienione trudności nie ominęły również transportu kolejowego. Spadek popytu na świadczone przez kolej usługi przewozowe, konkurencja ze strony rozwijającego się transportu samochodowego, duży rozmiar majątku nieprodukcyjnego obciążającego przedsiębiorstwo (m.in. mieszkania zakładowe, branżowa służba zdrowia, ośrodki wypoczynkowe) ujawniły pilną potrzebę głębokiej modernizacji i restrukturyzacji transportu kolejowego tak, aby mógł on właściwie funkcjonować w nowej rzeczywistości ekonomicznej. Strategiczny charakter transportu kolejowego, znaczna wartość zaangażowanego majątku państwowego, duża liczba zatrudnionych powodują, że państwo winno brać aktywny udział w rozwiązywaniu problemów tego sektora gospodarki.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie procesów dostosowawczych polskiego transportu kolejowego do nowych warunków ekonomicznych.

W części pierwszej ukazano miejsce transportu kolejowego w systemie transportowym Polski na tle trendów charakteryzujących system transportowy państw Unii Europejskiej. W części drugiej przedstawiono przegląd struktur organizacyjnych, w ramach których funkcjonują przedsiębiorstwa kolejowe w krajach europejskich oraz założenia planów restrukturyzacyjnych przewoźników kolejowych w wybranych państwach zachodnioeuropejskich. Część trzecia opracowania zawiera omówienie koncepcji restrukturyzacyjnych Polskich Kolei Państwowych.

## Część I

### Miejsce transportu kolejowego w polskim systemie transportowym na tle sytuacji w krajach Unii Europejskiej

Aktualna rola transportu kolejowego w polskim systemie transportowym determinowana jest przez dwa podstawowe czynniki:

- \* upadek gospodarki centralnie planowanej i związane z nim urealnienie popytu na usługi transportowe,
  - długookresowe trendy cechujące europejski system transportowy, których istota sprowadza się do rosnącego udziału samochodowych przewozów pasażerskich i towarowych w przewozach ogółem przy stałym lub malejącym udziale innych dziedzin transportu, w tym zwłaszcza transportu kolejowego.

Oba czynniki oddziałują negatywnie na wyniki transportu kolejowego w Polsce. Podstawowe dane dotyczące miejsca kolei w polskim systemie transportowym przedstawia tabela 1.

<sup>1</sup> Por. J. Czekaj, J. Hausner, J. Indraszkiewicz, S. Owsiak, *Polityka i gospodarka. Polska w latach osiemdziesiątych*. PWE, Warszawa 1991, str. 11 i n. oraz J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944-1989*. PWE, Warszawa 1995, str. 243-244.

**Tabela 1**

Transport kolejowy w systemie transportowym Polski w latach 1960-1998.

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	uwagi
Linie kolejowe eksploatowane (km)	26 904	26 862	26 678	26 702	27 185	27 095	26 228	25 848	25 254	24 926	24 313	23 986	23 420	23 238	23 210	a
w tym normalnotorowe	23 232	23 347	23 311	23 766	24 356	24 361	23 993	23 852	23 399	23 312	22 895	22 598	22 285	22 289	22 113	
w tym zelektryfikowane	1026	2 227	3 872	5 588	6 868	8 902	11387	11510	11496	11 482	11 613	11627	11626	11 626	11 614	
tabor normalnotorowy czynny																
lokomotywy elektryczne	80	272	665	1047	1 406	1 744	1 705	1515	1 354	1 383	1 403	1412	1 424	1404	1332	b
lokomotywy spalinowe	b.d.	b.d.	947	1 893	2 832	2 583	2 268	1 899	1 586	1 547	1506	1455	1 388	1 367	1 322	b
elektryczne zespoły trakcyjne	174	313	405	705	887	975	1052	1 089	1025	1 015	1 006	993	986	972	975	b
wagony towarowe	182 682	190 965	197 263	211950	194 854	166 003	89 940	71641	62 092	62 154	62 443	73 435	78 029	80 815	70 526	bc
wagony do przewozu podróżnych	9 770	9 271	7 426	6 178	5 734	5 481	5 515	5 143	4 695	4 576	4 468	4 335	4 242	4 033	3 768	bcd
przewieziona ładunki (tys. ton)																
transport kolejowy	286 882	341 251	382 307	464 248	482 062	419 378	281 658	227 797	201 663	214 212	214 745	225 348	223 542	226 963	206 391	e
transport samochodowy	408 150	569 375	862 579	1 742 983	2 167 946	1 393 644	1 292 358	1 188 697	1 121 686	1 071 221	1 060 709	1 086 762	1 091 880	1 110 759	1 077 295	e
w tym przewozy zarobkowe	109 423	191 511	369 717	823 268	1 079 897	583 379	347 108	291 327	294 857	296 100	302 884	319 354	349 361	376 448	372 905	e
transport morski	6 021	11 633	17 626	30 192	39 572	31 941	28 477	27 563	26 953	23 869	23 168	24 968	25 703	25 479	25 362	
ruch pasażerów (tys. osób)																
transDort kolejowy	816 581	971 538	1 056 479	1 117 959	1 100 508	1 005 107	789 922	651 991	549 302	541 089	494 617	465 901	434 221	417 347	401 509	f
transport samochodowy	333 760	802 129	1 373 644	2 237 288	2 379 252	2 434 423	2 084 708	1 709 441	1 513 067	1 380 762	1 215 323	1 131 593	1 085 438	1 065 374	1 038 339	g
transport lotniczy	176	368	959	1596	1 828	1 790	1 715	1 208	1 254	1 405	1 596	1 847	2 043	2 287	2 632	

Źródła: Wydawnictwa Głównego Urzędu Statystycznego: "Transport-wyniki działalności" z roku 1996 i "Roczniki statystyczne RP" z lat 1998 i 1999.

**UWAGI:**

a- przez Przedsiębiorstwo Państwowe Polskie Koleje Państwowe

b- średni dobowy ilostan czynny PP PKP

c- krajowe i zagraniczne znajdujące się w sieci PKP

d- osobowe i sypialne

e- do roku 1990 bez transportu prywatnego; dane częściowo szacunkowe

f- do roku 1992 bez pasażerów korzystających z bezpłatnych przejazdów

Analiza przedstawionych powyżej danych pozwala stwierdzić stopniowe zmniejszanie się potencjału polskiego transportu kolejowego. Proces ten uległ wyraźnemu przyspieszeniu w latach dziewięćdziesiątych. Długość eksploatowanych linii kolejowych w roku 1998 zmniejszyła się w porównaniu z rokiem 1990 o 11,5%. W szczególności z eksploatacji wyłączano linie wąskotorowe, których gospodarcze znaczenie było marginalne. W najbliższych latach planuje się jednak wyłączenie z eksploatacji nawet do 6.000 km linii kolejowych normalnotorowych. Docelowo planuje się eksploatację jedynie ok. 12.000 km linii kolejowych o znaczeniu państwowym<sup>2</sup>.

Proces ograniczania długości eksploatowanej sieci kolejowej występuje nie tylko w Polsce. Dane na temat długości linii kolejowych normalnotorowych eksploatowanych w państwach Unii Europejskiej zawiera tabela 2.

W porównaniu z rokiem 1970, znacząco zwiększyła się w Polsce długość sieci linii kolejowych zelektryfikowanych. Szczególnie znaczących inwestycji w tym zakresie dokonano w latach osiemdziesiątych, gdy ich łączna długość wzrosła aż o 65%. Według danych za rok 1998, udział linii kolejowych zelektryfikowanych w długości linii użytkowanych ogółem (50%) przewyższa nieznacznie analogiczny wskaźnik dla krajów Unii Europejskiej (48%).

W latach 1990-1998, z powodu trudności finansowych PKP, ograniczono znacznie wydatki na inwestycje w infrastrukturę. W konsekwencji nie zrealizowano podstawowych inwestycji odtworzeniowych i modernizacyjnych, w wyniku czego pogłębiło się zapóźnienie technologiczne PKP względem kolei europejskich. Określa się je aktualnie na kilkanaście lat<sup>3</sup>.

Innym istotnym problemem, przed którym stoją Polskie Koleje Państwowe jest niedostosowanie struktury posiadanego taboru do potrzeb rynku. PKP dysponują nadmierną liczbą taboru trakcyjnego oraz lokomotyw. Są one przestarzałe pod względem konstrukcji (średni wiek: 18 lat), co pociąga za sobą wysokie koszty ich utrzymania i eksploatacji. Większość posiadanego taboru nie jest przystosowana do użytkowania przy prędkości 120 km/h. Brakuje lokomotyw mogących obsługiwać pociągi kwalifikowane, szybkie pociągi kontenerowe, ciężkie pociągi towarowe. Niedostateczna jest również liczba nowoczesnych elektrycznych zespołów trakcyjnych do obsługi przewozów aglomeracyjnych.

Niedostosowana do popytu na usługi transportowe jest również struktura taboru wagonowego. Oferowany standard usług jest niekonkurencyjny w porównaniu z transportem samochodowym. Brakuje wagonów przystosowanych do szybkich przewozów, wagonów sypialnych o wysokim standardzie, wagonów barowych i bagażowych. Zbyt wiele jest natomiast wagonów krytych i platform normalnej budowy. Posiadany tabor charakteryzuje się również znacznym stopniem zużycia<sup>4</sup>.

Konsekwencją powyższego stanu rzeczy jest znaczący spadek przewozów pasażerskich i towarowych realizowanych przez transport kolejowy w latach dziewięćdziesiątych. Nie jest to proces charakterystyczny tylko dla Polski. Podobne tendencje występują również w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

<sup>2</sup> Por. dokument *Kolejnictwo- program restrukturyzacji*, zawierający zwięzłe omówienie ekonomicznych i organizacyjnych założeń rządowego projektu ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz zmianie niektórych ustaw

(druk nr 1368). Został on opublikowany w Internecie, pod adresem: <http://www.mtiqm.gov.pl/program2.htm>, str.11.

<sup>3</sup> Tamże, str. 12.

<sup>4</sup> Tamże.

**Tabela 2**

Długość linii kolejowych normalnotorowych w krajach Unii Europejskiej w latach 1970-1998.

*(w kilometrach)*

Państwo	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998	1998 (% linii zelektryfikowanych)	1998/1990	1998/1970
UE OGÓŁEM	170 642	165 229	160 005	156 271	156 464	154 261	154 059	48	96,3	90,3
rok 1970=100	100	96,8	93,8	91,6	91,7	90,4	90,3			
Austria	5 907	5 847	5 624	5 672	5 672	5 672	5 672	60	100,9	96,0
Belgia	4 232	3 971	3 479	3 368	3 380	3 422	3 410	74	98,0	80,6
Dania	2 352	2 015	2 344	2 349	2 349	2 232	2 232	28	95,2	94,9
Finlandia	5 870	6 096	5 867	5 880	5 881	5 865	5 867	35	100,0	99,9
Francja	36 117	34 382	34 260	31 939	31 852	31 754	31 727	45	92,6	87,8
Grecja	2 571	2 461	2 484	2 474	2 474	2 503	2 503	0	100,8	97,4
Hiszpania	13 668	13 542	12 560	12 280	12 284	12 294	12 303	56	98,0	90,0
Holandia	3 148	2 760	2 798	2 739	2 739	2 805	2 805	73	100,3	89,1
Irlandia	2 189	1 987	1 944	1 947	1 945	1 945	1 945	2	100,1	88,9
Luksemburg	271	270	271	275	274	274	274	95	101,1	101,1
Niemcy	43 777	42 765	40 981	41 719	40 826	38 450	38 450	48	93,8	87,8
Portugalia	3 591	3 588	3 592	2 850	2 850	2 856	2 856	30	79,5	79,5
Szwecja	11 550	11 382	10 801	9 782	10 923	11 168	11 156	68	103,3	96,6
Włochy	16 069	16 133	16 086	15 998	16 014	16 030	16 041	65	99,7	99,8
Wielka Brytania	19 330	18 030	16 914	16 999	17 001	16 991	16 847	30	99,6	87,2

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

Nieco inaczej wygląda sytuacja w krajach Unii Europejskiej. Zmodernizowani i zrestrukturyzowani przewoźnicy kolejowi z tej grupy państw zdołali powstrzymać wyrażony w wartościach bezwzględnych spadek popytu na swoje usługi. Względny udział transportu kolejowego w przewozach ogółem wykazywał jednak tendencję spadkową w obu grupach państw. Stosowne dane zawarte są w tabelach 3-6 (wartości bezwzględne). Skalę względnej redukcji roli kolei w europejskim systemie transportowym obrazują tabele 7-9.

Analiza powyższych danych prowadzi do wniosku, że kierunki rozwoju polskiego systemu transportowego są zbieżne z tendencjami istniejącymi w państwach Unii Europejskiej. W krajach tych dominującą gałęzią transportu, wykazującą w dodatku najszybsze tempo wzrostu jest niewątpliwie transport samochodowy. Szczególnie szybko rozwija się motoryzacja indywidualna.

Czynnikiem dodatkowo utrudniającym procesy restrukturyzacji przewoźników kolejowych w państwach postsocjalistycznych, w tym również w Polsce, jest spadek popytu na świadczone przez kolej przewozy pasażerskie. Ponadto, specyfika transportu kolejowego pociąga za sobą jego specjalizację głównie w przewozach towarów masowych, których względne znaczenie w gospodarkach państw europejskich zmniejsza się. Prezentację struktury kolejowych przewozów towarowych w Polsce według grup towarów zawiera tabela 10.

Mimo, że oferowane przez kolej usługi w zakresie transportu pasażerskiego są coraz skuteczniej wypierane przez transport samochodowy (wygoda, lepsza adaptacja do potrzeb indywidualnych) i lotniczy (prędkość przemieszczania się, szczególnie na długich dystansach), przewoźnicy kolejowi w wielu, zwłaszcza wysoko rozwiniętych krajach świata, dostrzegli szansę na zwiększenie atrakcyjności oferowanych przez siebie usług poprzez budowę sieci superszybkich pociągów. Liderem w tym względzie na skalę europejską jest Francja. Dane na temat istniejącej sieci superszybkich pociągów pasażerskich w krajach Unii Europejskiej i plany inwestycji w tym zakresie na najbliższe lata zaprezentowano w tabeli 11.

Potencjalnym źródłem wzrostu kolejowych przewozów ładunków okazuje się transport kombinowany (intermodalny). Jego istotą jest łączenie przewozów jednego towaru co najmniej dwoma środkami transportu. Dla transportu kombinowanego lądowego największe znaczenie ma połączenie przewozów przy użyciu transportu drogowego i kolejowego. Podstawowymi powodami, dla których rządy państw Unii Europejskiej starają się stymulować rozwój tej formy przewozu ładunków są:

- chęć ograniczenia przeciążenia dróg spowodowanego dynamicznym rozwojem transportu drogowego,
- ciążenie do zmniejszenia liczby wypadków drogowych i wiążących się z tym ofiar śmiertelnych i strat majątkowych,
- wola radykalnego zmniejszenia stopnia zanieczyszczenia środowiska naturalnego, którego głównym źródłem w krajach Unii Europejskiej jest transport samochodowy.

Rozwój transportu kombinowanego stymulowany jest m.in. poprzez odpowiednią politykę podatkową państwa, inwestycje w infrastrukturę oraz obciążanie transportu drogowego dodatkowymi opłatami, w szczególności poprzez podnoszenie cen paliw, w celu zmniejszenia jego względnej atrakcyjności na tle innych gałęzi transportu. Słusznie zwraca się uwagę na istnienie społecznego kosztu związanego z transportem drogowym (m.in. koszty neutralizacji jego negatywnego wpływu na środowisko naturalne oraz stan zdrowia ludności).

**Tabela 3**

Kolejowe przewozy pasażerskie w krajach Europy Środkowo-Wschodniej  
w latach 1970-1998.

*C w miliardach pasażerokilometrów)*

Państwo	1970	1980	1985	1989	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998
OGÓŁEM	105,2	119,4	132,3	140,3	129,3	94,0	69,1	66,5	64,5	61,7	58,3]
rok 1985=100	79,5	90,2	100,0	106,0	97,7	71,1	52,2	50,3	48,8	46,6	44,1
Bułgaria	6,2	7,1	7,8	7,6	7,8	5,4	5,1	4,7	5,1	5,9	4,7
Czechy							8,5	8,0	8,1	7,7	7,0
Czechosłowacja	20,5	18,0	19,8	19,7	19,4	16,9					
Słowacja							4,5	4,2	3,8	3,1	3,1
Estonia	1,2	1,6	1,6	1,6	1,5	1,0	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Litwa	2,1	3,3	3,4	3,5	3,6	2,7	1,6	1,1	0,9	0,8	0,7
Łotwa	3,8	4,8	5,2	5,6	5,4	3,7	1,8	1,4	1,2	1,1	1,1
Polska	36,9	46,3	52,0	55,9	50,4	32,6	21,8	21,0	19,8	19,9	20,6
Rumunia	17,8	23,2	31,1	35,5	30,6	24,3	18,3	18,9	18,4	15,8	13,4
Słowenia	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Węgry	15,2	13,7	9,6	9,6	9,2	6,9	6,4	6,2	6,4	6,5	6,a

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 4**

Przewozy ładunków transportem kolejowym w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1970-1998.

(wmiliardach tonokilometrów)

Państwo	1970	1980	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ÓGÓŁEM	274,3	364,2	340,6	335,9	269,5	207,0	170,2	164,8	159,1	168,5	168,2	167,5	152,7
rok 1985=100	80,5	106,9	100,0	98,6	79,1	60,8	50,0	48,4	46,7	49,5	49,4	49,2	44,8
Bułgaria	73,9	17,7	18,2	17,0	14,1	8,7	7,8	7,7	7,8	8,6	7,5	7,4	6,7
Czechy								25,2	22,8	22,6	22,2	20,7	78,3
Czechosłowacja	55,9	66,2	66,1	66,2	59,4	45,8	44,0						
Słowacja								73,9	12,3	13,7	11,9	12,4	77,7
Estonia	5,7	5,9	6,5	9,6	7,0	6,6	3,4	3,7	3,3	3,6	3,9	4,8	5,8
Litwa	13,6	18,2	20,9	21,8	19,3	17,8	11,3	9,9	8,0	7,7	8,7	8,6	8,3
Łotwa	15,5	17,6	19,9	21,1	18,5	16,7	10,1	9,9	9,5	9,8	72,4	14,0	73,0
Polska	99,3	134,7	118,9	109,6	81,8	64,0	57,0	63,3	64,7	68,2	67,4	67,7	60,9
Rumunia	48,1	75,5	64,1	67,1	48,8	32,5	24,2	27,9	21,6	24,0	24,2	22,0	18,6
Słowenia	3,3	3,9	4,3	4,2	4,2	3,3	2,6	2,3	2,3	2,9	2,6	2,6	2,6
Węgry	19,8	24,4	21,8	19,3	16,5	11,6	9,8	7,7	6,8	7,5	8,0	7,3	7,4

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu



**Tabela 5**

Kolejowe przewozy pasażerskie w krajach Unii Europejskiej w latach 1970-1998.

( w miliardach pasażerokilometrów)

Państwo	1970	1980	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
OGÓŁEM UE	216,6	252,8	274	267,5	270,5	270,3	278,8	282,5	284,8
rok 1990=100	79,1	92,3	100,0	97,6	98,7	98,6	101,8	103,1	103,9
Austria	6,4	7,6	8,7	9,5	9,4	9,8	9,9	8,3	8,2
Belgia	7,6	7,0	6,5	6,7	6,6	6,8	6,8	7,0	7,1
Dania	3,6	4,5	5,1	4,8	5,1	5,0	4,9	5,2	5,6
Finlandia	2,2	3,2	3,3	3,0	3,0	3,2	3,3	3,4	3,4
Francja	41,0	54,7	63,8	58,2	58,7	55,3	59,5	61,8	64,3
Grecja	1,5	1,5	2,0	U	1,4	1,6	1,8	1,9	1,8
Hiszpania	15,0	14,8	16,7	16,5	16,1	16,0	16,3	17,3	18,3
Holandia	8,0	8,9	11,1	15,2	14,4	14,0	14,1	14,4	14,8
Irlandia	0,8	1,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Luksemburg	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Niemcy	56,9	63,0	62,1	58,7	62,4	63,5	64,7	64,0	62,7
Portugalia	3,5	6,1	5,7	5,4	5,1	4,8	4,5	4,6	4,6
Szwecja	4,6	7,0	6,0	5,8	5,9	6,2	6,4	6,4	7,1
Włochy	34,9	42,9	48,3	49,9	51,7	52,4	52,8	52,1	49,9
Wielka Brytania	30,6	30,4	33,4	30,6	29,0	30,2	32,3	34,4	35,4

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 6**

Kolejowe przewozy towarowe w krajach Unii Europejskiej w latach 1970-1998.

*(w miliardach pasażerokilometrów)*

Państwo	1970	1980	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
OGÓŁEM UE	282,8	287,3	255,5	204,9	218,8	220,6	220,2	237,5	240,3
rok 1990=100	110,7	112,4	100,0	80,2	85,6	86,3	86,2	93,0	94,1
Austria	10,0	11,2	12,3	11,4	12,6	13,2	13,3	14,1	15,5
Belgia	7,9	8,0	8,4	7,6	8,1	7,6	7,2	7,5	7,6
Dania	1,9	1,6	1,7	1,8	2,0	2,0	1,8	1,6	1,7
Finlandia	6,3	8,3	8,4	9,3	9,9	9,6	8,8	9,9	9,9
Francja	67,6	66,4	50,7	45,0	48,8	48,1	49,5	53,9	54,0
Grecja	0,7	0,8	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Hiszpania	9,7	11,3	11,6	8,1	9,0	10,4	10,4	11,5	11,8
Holandia	3J	3,4	3,1	2,7	2,8	3,1	3,1	3,4	3,8
Irlandia	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Luksemburg	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6
Niemcy	113,0	121,3	101,7	64,9	69,9	68,8	67,7	72,9	73,6
Portugalia	0,8	1,0	1,5	1,7	1,6	2,0	1,9	2,2	2,0
Szwecja	17,3	16,6	19,1	18,6	19,0	19,4	18,8	19,1	19,2
Włochy	18,1	18,4	19,5	18,4	20,5	21,7	21,1	23,0	22,5
Wielka Brytania	24,5	17,6	15,8	13,8	13,0	13,3	15,1	17,0	17,4

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 7.**

Struktura gałęziowa przewozów towarowych w krajach Europy Środkowo- Wschodniej w latach 1970-1997

(%)

Rok	Transport kolejowy	Transport drogowy	Transport śródlądowy	Transport rurociągowy
1970	77,3	15,4	2,8	4,6
1980	67,8	22,8	2,5	6,9
1985	64,9	25,6	2,4	7,0
1989	62,9	27,1	2,7	7,3
1990	58,9	31,5	2,5	7,1
1995	50,7	39,7	2,6	7,0
1996	48,1	42,0	2,7	7,2
1997	46,2	44,3	2,7	6,7

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 8.**

Struktura gałęziowa przewozów towarowych w krajach Unii Europejskiej w latach 1970-1997

(%)

Rok	Transport kolejowy	Transport drogowy	Transport śródlądowy	Transport rurociągowy
1970	32,7	47,7	12,0	7,6
1980	25,9	56,3	9,6	8,2
1990	18,7	68,0	7,9	5,5
1995	14,1	73,2	7,3	5,3
1996	14,1	73,4	7,1	5,4
1997	14,5	73,1	7,2	5,2

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 9.**

Struktura gałęziowa przewozów pasażerskich w krajach Unii Europejskiej w latach 1970-1997

(%)

Rok	transport kolejowy	Tramwaje + metro	samochody osobowe	transport autobusow	transport lotniczy
1970	10,1	1,8	73,6	12,5	2,0
1980	8,2	1,3	76,0	11,3	3,1
1990	6,5	1,1	78,7	8,8	4,9
1995	5,8	0,9	79,1	8,3	5,9
1996	5,9	0,9	78,8	8,2	6,2
1997	5,9	0,9	78,5	8,1	6,7

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 10**

Wolumen i struktura kolejowych przewozów towarowych w Polsce w latach 1990-1998  
według grup ładunków

	(tys. ton)					(% )				
	1990	1995	1996	1997	1998	1990	1995	1996	1997	1998
OGÓŁEM	278 139	224 346	222 268	226 229	205 837	100	100	100	100	100
Węgiel kamienny	120 146	107 457	108 798	107 509	94 727	43,20	47,90	48,95	47,52	46,02
Węgiel brunatny i koks	11 185	9 175	7 545	8 070	7 734	4,02	4,09	3,39	3,57	3,76
Rudy	18 014	13 984	12 202	12212	11 412	6,48	6,23	5,49	5,40	5,54
Kamienie i żwir	12219	14 744	15 128	15 222	15 125	4,39	6,57	6,81	6,73	7,35
Piasek	2 837	1 321	1 532	1 697	1 932	1,02	0,59	0,69	0,75	0,94
Ropa i przetwory naftowe	11 870	11 635	12 173	13 005	13 158	4,27	5,19	5,48	5,75	6,39
Metale i wyroby z metali	24 431	16 202	15 136	17 193	15 666	8,78	7,22	6,81	7,60	7,61
Cegły	54	7	3	52	74	0,02	0,00	0,00	0,02	0,04
Cement	4 857	5 649	5 264	5 235	4 304	1,75	2,52	2,37	2,31	2,09
Nawozy	6 413	5 145	5 573	5 080	4 098	2,31	2,29	2,51	2,25	1,99
Inne artykuły chemiczne	11 840	9 926	8 689	9 671	9 393	4,26	4,42	3,91	4,27	4,56
Zboże	2 445	2 257	2 827	2 488	1 588	0,88	1,01	1,27	1,10	0,77
Ziemiaki	937	156	224	52	72	0,34	0,07	0,10	0,02	0,03
Buraki cukrowe	2 241	934	1 376	937	765	0,81	0,42	0,62	0,41	0,37
Inne płody i przetwory rolne	4 763	2 520	2 837	2 847	2 478	1,71	1,12	1,28	1,26	1,20
Drewno i wyroby z drewna	6 247	3 323	2 879	3 063	3 327	2,25	1,48	1,30	1,35	1,62
Pozostałe ładunki	36 940	19911	20 262	21 896	20 084	13,28	8,88	9,12	9,68	9,76

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS z lat: 1998 i 1999.

**Tabela 11**

Sieć superszybkich kolejowych połączeń pasażerskich w krajach Unii Europejskiej

Rok	UE ogółem	Belgia	Dania	Hiszpania	Holandia	Francja	Niemcy	Szwecja	Włochy	Wielka Brytania
1981	451	0	0	0	0	301	0	0	150	0
1983	567	0	0	0	0	417	0	0	150	0
1988	731	0	0	0	0	417	90	0	224	0
1990	1013	0	0	0	0	699	90	0	224	0
1991	1350	0	0	0	0	699	427	0	224	0
1992	1883	0	0	471	0	737	427	0	248	0
1993	2203	0	0	471	0	1057	427	0	248	0
1994	2356	0	0	471	0	1185	427	0	248	25
1995	2356	0	0	471	0	1185	427	0	248	25
1996	2457	14	0	471	0	1272	427	0	248	25
1997	2548	85	20	471	0	1272	427	0	248	25
1998	2812	85	20	471	0	1272	691	0	248	25
1999	2854	85	20	471	0	1272	691	42	248	25
trasy w budowie	1662	102	16	296	97	250	247	200	482	74

źródło: Europejska Konferencja Ministrów Transportu

**Tabela 12**

Rola transportu kolejowego w lądowych przewozach kombinowanych na tle lądowego systemu transportowego w krajach Unii Europejskiej.  
(w miliardach tonokilometrów)

Rok	Przewozy koleją w ramach transportu kombinowanego			Przewozy ładunków koleją ogółem (b)	(a / b) w%	Przewozy ładunków transportem drogowym ogółem (c)	[a / (b+c)] w %
	OGÓŁEM (a)	krajowe	zagraniczne				
1990	33,4	12,0	21,4	255,5	8,4	929,2	1,8
1991	33,2	11,3	21,9	234,8	9,3	946,7	1,9
1992	34,8	11,5	23,3	220,7	10,6	975,4	1,9
1993	37,2	10,6	26,6	204,9	13,0	1020,4	2,2
1994	42,2	12,5	29,7	218,8	13,6	1091,6	2,3
1995	46,5	13,8	32,7	220,6	14,8	1142,7	2,4
1996	53,7	17,7	36,0	220,2	16,3	1148,0	2,6

Źródło: OECD, Europejska Konferencja Ministrów Transportu

Trudno nie zgodzić się z tą tezą, ale to nie wszyscy podatnicy, lecz przede wszystkim podmioty korzystające z wygód transportu drogowego winny zostać obciążone konsekwencjami szkód przezeń wywoływanych. Wybrane dane na temat miejsca transportu kolejowego w przewozach kombinowanych w Unii Europejskiej i znaczenia transportu intermodalnego w transporcie lądowym państw Unii Europejskiej prezentuje tabela 12.

Prezentowane dane ukazują wyraźnie dystans dzielący Polskie Koleje Państwowe od przewoźników kolejowych w krajach Unii Europejskiej. Wyższy poziom usług świadczonych przez koleje państw zachodnioeuropejskich to nie tylko efekt znacznych środków konsekwentnie przeznaczanych na inwestycje w infrastrukturę i tabor, ale również procesów deregulacyjnych i restrukturyzacyjnych, zmierzających do znacznie szerszego niż dotąd otwarcia transportu kolejowego na wpływ rynku.

Podjęte w omawianym zakresie działania, których realizację rozpoczęto w drugiej połowie lat osiemdziesiątych zaczynają powoli przynosić zakładane efekty. Efektem presji ze strony konkurentów jest próba wykorzystania przez przewoźników kolejowych własnych mocnych stron, skutkująca poprawą jakości usług oraz oferowaniem nowych (superszybkie przewozy pasażerskie, transport kombinowany). Dla powodzenia działań restrukturyzacyjnych w transporcie kolejowym istotne znaczenie ma polityka państwa. Winna ona z jednej strony odciążyć kolej od zadań nie związanych ze świadczeniem usług transportowych (np. utrzymywania majątku nieprodukcyjnego) lub zapewnić ich finansowanie ze środków publicznych, a z drugiej, powiązać -przez umiejętne stosowanie narzędzi polityki fiskalnej - koszty generowane przez daną gałąź transportu z podmiotami korzystającymi z usług transportowych (zanieczyszczenie środowiska, remonty infrastruktury drogowej). Powyższą strategię wybrały kraje Unii Europejskiej.

## **Część II**

### **Programy restrukturyzacji narodowych przewoźników kolejowych w wybranych państwach Unii Europejskiej**

#### **1. Uwagi wstępne**

Przedstawione w części pierwszej tendencje charakteryzujące europejski transport kolejowy pociągnęły za sobą konieczność odejścia od modelu abstrahującego od rachunku kosztów, kontrolowanego przez państwo narodowego przewoźnika, zajmującego monopolistyczną pozycję na rynku, na rzecz wprowadzenia daleko posuniętej konkurencji w dziedzinie świadczenia kolejowych usług transportowych.

Jednocześnie, konieczne było dostrzeżenie specyfiki transportu kolejowego, działającego w oparciu o kosztowną infrastrukturę, której ok. 80% konstrukcji stanowiły koszty stałe. Ich poniesienie, będące dla innych podmiotów poważną barierą wejścia na rynek, umożliwia jednak wydatne zmniejszenie jednostkowych kosztów transportu wskutek ujawnienia się silnych korzyści skali prowadzonej działalności. Opisywana specyfika transportu kolejowego powodowała konieczność opracowania takiego modelu struktury organizacyjnej omawianej branży, który umożliwiłby minimalizację negatywnego wpływu oparcia transportu kolejowego o sieć, przy jednoczesnym szerokim wykorzystaniu tkwiącego w nim potencjału rozwojowego poprzez

stworzenie warunków do rzeczywistej konkurencji między dostawcami usług transportowych. Historycznie wyróżnić można następujące trzy typy struktur organizacyjnych charakterystycznych dla przedsiębiorstw kolejowych:

- **poziomo zintegrowaną** (*the vertically-integrated railway*),
- **jednolitego rynku wewnętrznego** (*the internal market approach railway*),
- **poziomo rozdzieloną** (*the vertically separated railway*),<sup>5</sup> Ich zwięzłe omówienie zawarto poniżej.

## **2. Modelowe struktury organizacyjne przedsiębiorstwa transportu kolejowego**

### **a) struktura poziomo zintegrowana**

Struktura poziomo zintegrowana jest historycznie najstarszą, do dziś dominującą w Europie i na świecie, strukturą organizacyjną przedsiębiorstwa kolejowego. Charakteryzuje się ona scentralizowaniem zarządzania przewozami i infrastrukturą techniczną. Określa się ją jako zorientowaną na ilość świadczonych usług (*production-oriented*), nadmiernie zhierarchizowaną, niezdolną do szybkiej adaptacji do sygnałów płynących z rynku<sup>6</sup>. Występuje w dwóch odmianach: jednolitego monopolu w skali państwa lub monopoli regionalnych, z których każdy obejmuje swym zasięgiem część terytorium danego kraju.

Podstawowe **zalety** omawianej struktury organizacyjnej to:

- wykorzystywanie korzyści skali prowadzonej działalności,
- ułatwienie planowania w długim horyzoncie czasowym.

Jej poważnymi **słabościami** są:

- wolne tempo reakcji na sygnały płynące z rynku,
- brak dbałości o wynik finansowy,
- stwarzanie barier dla działań prokonkurencyjnych.

### **b) model jednolitego rynku wewnętrznego**

Model jednolitego rynku wewnętrznego zakłada, że w ramach przedsiębiorstwa kolejowego wyodrębnia się jednostki organizacyjne w oparciu o kryteria: funkcjonalne i przestrzenne. W konsekwencji, tworzy się jednostki odpowiedzialne np. za lokalne przewozy osobowe, regionalne przewozy osobowe, regionalne przewozy towarowe itd. Powyższy model umożliwi określenie źródeł zysków i strat w przedsiębiorstwie, nie skłania jednak do konkurencji poszczególnych jednostek organizacyjnych o zamówienia. Opisywana struktura organizacyjna charakterystyczna była dla brytyjskiego transportu kolejowego w latach osiemdziesiątych i pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych.

**W systemie tym nie wyodrębniano jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za zarządzanie infrastrukturą.** Koszty jej eksploatacji alokowano na poszczególne jednostki według przyjętego klucza. W przypadku kolei brytyjskich odbywało się to w ten sposób, że ta z jednostek, która uznana została za głównego użytkownika danej części infrastruktury ponosiła całość kosztów stałych związanych

<sup>5</sup> Por. C. A. Nash, J. P. Toner, *Railways: Structure, Regulation and Competition*. Competition Policy Roundtables No.15 (dokument OECD opublikowany w Internecie pod adresem: [http://www.oecd.org/daf/clp/Roundtables/railwOI .htm](http://www.oecd.org/daf/clp/Roundtables/railwOI.htm)).

<sup>6</sup> I. N. Kessides, R. D. Willig, (1995), *Restructuring Regulation of the Rail Industry for the Public Interest*. The World Bank, WPS 1506.



z jej eksploatacją oraz odpowiednią część kosztów zmiennych. Pozostali użytkownicy ponosili jedynie proporcjonalną odpowiednią kosztów zmiennych. W oparciu o wzory brytyjskie zrestrukturyzowano również koleje w Niemczech, Holandii i Hiszpanii.

Podstawowe **zalety** omawianej struktury organizacyjnej to:

- zapewnienie większej przejrzystości źródeł generowania przychodów i kosztów w przedsiębiorstwie,
- stworzenie presji na dbałość o wynik finansowy,
- ułatwienie specjalizacji w świadczeniu usług transportowych.

Jej poważnymi **słabościami** są:

- budzący kontrowersje sposób alokacji kosztów między poszczególne jednostki organizacyjne,
- brak rzeczywistej konkurencji pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi.

### **c) struktura poziomo rozdzielona**

Struktura poziomo rozdzielona zakłada, obok istnienia jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za przewozy pasażerskie i towarowe, **potrzebę organizacyjnego wyodrębnienia infrastruktury kolejowej**, do której dostęp byłby otwarty dla wszystkich zainteresowanych podmiotów na równych zasadach. Jej wydzielenie ma umożliwić powstanie faktycznej konkurencji między przewoźnikami przy jednoczesnym uwzględnieniu specyfiki transportu kolejowego, działającego w oparciu o kosztowną sieć.

Opisany powyżej model organizacji rynku kolejowego postulują przepisy Unii Europejskiej. Problemem o zasadniczym znaczeniu jest zagwarantowanie równego dostępu do sieci kolejowej dla wszystkich chętnych, w tym także dla przewoźników zagranicznych. W praktyce listę podmiotów uprawnionych do korzystania z sieci określa się poprzez wybór ofert przewoźników w drodze przetargu, kierując się w szczególności wysokością opłaty, którą są oni gotowi wnieść w zamian za korzystanie z sieci lub umożliwiając, o ile brak ograniczeń technicznych, swobodny dostęp do sieci wszystkim zainteresowanym podmiotom. Możliwe jest również rozwiązanie będące wypadkową obu poprzednich.

Z obawy przed pogorszeniem wyników finansowych narodowych przewoźników kolejowych, faktyczne udostępnianie infrastruktury kolejowej przewoźnikom zagranicznym postępuje powoli. Obowiązujące w ramach Unii Europejskiej przepisy nakładają **obowiązek** jej udostępnienia jedynie w przypadku świadczenia usług przez terytorium kraju trzeciego (np. przewóz osób lub towarów z Niemiec do Hiszpanii pociąga za sobą obowiązek odpłatnego udostępnienia francuskiej infrastruktury kolejowej na żądanie przewoźnika niemieckiego lub hiszpańskiego) oraz, w celach promocyjnych, dla przewozów kolejowych realizowanych w ramach transportu kombinowanego<sup>7</sup>.

Wyodrębnienie infrastruktury kolejowej dokonane być może bądź przez powstanie podmiotu zarządzającego nią **powiązanego kapitałowo** z narodowym przewoźnikiem, co jest rozwiązaniem typowym dla krajów UE, choć budzącym wątpliwości co do praktycznej realizacji dostępu do infrastruktury na równych zasadach, bądź przez utworzenie podmiotu **nie mającego z nim związków**

<sup>7</sup> C. A. Nash, J. P. Toner, op.cit., str. 3

**kapitałowych.** To drugie, niewątpliwie dalej idące, rozwiązanie przyjęto jak dotąd jedynie w dwóch krajach unijnych: Wielkiej Brytanii i Szwecji.

Podstawowe zalety omawianej struktury organizacyjnej to:

- możliwość doprowadzenia do rzeczywistej konkurencji między przewoźnikami,
- przejrzystość relacji finansowych między podmiotami działającymi na rynku usług w zakresie transportu kolejowego,
- specjalizacja przewoźników.

Jej poważnymi **słabościami** są:

- komplikacje na poziomie tworzenia rozkładów jazdy i określania warunków dostępu do sieci w przypadku niemożności zrealizowania, wskutek ograniczeń technicznych, całego zgłaszanego popytu,
- trudności w planowaniu i realizacji inwestycji w infrastrukturę,
- niski poziom integracji cen i usług oferowanych przez poszczególnych przewoźników.

### **3. Doświadczenia procesów restrukturyzacyjnych narodowych przewoźników kolejowych w wybranych państwach Unii Europejskiej**

#### **a) Republika Federalna Niemiec**

Przed dniem 1 stycznia 1994 roku koleje niemieckie działały w dwóch oddzielnych strukturach organizacyjnych: Deutsche Bundesbahn, na terenie RFN w granicach sprzed 1990 roku, oraz Deutsche Reichsbahn, na terenie byłej NRD. Od początku 1994 roku funkcjonują one jako jeden organizm pod wspólną nazwą Deutsche Bahn AG (DBAG). Zadania wykonywane przez DBAG podzielono na dwie grupy. Grupa pierwsza, tzw. obszar rynkowy, obejmuje przewozy pasażerskie i towarowe oraz infrastrukturę. Grupa druga, tzw. obszar publiczny, obejmujący pozostałe, zlecone ustawowo, dziedziny aktywności DBAG, które finansowane być mają w długim okresie ze środków publicznych. Jednostki organizacyjne wykonujące zadania z zakresu grupy pierwszej mają docelowo zostać sprywatyzowane. Powołano również do życia urząd nadzoru nad rynkiem kolejowym<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia skuteczności dążeń do zapewnienia konkurencji w zakresie kolejowych usług transportowych, na szczególną uwagę zasługują dwie kwestie. Po pierwsze, prawo do określania wymaganego poziomu i stopnia dostępności usług kolejowych, obowiązek zawierania kontraktów z przewoźnikami kolejowymi oraz ewentualnego subsydiowania ich działalności przeniesiony został z rządu na barki władz regionalnych, które wcześniej sprzeciwiały się rządowym próbom racjonalizacji nakładów na transport kolejowy<sup>9</sup>. Nowy system dotacji z niemieckiego budżetu państwa, przewidujący wspólną pulę środków na transport samochodowy i kolejowy, skłonił władze regionalne do liczenia się z realiami finansowymi przy określaniu zakresu dostępności usług kolejowych i uczynił landy podmiotami żywo zainteresowanymi zwiększaniem efektywności działania kolei.

Po drugie, wprowadzono otwarty dostęp do infrastruktury kolejowej. Zarząd nad nią sprawuje wyodrębniona organizacyjnie jednostka DBAG, kontrolowana przez or-

<sup>8</sup> Tamże, str. 6.

<sup>9</sup> Tamże. W Niemczech także w okresie poprzedzającym restrukturyzację transportu kolejowego istnieli przewoźnicy inni niż DB (teraz: DBAG), którzy świadczyli usługi transportowe na podstawie umów z jednostkami samorządu terytorialnego,

gan nadzoru. Opłaty za dostęp do infrastruktury zależą od rodzaju eksploatowanego taboru, nabywanej przez danego przewoźnika puli kilometrów do przejechania oraz czasu trwania kontraktu. Mają one pokrywać wszystkie koszty eksploatacji linii, za wyjątkiem kosztów ich konstrukcji, poniesionych przez państwo. Początkowo taryfa opłat skonstruowana była w sposób uprzywilejowujący DBAG, przewidując wysoką opłatę naliczaną za każdy ponadnormatywnie przejechany kilometr oraz znaczne rabaty w zależności od skali wykonanej pracy przewozowej. Później, na skutek protestów mniejszych przewoźników, sposób naliczania opłat zmieniono.

### **b) Holandia**

Aż do wczesnych lat dziewięćdziesiątych koleje holenderskie (NS) nie posiadały swobody w zakresie decydowania o strukturze i wysokości opłat za usługi transportowe, podaży usług i planów inwestycyjnych. Decyzje te pozostawały w gestii rządu Holandii. Sytuacja ta wynikała z uznania kolei za strategiczny element narodowego planu transportowego. Stopniowe zmniejszanie znaczenia transportu kolejowego oraz coraz gorsze wyniki finansowe NS powodowały, że uznano za konieczną ich poważną reformę.

W roku 1988 NS przedstawiło rządowi plan RAIL 21, który zakładał podwojenie do roku 2005 przewozów pasażerskich bez zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Pomoc państwa w jego realizacji polegać miała na podejmowaniu działań na rzecz ograniczania rozwoju ruchu samochodowego, w szczególności przez wprowadzenie odpłatności za korzystanie z wybranych dróg. W następstwie raportu Wijffelsa z 1992 roku zdecydowano się na przekazanie w ręce NS uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji w kwestiach podaży usług transportowych, struktury opłat oraz koniecznych inwestycji w tabor kolejowy. Infrastruktura zarządzana być miała przez rząd. Krótko- i średniookresowy zarząd infrastrukturą Rada Ministrów powierzyła NS Infrastructure (NSI), jednostce organizacyjnej wyodrębnionej ze struktur NS. Na niej miały również spoczywać zadania z zakresu inwestycji w infrastrukturę, których finansowanie obciążać miało budżet państwa. Rząd zatrzymał w swym ręku kompetencję do ustalania długookresowych planów rozwoju transportu kolejowego, które miały być ściśle powiązane z planami rozwoju innych środków transportu i planami zagospodarowania przestrzennego kraju.

Aktualnie infrastruktura kolejowa udostępniana jest nieodpłatnie. W najbliższych latach planuje się jednak wprowadzenie opłat. Mimo deklaracji rządowych o bezstronności i dążeniu do zagwarantowania wszystkim przewoźnikom dostępu do infrastruktury na równych zasadach, możliwość korzystania z niej, poza NS, uzyskało zaledwie kilku przewoźników towarowych i tylko jeden osobowy.

W zakresie przewozów towarowych koleje holenderskie posiadają pełną swobodę w ustalaniu taryf. Nieco inna jest sytuacja w zakresie przewozów pasażerskich. W związku z utrzymaniem dotacji rządowych, rząd kontroluje poziom cen poprzez ustalenie maksymalnej ich wysokości. W przyszłości dział transportu pasażerskiego NS stać się ma, podobnie jak dział transportu towarowego, niezależną jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, działającą w pełni na zasadach komercyjnych. Przewozy nierentowne, których utrzymanie uznane zostanie za pożądane ze względów społecznych, będą nadal finansowane ze środków publicznych.

### c) Szwecja

Rola państwa w funkcjonowaniu szwedzkiego transportu kolejowego ograniczała się w Szwecji przez wiele dziesięcioleci do budowy i eksploatacji połączeń między działającymi w skali lokalnej sieciami prywatnymi oraz przejmowaniu tych spośród nich, które okazały się nierentowne. Rozwój transportu drogowego spowodował, że do roku 1991 państwo stało się w ten sposób właścicielem wszystkich linii kolejowych w kraju<sup>10</sup>.

Do roku 1979 koleje szwedzkie funkcjonowały bez subsydiów rządowych zaliczając się do najbardziej efektywnych przewoźników kolejowych w Europie Zachodniej. Sytuacja pogorszyła się znacząco w latach osiemdziesiątych, kiedy zmniejszenie udziału kolei w rynku usług transportowych oraz błędy w zarządzaniu przedsiębiorstwem spowodowały pogorszenie wyniku finansowego i spadek inwestycji. Chęć poprawy sytuacji finansowej oraz dążenie do ograniczenia negatywnego wpływu transportu drogowego na środowisko naturalne pociągnęły za sobą wydanie w roku 1988 ustawy o transporcie, która organizowała transport kolejowy w Szwecji według następujących zasad:

- wyodrębniono tzw. główne i pozostałe szlaki kolejowe,
- jednostką odpowiedzialną za zarządzanie infrastrukturą kolejową uczyniono rządową agencję Banverket (BV), która udostępniała ją odpłatnie,
- BV jest odpowiedzialna za inwestycje w infrastrukturę, jej utrzymanie w odpowiednim stanie oraz działa jako regulator rynku kolejowego,
- koleje szwedzkie (Statens Järnvägar-SJ) prowadzą działalność w zakresie przewozów towarowych i pasażerskich. Pozostały one właścicielem budynków stacyjnych i taboru kolejowego,
- 24 regionalne urzędy ds. transportu uzyskały prawo do określenia standardów, jakim winny odpowiadać kolejowe usługi transportowe na terenie ich właściwości miejscowej i mogą, w określonym w ustawie zakresie, zdecydować się na korzystanie z usług innych przewoźników niż SJ. Regionalne urzędy ds. transportu finansują nierentowne usługi transportowe, których świadczenie ze względów społecznych zdecydowano się utrzymać,
- w przypadku gdyby ani SJ ani regionalne urzędy ds. transportu nie były zainteresowane eksploatacją danej linii kolejowej, prawo to może zostać przyznane innym przewoźnikom przez Radę Ministrów (główne szlaki kolejowe) lub BV (pozostałe linie),
- taryfa opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej powiązana została z systemem opłat za korzystanie z wybranych szlaków drogowych,
- inwestycje infrastrukturalne finansowane są ze środków publicznych.

Przewidziane w ustawie o transporcie zasady, w oparciu o które funkcjonuje szwedzki transport kolejowy, zdały egzamin. Konkurencja, na jaką napotykała SJ ze strony przewoźników lokalnych wymusiła znaczną redukcję kosztów oraz poprawę jakości świadczonych usług<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Tamże, str. 11. Warto dodać, że w roku 1965 w rękach prywatnych pozostawało jeszcze ok. 5% linii kolejowych

<sup>11</sup> Tamże, str. 12. W opracowaniu tym znaleźć można bardziej szczegółowe dane na temat konkurencji na szwedzkim rynku kolejowym.

#### **d) Wielka Brytania**

Pozytywne skutki realizacji procesu komercjalizacji i restrukturyzacji kolei brytyjskich, widoczne w latach osiemdziesiątych, okazało się niewystarczające w obliczu wyzwań, które przyniosły lata dziewięćdziesiąte. Remedium na pogorszenie wyników finansowych okazać się miała prywatyzacja.

Infrastruktura kolejowa przekazana została w ręce spółki Railtrack, którą następnie sprywatyzowano. Tabor pasażerski przekazano trzem spółkom, następnie również sprywatyzowanym, które oddawały go przewoźnikom w leasing.

Powstało ponad 20 firm zajmujących się transportem pasażerskim, które uzyskały prawo (z zasady wyłączone) do świadczenia usług przewozowych na wybranych odcinkach przez okres 7-15 lat. Jeśli konieczne były poważne inwestycje w infrastrukturę, okres ten mógł zostać przedłużony. Firmy te posiadają z zasady niewielki majątek własny. Eksploatują one tabor oddany im w leasing. Ich naprawą i konserwacją zajmują się sprywatyzowane zakłady naprawy taboru kolejowego, które ostro rywalizują o zamówienia od firm przewozowych. Celem, który chciano osiągnąć przez przyjęcie powyższego rozwiązania, była chęć maksymalnego ograniczenia barier wejścia na rynek oraz zapewnienie wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, elementów konkurencji, a w konsekwencji wywołanie presji na redukcję kosztów i poprawę efektywności gospodarowania.

Stworzono dwie posiadające osobowość prawną agendy rządowe odgrywające rolę organizatorów rynku usług kolejowych. Pierwsza, Urząd ds. Udzielania Franszyzy na Przewóz Pasażerów (*Office of Passenger Rail Franchising - OPRAF*)<sup>12</sup>, odpowiedzialna jest za wybór spółek przewozowych świadczących usługi w zakresie przewozów pasażerskich. Druga, Urząd Regulatora Kolei (*Office of Railway Regulator - ORR*)<sup>13</sup>, czuwa nad prawidłowymi mechanizmami konkurencji na rynku kolejowych usług transportowych.

Zadaniem OPRAF jest m.in. określenie minimalnych standardów, którym odpowiadać musi świadczenie pewnych rodzajów usług transportowych, określenie maksymalnych opłat za te usługi oraz przyjmowanie ofert spółek transportowych na ich świadczenie. Podstawowym kryterium brany pod uwagę przy wyborze najlepszej oferty na eksploatację danej linii kolejowej jest minimalizacja wielkości subsydiów ze środków publicznych za każdy rok świadczenia usług. Zasadą jest, że usługi na danym odcinku szlaku kolejowego świadczy jedna spółka przewozowa. Regulacja ta ma na celu spowodowanie zainteresowania spółek świadczeniem usług w zakresie transportu kolejowego na etapie tworzenia się rynku usług kolejowych. Na odcinkach o większym natężeniu ruchu, usługi świadczone być mogą przez większą liczbę spółek. Istotne rozszerzenie konkurencji, w szczególności poprzez zwiększenie liczby odcinków kolejowych obsługiwanych przez więcej niż jeden podmiot świadczący usługi transportowe, ma nastąpić po roku 2002.

W zakresie transportu towarowego, dostęp do infrastruktury kolejowej możliwy jest, w świetle ustawy o kolei z 1993 roku, dla wszystkich zainteresowanych podmiotów za opłatą, której wysokość określa umowa między zainteresowanym przewoźnikiem a Railtrack. Nad właściwym świadczeniem usług transportowych i niesto-

<sup>12</sup> Polskie tłumaczenie nazwy urzędu podają za opracowaniem BSiE pt. „Brytyjska ustawa o kolei z 1993 roku” (Materiały i Dokumenty nr 280). Warszawa, luty 2000.

<sup>13</sup> Uwagi jak do przypisu 12.

sowaniem przez podmiot zarządzający infrastrukturą kolejową praktyk monopolistycznych czuwa ORR.

Reforma kolei brytyjskich pociągnęła za sobą w krótkim okresie wzrost subsydiów rządowych do transportu kolejowego w związku z koniecznością ponoszenia przez spółki transportowe wysokich kosztów dostępu do sieci oraz leasingu taboru. Wysokie ceny dostępu do taboru zwiększyły zainteresowanie spółek jego nabyciem. Podmioty wchodzące na rynek usług kolejowych, wywodzące się głównie spośród przewoźników drogowych, zapewniały, że zdolne będą w dłuższym okresie zapewnić odpowiedni standard usług przy zredukowaniu subsydiów nawet o połowę. Rzeczywistość pokazuje, że spółkom przewozowym często trudno jest zrealizować swe zapewnienia. Problemem pozostaje również kwestia realnego zapewnienia odpowiedniego poziomu inwestycji infrastrukturalnych.

#### 4. Uwagi końcowe

Przedstawione powyżej doświadczenia wybranych państw Unii Europejskiej, przy generalnie pozytywnym wydźwięku działań restrukturyzacyjnych prowadzących do stopniowej poprawy wyniku finansowego, ukazują istnienie poważnych trudności praktycznych we wprowadzaniu prokonkurencyjnych rozwiązań na rynku kolejowych usług transportowych. Reformy doprowadziły przede wszystkim do daleko idącego uniezależnienia przewoźników kolejowych od bezpośredniego wpływu państwa, do stworzenia struktur, które pozwalają na bardziej niż dotąd czytelne ukazanie, które spośród świadczonych usług są dochodowe, a które generują straty.

Mniejsze sukcesy zanotowano na polu stworzenia faktycznie równego dostępu do infrastruktury kolejowej, szczególnie w sytuacji, gdy podmiotem zarządzającym nią jest jednostka organizacyjna zależna od narodowego przewoźnika kolejowego. Konieczne wydaje się zapewnienie, wzorem Szwecji i Wielkiej Brytanii, niezależności zarządcy infrastruktury od wszystkich przedsięwzięć przewozowych oraz kontroli przez organ regulacji rynku kolejowego tego, czy żądane opłaty nie mają *de facto* na celu ograniczenia dostępu nowych przewoźników do rynku.

Ograniczenia techniczne wynikające z konstrukcji infrastruktury kolejowej, istotnie utrudniającej jej jednoczesne użytkowanie przez wiele podmiotów, oraz istotna przewaga przedsiębiorstw już działających w branży pod względem nagromadzonego doświadczenia i zatrudniania wykwalifikowanej kadry, powodują, że osiągnięcie skali konkurencji porównywalnej do istniejącej w znacznie bardziej zdecentralizowanym transporcie samochodowym jest bardzo trudne. Istnieje opinia, że do poprawy sytuacji transportu kolejowego skuteczniej niż wprowadzanie konkurencji między przewoźnikami kolejowymi, przyczynić się może pozostawienie narodowego transportu kolejowego w ręku jednego przewoźnika (w wyniku czego doszłoby do skompensowania ograniczeń płynących z barier infrastrukturalnych kolei siłą monopolu działającego w oparciu o sieć) uzupełnione wycofaniem się władz z subsydiowania kolei. Jednocześnie narodowi przewoźnicy kolejowi winni być zwolnieni z obowiązku świadczenia usług nierentownych oraz podejmowania działań nie związanych bezpośrednio podstawową działalnością, co powinno pozwolić na konkurencję między poszczególnymi gałęziami transportu na równych zasadach<sup>14</sup>.

Doświadczenie pokazuje, że lansowany sposób deregulacji rynku usług kolej-

<sup>14</sup> Zob. C. A. Nash, J. P. Toner, *op.cit.*, str. 15.

wych prowadzić może niekiedy do, co najmniej przejściowego, wzrostu ich cen. W Wielkiej Brytanii, gdzie wielu nowo powstałych przewoźników kolejowych powiązanych jest kapitałowo z przewoźnikami drogowymi, doszło kilkakrotnie do sytuacji, że po uzyskaniu wyłączności na eksploatację linii kolejowej, której przebieg pokrywa się z trasami przewozów autobusowych macierzystej spółki, rosły ceny zarówno kolejowych jak i drogowych usług transportowych. Prezentowane zagrożenia ukazują doniosłą rolę organów regulacji rynku kolejowego i urzędów antymonopolowych w omawianej dziedzinie. To w dużej mierze od ich skuteczności w zakresie odpowiedniego kształtowania tworzącego się dopiero rynku kolejowych usług transportowych zależeć będzie powodzenie przedsięwziętych reform.

### Część III

#### Założenia projektów programów komercjalizacji, restrukturyzacji i modernizacji Polskich Koiel Państwowych (Druki Sejmowe nr 674 i 1368 wraz z uzupełnieniami)

##### 1. Uwagi wstępne

W dniu 7 września 1999 roku Rada Ministrów przyjęła program restrukturyzacji Polskich Koiel Państwowych oraz projekt ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP (zwanej dalej projektem rządowym)<sup>15</sup>. Potrzeba radykalnej zmiany sytuacji w polskim transporcie kolejowym jest niekwestionowana. Zmniejszające się przewozy pasażerskie i towarowe, zaległości w dziedzinie inwestycji i konserwacji infrastruktury i taboru, a przede wszystkim szybko pogarszający się wynik finansowy PKP spowodowały, że utrzymanie obecnego stanu rzeczy nie jest możliwe. Podstawowe dane obrazujące sytuację finansową PKP w latach 1995-99 przedstawia tabela 13.

Tabela 13. Sytuacja finansowa PKP w latach 1995-1999.

	w milionach złotych)				
	1995	1996	1997	1998	1999
Przychody ogółem, w tym:	7342,7	8385,4	9655,7	9674,7	9170,7
Przychody przewozowe, w tym:	6071,7	6819,1	7731,4	7590,4	8248,1
• ruch towarowy	4298,3	5025,4	5657,4	5537,6	6590,2
• ruch pasażerski, w tym:	1173,4	1793,7	2074,0	2052,8	2154,6
dotacje	704,2	572,1	714,0	562,0	496,7
Koszty ogółem, w tym:	7444,7	8641,0	9682,6	10998,6	11439,6
Koszty przewozowe, w tym:	6196,3	7106,8	7388,4	9022,2	9744,5
• ruch towarowy <sup>1</sup>	2844,7	3260,6	3941,4	4834,7	5971,4
• ruch pasażerski <sup>1</sup>	3351,6	3846,2	3447,0	4187,5	3773,1
Należności i roszczenia (stan na koniec roku)	924,7	1102,2	1383,2	1582,6	2245,5
Zobowiązania (stan na koniec roku)	1503,1	2114,6	2967,8	4166,8	6300,6
Wynik finansowy brutto	-106,2	-260,8	-84,3	-1335,0	-2275,3
Wynik finansowy netto	-106,2	-261,0	-84,9	-1336,5	-2275,3

Uwagi: <sup>1</sup> W roku 1997 zmieniono zasady podziału kosztów przewozowych na ruch towarowy i pasażerski.

<sup>15</sup> Zob. Druk Sejmowy nr 1368.

Źródło: Dyrekcja Generalna PKP.

PKP utraciły zdolność do inwestowania. Poziom inwestycji własnych w roku 1999 został ograniczony do 15% inwestycji z roku poprzedniego. Zadłużenie przedsiębiorstwa i straty ograniczyły jego zdolność kredytową. Roczne zakupy wagonów spadły do kilku sztuk. Ograniczenia inwestycyjne i utrata płynności finansowej przez PKP wpływają negatywnie na sytuację ich kontrahentów. Przedstawione powyżej tendencje pogłębione przez niekorzystne dla transportu kolejowego kierunki zmian w europejskim systemie transportowym powodują, że jedynie głęboka restrukturyzacja i modernizacja PKP mogą zatrzymać szybko postępujący spadek popytu na kolejowe usługi przewozowe.

W roku 1998 Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej stworzyło dwie wersje planu reformy Polskich Kolei Państwowych. Zarówno pierwsza, z lipca, jak i druga, z września, w której uwzględniono zastrzeżenia zgłaszane przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów do wersji pierwszej, zakładały m.in. konieczność działań w zakresie restrukturyzacji organizacyjnej, majątkowej i zatrudnienia. Kierunkowe przyjęcie poprawionej wersji programu MTiGM przez KERM, wywołało ostry sprzeciw działających na kolei związków zawodowych, Zarządu oraz Rady PKP. Następstwem powyższych kontrowersji było wniesienie, w październiku 1998, przez grupę posłów, własnego projektu ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP (zwanego dalej: projektem poselskim)<sup>16</sup>.

Oba projekty różni przede wszystkim kwestia podejścia do organizacyjnego wyodrębnienia, obok spółek przewozowych, również spółki zarządzającej infrastrukturą kolejową, której nie przewiduje projekt poselski. Poważne różnice istnieją także w zakresie i strukturze podmiotowej działań osłonowych dla zwalnianych pracowników (projekt poselski skupia się na grupie pracowników o dłuższym stażu pracy, projekt ministerialny uwzględnia również pozostałych, a wysokość niektórych świadczeń uzależnia od charakteru pracy oraz stopy bezrobocia w regionie).

Poniżej prezentowana jest charakterystyka poszczególnych aspektów restrukturyzacji PKP na tle propozycji prezentowanych w projektach rządowym i poselskim ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP.

## 2. Cele restrukturyzacji

Podstawowym celem reformy PKP jest **stworzenie warunków do dochodowego świadczenia usług transportowych**. Obecnie polskie koleje przynoszą znaczne straty. Ich podstawowym źródłem są nierentowne przewozy pasażerskie, w tym w szczególności przewozy regionalne. Przez wiele lat nierentowne przewozy pasażerskie były częściowo finansowane zyskami z przewozów towarowych. W ostatnich dwóch latach zaznaczyła się jednak tendencja do spadku rentowności przewozów towarowych, spowodowana głównie spadkiem popytu wynikającego z ich niedostatecznej atrakcyjności oraz wysokich cen, a także znacznego wzrostu pozaoperacyjnych kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa.

Następnym istotnym celem, jaki stawiają przed transportem kolejowym autorzy

<sup>16</sup> Zob. Druk Sejmowy nr 674.



reformy, jest **zahamowanie spadku popytu na usługi transportowe**, zarówno w wymiarze bezwzględnym (masa przewożonych ładunków, praca przewozowa, liczba przewiezionych osób), jak i względnym (udział transportu kolejowego w przewozach osobowych i pasażerskich ogółem). Słusznie podkreśla się większe bezpieczeństwo i mniejszą uciążliwość transportu kolejowego dla środowiska naturalnego. Celem minimum jest, według twórców reformy, utrzymanie przez kolej obecnego poziomu udziału w rynku usług transportowych.

Reforma Polskich Kolei Państwowych jest niezbędna w kontekście **integracji Polski z Unią Europejską**. Wstąpienie do Unii pociągnie za sobą obowiązek zagwarantowania dostępu do polskiej infrastruktury kolejowej przewoźnikom z państw członkowskich. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest potrzeba przygotowania linii kolejowych do jednoczesnej obsługi wielu przewoźników i zapewnienia im odpowiedniego standardu usług. Nade wszystko jednak, dopuszczenie zagranicznych przewoźników kolejowych na rynek polski pociągnie za sobą znaczną intensyfikację konkurencji, do której PKP w obecnym kształcie organizacyjnym nie są przygotowane.

Poprawa funkcjonowania kolei jest niezbędna do tego, aby mogła ona odegrać istotniejszą niż obecnie rolę w **przewozach aglomeracyjnych**. Zatłoczenie dróg, brak miejsc do parkowania w centrach miast czy, wywołane rozwojem transportu drogowego, zanieczyszczenie środowiska, mogą zostać ograniczone dzięki zwiększeniu znaczenia transportu kolejowego w systemach komunikacyjnych dużych miast. Aby jednak kolej mogła odgrywać w tej mierze poważniejszą niż dotąd rolę, musi charakteryzować się odpowiednim standardem usług. Osiągnięciu tego celu sprzyjać ma przede wszystkim organizacyjne zintegrowanie kolei z transportem komunalnym, w szczególności poprzez skomunikowanie rozkładów jazdy i wprowadzenie wspólnego systemu opłat za przejazd. Bardzo istotne jest również zagwarantowanie odpowiednio częstego kursowania pociągów, poprawa czystości taboru pasażerskiego i bezpieczeństwa podróżnych, a także budowa sieci parkingów w okolicach stacji podmiejskich. Konieczne wydaje się również, zdaniem autorów programu restrukturyzacji PKP, przejęcie części kosztów funkcjonowania kolei przez jednostki samorządu terytorialnego.

Restrukturyzacja PKP skupiać się będzie na czterech kluczowych aspektach funkcjonowania przedsiębiorstwa:

- **organizacyjno-prawnym** (komercjalizacja przedsiębiorstwa, zastąpienie obecnej struktury dywizjonalnej strukturą holdingową i przygotowanie PKP do prywatyzacji),
- **finansowym** (uzyskanie rentowności, zmniejszenie zadłużenia, w szczególności poprzez konwersję wierzytelności wobec przedsiębiorstwa państwowego PKP na akcje i udziały w spółkach utworzonych przez skomercjalizowane PKP SA),
- **majątkowym** (ograniczenie majątku PKP w szczególności przez zbycie nieprodukcyjnego majątku trwałego, głównie mieszkań oraz wyjaśnienie stanu prawnego posiadanych składników majątku),
- **zatrudnienia** (zmniejszenie zatrudnienia i podniesienie wydajności pracowników).

### 3. Restrukturyzacja organizacyjno-prawna PKP

Zagadnieniem kluczowym dla powodzenia programu naprawczego Polskich Kolei Państwowych jest wybór instrumentów prawnych i struktury organizacyjnej, które sprzyjać będą działaniom pro efektywnościowym. Pierwszym krokiem w tym kierunku stać się ma **komercjalizacja** przedsiębiorstwa państwowego PKP, polegająca na jego przekształceniu w spółkę akcyjną, w której, przynajmniej w początkowym okresie, jedynym akcjonariuszem będzie skarb państwa. Aktu komercjalizacji dokonać ma minister właściwy do spraw transportu w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP (art. 3 obu projektów). On też reprezentować będzie w powstałej na bazie przedsiębiorstwa państwowego PKP SA interesy skarbu państwa. Bilans zamknięcia przedsiębiorstwa państwowego PKP stanie się bilansem otwarcia PKP SA, przy czym suma kapitałów: akcyjnego i zapasowego spółki skorygowana o nie rozliczony wynik finansowy przedsiębiorstwa państwowego z lat ubiegłych, ma być równa sumie funduszu założycielskiego i funduszu przedsiębiorstwa PKP (art. 6 ust. 1 projektu rządowego).

Na proces restrukturyzacji PKP składać ma się przede wszystkim zespół działań zmierzających do utworzenia przez PKP SA spółek w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych oraz spółki Polskie Linie Kolejowe SA, prowadzącej przedsiębiorstwo w zakresie zarządzania infrastrukturą kolejową (art. 2 ust. 2 pkt 1 projektu rządowego).

Powołanie spółek prowadzących przedsiębiorstwa w omawianych powyżej zakresach będzie obligatoryjne i winno nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od dnia wpisania PKP SA do rejestru handlowego. Projekt dopuszcza również możliwość tworzenia przez PKP SA innych spółek. W konsekwencji, PKP SA stać się mają w przyszłości spółką-matką koordynującą gospodarkę finansową holdingu.

Projekt poselski wyznacza dłuższy, dwuletni termin na utworzenie spółek transportowych oraz nie przewiduje wprost potrzeby utworzenia spółki zarządzającej infrastrukturą, jakkolwiek możliwość taką daje ogólne sformułowanie art. 15 ustawy.

Innymi istotnymi działaniami składającymi się na proces restrukturyzacji PKP są m.in.: gospodarowanie mieniem, w tym zwłaszcza zbywanie jego elementów nie związanych bezpośrednio z prowadzoną działalnością, ze szczególnym uwzględnieniem mieszkań, ich wnoszenie do spółek oraz oddawanie do nieodpłatnego korzystania (art. 2 ust. pkt 2 projektu rządowego oraz art. 18-19 projektu poselskiego).

**Prywatyzacja** PKP SA polegać ma na zbywaniu akcji należących do Skarbu Państwa innym osobom lub obejmowaniu przez nie akcji emitowanych w wyniku uchwały spółki o podwyższeniu kapitału a także rozporządzanie poszczególnymi elementami majątku spółki poprzez ich sprzedaż lub wniesienie do spółki. Do prywatyzacji PKP stosowane być mają przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz kodeksu handlowego, jeśli przepisy ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe nie stanowi inaczej (art. 2 ust. 2 pkt 3 projektu rządowego).

Spółki przewozowe utworzone przez PKP SA mają, w myśl założeń koncepcyjnych reformy, przejąć od niej niezbędne do prawidłowego funkcjonowania składniki majątku oraz pracowników. Nieruchomości byłyby przekazane przez PKP SA spółkom do nieodpłatnego korzystania, zaliczane do środków trwałych przejmującego i przezeń amortyzowane. Opłaty z tytułu ich użytkowania traktowano by jako zobowią-

zania długookresowe, które nie byłyby wymagalne do momentu ich konwersji na akcje spółek (art. 17 projektu rządowego). Projekt poselski zakłada przekazanie spółkom nieruchomości na własność. Spory między spółkami a PLK SA dotyczące warunków dostępu do infrastruktury rozstrzygane być mają przez Główny Inspektorat Kolejnictwa.

Kwestią istotną z punktu widzenia interesów państwa będzie kontrola nad Polskimi Liniami Kolejowymi SA, które sukcesywnie przejmować będą infrastrukturę kolejową. W projekcie rządowym przyjęto rozwiązanie przewidujące, że dotacje z budżetu państwa przewidziane na finansowanie linii o znaczeniu państwowym zwiększać będą kapitał akcyjny PLK SA, a akcje w podwyższonym kapitale przejmie Skarb Państwa. Statut spółki podlegać będzie zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw transportu, a jego przedstawiciele zasiadać będą w radzie nadzorczej spółki. Zbywalność akcji spółki zostanie ograniczona, a PKP SA utrzyma co najmniej 51% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy PLK SA.

W procesie prywatyzacji PKP nie zostaną również pominięci jej pracownicy. Otrzymać oni mają, jednostki uczestnictwa w **Funduszu Własności Pracowniczej** - specjalnie utworzonym funduszu inwestycyjnym. PKP SA przekazywać będzie do Funduszu 15% wpływów ze sprzedaży nieruchomości i praw z nią związanych, należących do niej akcji i udziałów oraz innych elementów majątku spółki dokonanej w okresie do 31 grudnia 2010 roku (art. 52 - 58 projektu rządowego). Łączna wartość środków finansowych przekazanych do Funduszu środków finansowych nie może być wyższa niż iloczyn liczby pracowników uprawnionych do uczestnictwa w FWP oraz osiemnastokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, bez wypłat w zysku, obliczonych z okresu sześciu miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym dokonano wpisu PKP SA do rejestru handlowego.

Projekt poselski postuluje zastosowanie do prywatyzacji PKP przepisów ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

#### **4. Restrukturyzacja finansowa PKP**

Program restrukturyzacji finansowej Polskich Kolei Państwowych zakłada, w myśl art. 22 projektu rządowego, konwersję na akcje spółek powstałych w wyniku komercjalizacji zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego PKP według stanu na dzień 30 czerwca 1999 wobec:

- budżetu państwa - z wyjątkiem zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (124,1 mln zł),
- Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu należnych składek (977,0 mln zł),
- Funduszu Pracy z tytułu należnych składek (33,5 mln zł),
- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z tytułu należnych wpłat (120,5 mln zł)<sup>17</sup>.

Wysokość zobowiązań PKP wobec wyżej wymienionych podmiotów wzrośnie zapewne w związku z opóźnieniem we wdrażaniu programu restrukturyzacji. Prawa wymienionych powyżej podmiotów z akcji i udziałów w spółkach powstałych w wyniku komercjalizacji PKP, w tym prawo do ich zbycia, wykonywać ma minister właściwy do spraw transportu. Środki z ich ewentualnej sprzedaży zasilić mają rachunki wierzycieli PKP (art. 24 projektu rządowego).

<sup>17</sup> W nawiasach wysokość zobowiązań na ten dzień podana za dokumentem „Kolejnictwo-program restrukturyzacji”, str. 15.

Projekt rządowy zakłada prawo ministra właściwego do spraw finansów publicznych działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz PKP do zgłoszenia propozycji warunków konwersji wierzytelności wobec PKP. Jeśli w ciągu 30 dni od zgłoszenia propozycji strony nie osiągną porozumienia, wierzyciele mają prawo żądać jej dokonania na następujących warunkach:

1. Jeżeli **wartość księgową netto spółki** jest **nieujemna**, wierzyciel ma prawo objąć następującą część kapitału spółki:

$$\frac{\text{wartość konwertowanych wierzytelności}}{\text{suma bilansowa spółki - zobowiązania spółki nie podlegające konwersji}}$$

2. Jeżeli **wartość księgową netto** spółki jest **ujemna**, przypadający wierzycielowi na mocy art. 23 ust. 4 pkt 2 projektu rządowego, udział w kapitale spółki wyrażać ma się wzorem:

$$\frac{\text{wartość konwertowanej wierzytelności}}{\text{zobowiązania spółki ogółem}}$$

Wartość księgową netto ustali się na podstawie bilansu sporządzonego na dzień zarejestrowania spółki (art. 23 ust. 5).

Artykuł 25 projektu rządowego przewiduje, że zobowiązania wobec wymienionych uprzednio wierzycieli powstałe po dniu 30 czerwca 1999, nie później jednak niż do końca 1999 roku, mogą, za zgodą wierzycieli spółki, podlegać konwersji na warunkach opisanych powyżej, jeżeli minister właściwy do spraw transportu potwierdzi do dnia 31 marca 2000 roku niemożność ich spłaty. Opóźnienia w pracach legislacyjnych spowodują zapewne konieczność aktualizacji powyższych terminów.

W myśl programu rządowego, PKP SA oraz inne spółki powstałe w wyniku komercjalizacji, do czasu sprzedaży przez Skarb Państwa ponad 51% ich akcji i udziałów, zobowiązane będą do podnoszenia przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w stopniu nie wyższym niż średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług założony na dany rok w ustawie budżetowej oraz do nie udzielania poręczeń i gwarancji innym przedsiębiorcom. Kontrola nad przestrzeganiem tych ograniczeń należeć ma do ministra właściwego do spraw transportu.

PKP i PKP SA będą miały prawo zbywać posiadane przez siebie wierzytelności w trybie przetargu, oferty ogłoszonej publicznie lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (art. 27 projektu rządowego).

Projekt poselski nie zawiera propozycji uregulowania kwestii zadłużenia PKP.

#### 4. Restrukturyzacja majątkowa PKP

Podstawowymi problemami stojącymi przed Polskimi Kolejami Państwowymi w zakresie restrukturyzacji majątku są: **nieuregulowany stan prawny** użytkowanych przez nie **gruntów**, **niezadowalające tempo prywatyzacji zasobu** mieszkaniowego pozostającego w gestii przedsiębiorstwa oraz, omówione w części I, kwestie nadmiernie rozbudowanej sieci kolejowej, niedostatecznej struktury i jakości infrastruktury kolejowej i taboru.

Projekt rządowy przewiduje w art. 32, że grunty należące do Skarbu Państwa,

pozostające w dniu 5 grudnia 1990 roku w użytkowaniu przez PKP, staną się przedmiotem użytkowania wieczystego. Jednocześnie, PKP zwolnione zostaną z obowiązku wniesienia pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. W myśl art. 33 ust.1 projektu, do nabycia prawa użytkowania wieczystego wyżej wymienionych gruntów dochodzi w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez wojewodę na wniosek PKP lub PKP SA. Budynki, lokale i inne urządzenia trwale związane z gruntami przejmowanymi w użytkowanie wieczyste stają się nieodpłatnie własnością PKP (art. 34 projektu).

Zasób mieszkaniowy PKP, liczący obecnie ok.115.000 mieszkań, stanowi poważne obciążenie dla przedsiębiorstwa. W konsekwencji, aż ok. 70% wartości środków trwałych przedsiębiorstwa stanowią budynki i budowle, stanowiące w dużej mierze majątek nieprodukcyjny. Dla uzyskania rentowności przez PKP niezbędne jest ich odciążenie od zadań związanych z utrzymaniem bazy mieszkaniowej, jako nie związanych bezpośrednio z prowadzoną działalnością. Planuje się zbycie mieszkań na warunkach przewidzianych przez przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy czym pracownikom i niektórym innym osobom, o których mowa w art. 40 projektu rządowego, przysługiwać będą bonifikaty, których wysokość zależeć będzie od czasu pracy lub okresu wynajmowania mieszkania od PKP i PKP SA w następujący sposób:

- za każdy rok pracy dla PKP lub PKP SA - 6% (projekt poselski przewiduje 4%),
- za każdy rok wynajmowania mieszkania od PKP lub PKP SA - 3%, lecz nie więcej niż 90%.

Prawo do nabycia mieszkań na warunkach preferencyjnych uzyskałyby osoby:

- zajmujące lokal na podstawie umowy najmu,
- które są lub były pracownikami podmiotów utworzonych z zakładów i jednostek organizacyjnych wydzielonych z PKP po 1 lipca 1991 roku,
- z którymi rozwiązano stosunek pracy w związku ze zmianami organizacyjnymi lub zmniejszeniem stanu zatrudnienia w PKP lub PKP SA,
- będące: małżonkiem, zstępny, wstępny lub pełnoletnim rodzeństwem najemcy, przysposabiającym lub przysposobionym, osobom pozostającą we wspólnym pożyciu z najemcą lub osobą bliską wskazaną przez najemcę.

Warunkiem skorzystania z uprawnienia do nabycia mieszkania po cenie preferencyjnej ma być złożenie pisemnego oświadczenia woli o zamiarze nabycia lokalu. Oświadczenie musi zostać złożone, pod rygorem utraty uprawnienia, w terminie dwóch miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia o istnieniu możliwości nabycia lokalu.

W przypadku, gdy przeznaczona do zbycia nieruchomość ma nieuregulowany stan prawny, PKP SA zobowiązana jest do wyznaczenia wskazanego terminu dwumiesięcznego nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od uzyskania ostatecznej decyzji administracyjnej o uwłaszczeniu. W przypadku, gdy osoby uprawnione nie skorzystają z przysługujących im uprawnień do zakupu mieszkań na warunkach preferencyjnych, PKP może nieodpłatnie przekazać nie nabyte lokale oraz infrastrukturę techniczną jednostce samorządu terytorialnego albo spółdzielni mieszkaniowej wraz z prawem do odpowiedniej części gruntu (art. 41 ust.3 projektu rządowego).

Na wniosek nabywcy lokalu, należność z tytułu jego nabycia może być rozłożona

na raty, płatne corocznie przez okres do 10 lat według zasad przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. PKP SA ma prawo żądać zabezpieczenia zapłaty ceny, w szczególności może domagać się ustanowienia hipoteki na sprzedanej nieruchomości. Zbliżone propozycje zawiera projekt poselski.

## 5. Restrukturyzacja zatrudnienia w Polskich Kolejach Państwowych

### a) Struktura organizacyjna i zatrudnienie w PKP w latach 1998-99

Począwszy od dnia 1 lipca 1998 roku działalność Polskich Kolei Państwowych odbywa się w ramach następujących czterech działów:

- Infrastruktura Kolejowa,
- Przewozy Pasażerskie,
- Przewozy Towarowe,
- Trakcja i Zaplecze Warsztatowe.

Wyżej wymienione działy uzupełnia 11 pionów. Powyższa struktura zastąpiła istniejącą wcześniej strukturę obszarową, która, zdaniem twórców rządowego programu restrukturyzacyjnego, nie sprawdziła się w praktyce.

W dniu 31 grudnia 1998 r. Polskie Koleje Państwowe zatrudniały 211.712 osób. W porównaniu z końcem roku poprzedniego, liczba pracowników zmniejszyła się o 5%. W roku 1998 koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi wyniosły 5.202,6 mln zł, co stanowiło 50,8% kosztów działalności przedsiębiorstwa. Strukturę wieku pracowników PKP na dzień 1 kwietnia 1999 roku przedstawia tabela 14.

Poziom zatrudnienia jest zbyt duży w porównaniu do skali popytu na oferowane przez przedsiębiorstwo usługi. Wydajność pracy osób zatrudnionych mierzona w tonokilometrach zastępczych jest niższa niż w przedsiębiorstwach transportu kolejowego w krajach Europy Zachodniej (według danych za rok 1997 Polska - 417.000 tkm zast., Niemcy - 565.000, Francja - 659.600, Włochy - 592.500) i nie wykazuje, w porównaniu z rokiem 1990 istotniejszych zmian (dane za rok 1990 - 397.200 tkm zast., rok 1995 - 397.700, rok 1998 - 401.100)<sup>18</sup>.

Tabela 14. Struktura wieku pracowników PKP według stanu na dzień 1 kwietnia 1999.

Wyszczególnienie	do 35 lat	35-50 lat	ponad 50 lat	ogółem
PKP ogółem	60.321	126.835	21.717	208.873
z tego:				
Sektor Infrastruktury	24.792	43.726	8.014	76.532
Sektor Pasażerski	8.272	12.490	1.806	22.568
Sektor Towarowy	6.539	14.350	2.306	23.195
Sektor Trakcji i Zapl. Warszt.	13.164	37.125	5.415	55.704
pozostałe jednostki	7.554	19.144	4.176	30.874

Zródło: Kolejnictwo-program restrukturyzacji, str.10.

Dotychczas proces redukcji zatrudnienia odbywał się przede wszystkim poprzez ograniczanie przyjęć pracowników. W roku 1997 Zarząd PKP podpisał ze związkami

<sup>18</sup> Tamże, str. 11.

zawodowymi działającymi w PKP Pakt Gwarancji Pracowniczych, w którym postanowiono m.in., że:

- nie będą przeprowadzane zwolnienia w trybie art. 1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy,

pracownikom, których stanowiska pracy zostaną zlikwidowane w wyniku reorganizacji, przedstawi się trzy różne oferty zatrudnienia do wyboru przy czym jeżeli:

1. pracownik nie mający prawa do emerytury lub renty, którego dotychczasowe miejsce pracy jest likwidowane w wyniku reorganizacji **przyjmie** propozycję zatrudnienia w innej miejscowości, do której czas dojazdu w ciągu jednego dnia przekracza 3 godziny w obie strony, otrzyma on dodatek alokacyjny w wysokości 100% miesięcznych kosztów zakwaterowania w nowym miejscu zatrudnienia, nie więcej jednak niż 10 zł dziennie, traktując miesiąc jako 30 dni, przez okres jednego roku,

2. pracownik nie mający prawa do emerytury lub renty, którego dotychczasowe miejsce pracy jest likwidowane w wyniku reorganizacji **odmówi przyjęcia** wszystkich przedstawionych mu ofert zatrudnienia, zostanie z nim rozwiązany stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Zwalnianemu pracownikowi przysługuje wówczas jednorazowa odprawa pieniężna w wysokości sześciomiesięcznego wynagrodzenia obliczanego jak ekwiwalent za urlop wypoczynkowy niezależnie od świadczeń przysługujących na podstawie przepisów prawa pracy,

3. pracownik, którego dotychczasowe miejsce pracy jest likwidowane w wyniku reorganizacji **ma prawo do emerytury lub renty**, przysługuje mu rekompensata pieniężna w wysokości **czteromiesięcznego** wynagrodzenia obliczanego jak ekwiwalent za urlop wypoczynkowy niezależnie od świadczeń przysługujących na podstawie przepisów prawa pracy.

W wyniku stosowania przepisów Paktu Gwarancji Pracowniczych zdołano zmniejszyć w roku 1998 zatrudnienie w PKP o 8.300 osób.

#### **b) Restrukturyzacja zatrudnienia w rządowym projekcie restrukturyzacji PKP**

Analizy zmierzające do określenia docelowego stanu zatrudnienia w PKP, sporządzone dla potrzeb programu restrukturyzacji, wskazują, że winien on w 2005 roku kształtować się na poziomie ok. 110.000 - 120.000 osób (wg Mercer) bądź 160.000 osób (wg JICA)<sup>19</sup>. W związku z powyższymi rozbieżnościami, przyjętym przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w programie restrukturyzacji, docelowym poziomem zatrudnienia jest 145.000 osób, przy następujących założeniach co do kształtowania się skali działalności przedsiębiorstwa w latach 1999 i 2005:

- spadek przewozów pasażerskich z poziomu 382,6 mln osób do 212,0 mln ton,
- spadek przewozów towarowych z poziomu 175 mln ton w roku 1999 do 164 mln ton,
- zmniejszenie długości eksploatowanych linii kolejowych z 22.000 km do 16.000 km,
- dofinansowanie przewozów pasażerskich przez budżet państwa począwszy od roku 2000 kwotą 720 mln zł rocznie oraz dodatkowe dofinansowanie przewozów regionalnych z budżetów wojewódzkich kwotami rzędu 100-180 mln zł rocznie począwszy od roku 2001.

<sup>19</sup> Tamże, str.17.

Program restrukturyzacji PKP zakłada, że do roku 2003 na emerytury i renty odejdzie ok 17.000 osób. W celu przyspieszenia procesu redukcji zatrudnienia oraz minimalizacji negatywnych skutków społecznych płynących z jego realizacji proponuje się przyjęcie systemu osłon socjalnych działającego w formach: świadczeń przedemerytalnych, jednorazowych odpraw pieniężnych, jednorazowych szkoleń przekwalifikujących oraz bezpłatnego doradztwa zawodowego i społecznego. Omawiany system osłon obejmie pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, zatrudnionych w następujących podmiotach:

- przedsiębiorstwo państwowe PKP,
- PKP SA,
- spółki ze stuprocentowym udziałem PKP, utworzona po 31 sierpnia 1999 na podstawie art. 13 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym Polskie Koleje Państwowe,
- spółki utworzone na podstawie ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP.

**Świadczenia przedemerytalne.** Rządowy program restrukturyzacji przewiduje wydanie przez Radę Ministrów, na podstawie delegacji zawartej w art. 37 k ust. 9 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, rozporządzenia, w którym przyznane zostaną uprawnienia do świadczeń przedemerytalnych w wysokości 100% przyszłej emerytury kobietom posiadającym okres pracy uprawniający do nabycia uprawnień emerytalnych nie krótszy niż 33 lata i mężczyznom (co najmniej 38 lat).

Zakłada się, że w latach 2000-2001 ze świadczeń tych skorzysta ok. 3.500 osób. Świadczenia te planuje się sfinansować ze środków przekazanych Funduszowi Pracy przez PKP w trybie określonym przez ministra właściwego do spraw pracy. Decyzję o przyznaniu świadczeń przedemerytalnych podjąć ma Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu w uzgodnieniu z ministrami: właściwym do spraw finansów publicznych i właściwym do spraw pracy.

**Jednorazowe odprawy pieniężne.** Prawo do jednorazowej odprawy przysługiwać ma pracownikowi zwolnionemu z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, który nie spełnia warunków umożliwiających uzyskanie prawa do emerytury lub świadczenia przedemerytalnego. Pracownikowi, który otrzymał jednorazową odprawę pieniężną nie przysługuje odprawa, o której mowa w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 roku o szczególnych warunkach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy ani świadczenie pieniężne z innego tytułu. Wysokość odpraw będzie różnić się w zależności od rodzaju wykonywanej pracy. Wyodrębniono grupę pracowników zatrudnionych na stanowiskach bezpośrednio związanych z ruchem pociągów (zaliczono do niej: dróżników, dyżurnych ruchu, kierowników pojazdów szynowych, kierowników pociągów, konduktorów, manewrowych, maszynistów i pomocników maszynistów, monterów urządzeń sterowania ruchem kolejowym, nastawniczych, palaczy parowozu, rewidentów, toromistrzów i mostowniczych i ustawiaczy oraz zwrotniczych - grupa I) oraz pozostałe stanowiska pracy (grupa II). Osoby wykonujące prace zaliczane do grupy I otrzymać mają wyższą odprawę. Szczegółowe dane na ten temat zawiera tabela 15.

**Jednorazowe szkolenia przekwalifikujące.** Szkolenia przekwalifikujące mają na celu przede wszystkim podniesienie kwalifikacji osób biorących w nich udział w zakresie aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Adresowane są one głównie do



osób poniżej czterdziestego roku życia, których aktualne kwalifikacje nie są poszukiwane na lokalnym rynku pracy. Prowadzić je będą podmioty spoza PKP. Szkoleniami tymi planuje się objąć łącznie ok. 17.000 osób. Projekt zakłada, że ich uczestnicy pokryją 20% kosztów uczestnictwa. Resztę wydatków poniesie PKP.

**Doradztwo zawodowe i społeczne.** Ma ono na celu ułatwienie odchodzącym z PKP pracownikom podjęcia decyzji o optymalnym kierunku dalszej kariery zawodowej. Doradztwo takie ma być prowadzone przez specjalnie powołane zespoły w siedzibach byłych Dyrekcji Okręgowych Kolei Państwowych.

Omówione powyżej podstawowe formy łagodzenia społecznych skutków procesu restrukturyzacji zatrudnienia uzupełnione być mają o takie działania jak: partycypacja finansowa PKP w szkoleniach dla osób zwalnianych organizowanych przez inne podmioty oraz niskooprocentowane kredyty dla pracowników, którzy zdecydują się na rozpoczęcie samodzielnej działalności gospodarczej.

Tabela 15. Planowana wysokość jednorazowych odpraw pieniężnych dla zwalnianych pracowników PKP (projekt rządowy).

Stopa bezrobocia w regionie	wysokość odprawy jako wielokrotność miesięcznego wynagrodzenia	przewidywana liczba osób, które skorzystają z odpraw	planowane koszty w mln zł
<b>GRUPA I</b>			
ponad 15%	24, lecz nie więcej niż 30.000 zł	2.422	72,7
10-15%	18, lecz nie więcej niż 25.000 zł	6.288	157,2
5-10%	12, lecz nie więcej niż 18.000 zł	9.568	172,2
poniżej 5%	6, lecz nie więcej niż 10.000 zł	0	0
<b>GRUPA II</b>	6, lecz nie więcej niż 10.000 zł, bez względu na stopę bezrobocia w regionie	18.278	402,1

Źródło: Kolejnictwo-program restrukturyzacji, str. 21.

W zakresie restrukturyzacji zatrudnienia projekt poselski koncentruje się głównie na osobach w wieku przedemerytalnym. Proponuje dla nich osłony socjalne w formie świadczenia socjalnego lub jednorazowego ekwiwalentu pieniężnego za urlop kolejowy. Świadczenie socjalne, w wysokości 70% miesięcznego wynagrodzenia obliczonego jak ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy, przysługiwać ma osobie korzystającej z urlopu kolejowego. Maksymalny okres jego pobierania wynosić ma trzy lata, zaś na terenach gmin o szczególnie wysokim bezrobociu strukturalnym w rozumieniu przepisów ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu- pięć lat. Warunkiem skorzystania z urlopu kolejowego ma być zgoda na rozwiązanie stosunku pracy z dniem zakończenia urlopu. Osoba korzystająca z urlopu otrzymywać ma, oprócz świadczenia socjalnego, również uznaniowe świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Świadczenie socjalne może być, na wniosek osoby, której je przyznano, wypłacone w postaci jednorazowego ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, w wysokości stanowiącej iloczyn miesięcznego świadczenia socjalnego oraz liczby miesięcy pozostających do jego zakończenia. Powyższe świadczenia wypłacane być mają ze środków ministra właściwego do spraw transportu (art. 34 projektu poselskiego). W omawianym projekcie zabrakło uregulowań dotyczących osłon dla zwalnianych pracowników, których staż pracy nie upoważnia do skorzystania z urlopu kolejowego.

## 6. Źródła finansowania reformy PKP

Program restrukturyzacji Polskich Kolei Państwowych wymagać będzie znacznych nakładów finansowych. Nie jest aktualnie możliwe jednoznaczne określenie wysokości wszystkich niezbędnych do poniesienia kosztów. Sama tylko restrukturyzacja zatrudnienia kosztować będzie, według danych Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, nie mniej niż 970 mln zł<sup>20</sup>.

Część kosztów realizacji programu sfinansowana zostanie z bieżących przychodów przedsiębiorstwa. Według wstępnych analiz sprzedaż elementów majątku trwałego oraz zapasów przynieść powinno do końca roku 2005 wpływy w wysokości 0,6 -1,5 mld zł. Faktycznie uzyskane wpływy zależą będą w głównej mierze od uregulowania stanu prawnego przeznaczonych do zbycia nieruchomości.

Majątek przeznaczony do sprzedaży lub innej formy odpłatnego udostępnienia podzielić można na cztery grupy:

- mieszkania zakładowe,
- grunty i budynki zlokalizowane w miastach, często w pobliżu dworców kolejowych,
- zbędne środki trwałe pochodzące głównie z sektora taboru i zaplecza warsztatowego,
- pozostałe (zbędne zapasy materiałów i części zamiennych).

Zasadniczym jednak źródłem środków niezbędnych do sfinansowania reformy będą, według projektu rządowego, **kredyty** oraz **obligacje** gwarantowane lub poręczone przez Skarb Państwa. Zakłada się emisję obligacji o wartości nominalnej 3,1 mld złotych, realizowaną w dwóch transzach w latach 2000-2001. Do czasu emisji obligacji program zakłada finansowanie pomostowe wydatków na restrukturyzację z kredytów gwarantowanych lub poręczonych przez Skarb Państwa na kwotę 1,0-1,5 mld zł.

Projekt poselski odnosi się ogólnie do kwestii finansowania restrukturyzacji zatrudnienia. Zdaniem wnioskodawców, koszty zmniejszenia zatrudnienia o ok. 61.000 osób wyniosą ok. 3,15 mld zł, z czego nieco ponad 50% (1,65 mld zł) pokrytych zostanie z budżetu państwa, po 0,6 mld zł ze sprzedaży środków trwałych stanowiących własność PKP oraz z kredytów udzielonych przez Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, a kwota 0,3 mld złotych uzyskana zostanie ze sprzedaży akcji spółek zależnych od PKP SA. Jego twórcy szacują, że do roku 2003 koszty świadczeń przedemerytalnych wyniosą 181,5 mln zł, a koszty urlopów kolejowych i zasiłków socjalnych zamkną się kwotą 844,3 mln zł<sup>21</sup>.

Poniżej zamieszczono w formie tabelarycznej zestawienie rozwiązań legislacyjnych proponowanych przez oba projekty ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”. Zestawienie nie obejmuje omówienia propozycji przepisów przejściowych oraz zmian w przepisach obowiązujących.

<sup>20</sup> Tamże, str. 25.

<sup>21</sup> Patrz dokument „Koszty wdrażania ustawy” zawarty w Druku Sejmowym nr 674.

Zestawienie rozwiązań legislacyjnych proponowanych przez rządowy i poselski projekty ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" oraz zmianie niektórych ustaw. (bez rozdziałów: "Zmiany w przepisach obowiązujących")

L.p.	Zagadnienie	projekt rządowy (druki sejmowe: 1368 oraz 1368-A)	projekt poselski (druki sejmowe nr 674 i 674-A)
<b>1. Postanowienia ogólne</b>			
1	Przedmiot regulacji	Zasady i tryb przekształcenia (komercjalizacji) przedsiębiorstwa państwowego PKP w spółkę akcyjną (PKP SA) oraz restrukturyzacja i prywatyzacja PKP SA (art.1).	analogicznie do projektu rządowego (art.1)
<b>2. Komercjalizacja przedsiębiorstwa państwowego PKP</b>			
1	Termin przeprowadzenia	3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy (art.3 ust.1)	analogicznie do projektu rządowego (art.3 ust.1)
2	Obowiązki zarządu PKP związane z komercjalizacją	Przedstawienie w ciągu miesiąca od dnia wejścia ustawy w życie ministrowi właściwemu do spraw transportu kwestionariusza przedsiębiorstwa i innych dokumentów określonych przez Radę Ministrów w odrębnych przepisach (art.3 ust.2)	kwestia nie uregulowana
3	Sporządzenie aktu komercjalizacji i jego skutki prawne	Zadanie ministra właściwego do spraw transportu (art.3 ust.3). Sporządzenie aktu zastępuje czynności prawne poprzedzające, w myśl przepisów kodeksu handlowego, wpis spółki do rejestru handlowego (art.4 ust.5).	analogicznie do projektu rządowego (art.3 ust.2 i ust.4)
4	Elementy aktu komercjalizacji	(art.4 ust.1)	(art.3 ust.3)
5	Wykreślenie PKP z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Skuteczność postanowienia o wpisie PKP SA do rejestru handlowego	Wykreślenie z rejestru przedsiębiorstw państwowych z urzędu z chwilą wpisania spółki do rejestru handlowego. Postanowienie skuteczne od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydano postanowienie (art.8 ust.2 i 3).	analogicznie do projektu rządowego (art.7 ust.1 i 2)
6	Tryb wyboru pracowników PKP do pierwszej rady nadzorczej PKP SA i skutki niedokonania ich wyboru na wpis spółki do rejestru handlowego i ważność uchwał podejmowanych przez radę nadzorczą	Wybór następuje na zasadach określonych w ustawie o PKP dla wyboru pracowników do Rady PKP. Jego ewentualne niedokonanie nie wpływa na możliwość dokonania wpisu spółki do rejestru handlowego i ważność uchwał podejmowanych przez radę nadzorczą	kwestia nie uregulowana
7	Reprezentacja Skarbu Państwa w PKP SA	Zadanie ministra właściwego do spraw transportu (art.5)	Zadanie ministra właściwego do spraw transportu (art.35 ust.2).
8	Struktura bilansu otwarcia PKP SA	Suma kapitałów: akcyjnego i zapasowego równa jest sumie funduszy: założycielskiego i przedsiębiorstwa oraz salda nie rozliczonych wyników finansowych z lat ubiegłych przedsiębiorstwa państwowego PKP. Pozostałe składniki bilansu bez zmian (art.6 i 7).	podobnie art.5-7. Nie przesądzono wprost statusu niepodzielonego wyniku finansowego z lat ubiegłych
9	Ograniczenia w rozporządzaniu akcjami PKP SA oraz majątkiem spółki w sytuacji, gdy udział Skarbu Państwa w kapitale akcyjnym spółki wynosi poniżej 50%	Niedopuszczalność likwidacji, podwyższenia lub obniżenia kapitału akcyjnego, zbywania lub wydzierżawiania przedsiębiorstwa oraz podwyższenia lub obniżania kapitału akcyjnego PKP SA bez zgody ministra właściwego do spraw transportu (art.12).	Zgody ministra właściwego do spraw transportu wymagają czynności wymienione w art.35 ust.3.
10	Przejęcie przez PKP SA zobowiązań przedsiębiorstwa państwowego PKP	tak, chyba, że ustawa stanowi inaczej (art.2 ust.1)	tak, chyba, że ustawa stanowi inaczej (art.4)
<b>3. Restrukturyzacja spółki PKP SA</b>			
1	Definicja procesu	Ogół działań organizacyjnych i ekonomicznych zmieniających strukturę organizacyjną spółki. Art.2 ust.2 projektu zawiera wyliczenie szczególnie istotnych obszarów działań restrukturyzacyjnych stojących przed PKP	kwestia nie uregulowana
<b>a) restrukturyzacja finansowa</b>			
a 1	Zobowiązania objęte restrukturyzacją obligatoryjną	wyszczególnione w art.22	kwestia nie uregulowana

BSE

35

a.2	Istota restrukturyzacji obligatoryjnej	Zobowiązania wskazane w art.22 podlegają konwersji na należące do PKP S.A. akcje i udziały w tych spośród utworzonych przez nią spółek, które wskaże w rozporządzeniu minister właściwy do spraw transportu	kwestia nie uregulowana
a.3	Warunki konwersji zobowiązań na akcje i udziały spółek oraz skutki braku porozumienia między PKP S.A. a wierzycielami	określone w art.23. W przypadku osiągnięcia porozumienia przez wierzycieli i dłużnika konwersja odbywa się na warunkach przewidzianych w porozumieniu, z zastrzeżeniem postanowień art.23 ust.3. W jego braku zastosowanie znajdują przepisy art.23 ust.4	kwestia nie uregulowana
a.4	Zobowiązania objęte restrukturyzacją fakultatywną i warunki jej przeprowadzenia	Istota restrukturyzacji analogiczna do przedstawionej w punkcie a.2, z tym, że w braku porozumienia między wierzycielem a dłużnikiem nie dochodzi ona do skutku.	kwestia nie uregulowana
a.5	Obrót wierzytelnościami PKP	w drodze przetargu, oferty ogłoszonej publicznie lub rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia (art.26-27)	kwestia nie uregulowana
a.6	Procedura zbycia wierzytelności	art.28-29	kwestia nie uregulowana
<b>b) restrukturyzacja majątku PKP SA</b>			
b.1.	Rodzaje działań restrukturyzacyjnych dotyczących majątku PKP SA	Sprzedaż, oddanie do odpłatnego korzystania, wniesienie jako aport do spółki	Sprzedaż, najem, dzierżawa, odpłatne korzystanie na podstawie innych umów, wniesienie do spółki jako aport
b.2	Nieodpłatne przekazanie mienia	Nieodpłatne przeniesienie własności dopuszczalne jedynie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych tych jednostek. W przypadku, gdy względy ekonomiczne nie uzasadniają utrzymywania danego składnika mienia (nie będącego gruntem), dopuszcza się likwidację lub nieodpłatne przeniesienie własności na rzecz podmiotów wskazanych w art.37 ust.3	Nieodpłatne przeniesienie własności dopuszczalne jedynie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub, gdy względy ekonomiczne nie uzasadniają utrzymywania danego składnika mienia (nie będącego gruntem), także na rzecz innych podmiotów (art.18).
b.3	Procedura zbycia mienia	Do momentu, gdy ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa-w drodze przetargu (art.38).	Co do zasady w drodze przetargu; warunki jego przeprowadzenia oraz okoliczności pozwalające na odstępianie od przetargu określono w art.19
b.4	Nabycie prawa użytkowania wieczystego gruntów należących do Skarbu Państwa	Grunty należące do Skarbu Państwa (za wyjątkiem gruntów wchodzących w skład Tatrzańskiego Parku Narodowego) znajdujące się dnia 5 grudnia 1990 roku w posiadaniu PKP stają się z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego PKP SA (art.32) PKP nabywa prawo użytkowania wieczystego bez obowiązku wniesienia pierwszej opłaty z tego tytułu.Decyzję administracyjną o ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego podejmuje wojewoda.	analogicznie, bez wyłączenia gruntów wchodzących w skład TPN (art.37 ust.1) analogicznie do projektu rządowego (art.37 ust.3)
b.5	Nabycie własności budynków, lokali i innych urządzeń trwale związanych z gruntami, o których mowa w punkcie b.3	Stają się nieodpłatnie z mocy prawa własnością PKP SA. Decyzję administracyjną o przeniesieniu ich własności podejmuje wojewoda. Ich nabycie nie może naruszać praw osób trzecich (art.32).	analogicznie do projektu rządowego (art.38)
b.6	Procedura nabycia własności gruntów oraz urządzeń trwale związanych z gruntem	art.33. Dochód PKP z tytułu nieodpłatnego nabycia praw majątkowych oraz zwolnienie z długu (art.32-35) jest zwolniony z podatku dochodowego od osób prawnych.	kwestia nie uregulowana
b.7	Wierzytelności Skarbu Państwa wobec PKP	Wraz z wejściem w życie ustawy wygasają (art.34)	kwestia nie uregulowana
<b>c) Restrukturyzacja zatrudnienia</b>			
c.1	Formy osłon socjalnych przewidzianych w projektach	Jednorazowa odprawa pieniężna, jednorazowe szkolenie w celu zmiany kwalifikacji umożliwiających podjęcie innego zatrudnienia lub nabycie kwalifikacji potrzebnych do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej, bezpłatne doradztwo zawodowe i społeczne	Świadczenie socjalne lub jednorazowy ekwiwalent pieniężny za urlop kolejowy
c.2	Zakres podmiotowy uprawnienia do jednorazowej odprawy pieniężnej	Osoby zatrudnione w PKP, PKP SA, spółkach utworzonych na podstawie niniejszego projektu lub na podstawie art.13 i 44 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (art.46).	nie dotyczy

36		BSE	
		Osoby ubiegające się o jednorazową odprawę pieniężną mają obowiązek przepracować w podmiotach włączanych powyżej okres nie krótszy niż 5 lat, w tym co najmniej 6 miesięcy na tym samym stanowisku (art.49).	
		Skorzystanie z jednorazowej odprawy pieniężnej wyłącza możliwość skorzystania z odprawy, o której mowa w art.8 ust.1 ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy  Z jednorazowej odprawy pieniężnej nie mogą korzystać osoby, o których mowa w art.8 ust.3 teże ustawy	
c.3	Wysokość jednorazowej odprawy pieniężnej	Określona w art.47 i 48.	nie dotyczy
c.4	Zakres podmiotowy uprawnienia do jednorazowego szkolenia w celu zmiany kwalifikacji umożliwiających podjęcie innego zatrudnienia lub nabycie kwalifikacji potrzebnych do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej	Uprawnienie to przysługuje osobom zatrudnionym w PKP, PKP SA lub spółkach utworzonych przez PKP SA, które otrzymały jednorazową odprawę pieniężną. PKP SAS pokrywa koszty szkoleń w 80%, a pracownik- w 20%.	nie dotyczy
c.5	Zakres podmiotowy uprawnienia do bezpłatnego doradztwa zawodowego i społecznego	Osoby zatrudnione w PKP, PKP SA, spółkach utworzonych na podstawie niniejszego projektu lub na podstawie art.13 i 44 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Polskie Koleje Państwowe" (art.46). Koszty doradztwa w całości ponosi PKP SA.	
c.6	Finansowanie świadczeń przedemerytalnych dla osób zatrudnionych w PKP na podstawie stosunku pracy nawiązanego przed dniem 7 września 1999 roku z przyczyn dotyczących zakładu pracy w latach 2000-2001	Kwestia uregulowana w art.51	nie dotyczy
c.7	Świadczenie socjalne	nie dotyczy	Przyznawane przez pracodawcę w związku z udzieleniem tzw. urlopu kolejowego. Urlopu kolejowego udziela się osobie, zatrudnionej na stanowisku bezpośrednio związanym z prowadzeniem ruchu kolejowego, której brakuje nie więcej niż 3 lata do uzyskania prawa do emerytury, pod warunkiem złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy z dniem zakończenia urlopu kolejowego. Osobie korzystającej z urlopu kolejowego nie przysługuje uprawnienie do wynagrodzenia oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Świadczenie socjalne wypłacane jest miesięcznie w wysokości 70% miesięcznego wynagrodzenia obliczonego jak ekwiwalent za urlop wypoczynkowy (art.30-32).
c.8	Jednorazowy ekwiwalent pieniężny za urlop kolejowy	nie dotyczy	Wypłacany za zgodą pracodawcy, na wniosek pracownika, w wysokości iloczynu miesięcznego świadczenia socjalnego oraz liczby miesięcy pozostałych do zakończenia urlopu kolejowego. Jego wypłata uzależniona jest od wyrażenia przez pracownika zgody na zakończenie urlopu kolejowego i rozwiązanie stosunku pracy (art.33).
<b>4.Prywatyzacja spółki PKP SA</b>			
	Definicja procesu prywatyzacji i wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za jej przeprowadzenie	Zbywanie należących do Skarbu Państwa akcji PKP SA i obejmowanie nowo emitowanych akcji przez osoby trzecie, a także rozporządzanie majątkiem spółki (art.2 ust.3). Prywatyzacji PKP SA dokonuje minister właściwy do spraw transportu (art.52).	

BSE

37

2	Podstawa prawna procesu prywatyzacji PKP SA.	Omawiany projekt oraz dział IV ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (podstawowe źródła przepisów) oraz kodeks handlowy (stosowany posiłkowo, w zakresie dopuszczonym przez projekt).	Omawiany projekt oraz ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (w zakresie dopuszczonym przez projekt).
3	Uprawnienia pracowników w procesie prywatyzacji PKP	Projekt wyłącza możliwość nieodpłatnego nabycia akcji przedsiębiorstwa przez pracowników. Pracownicy uzyskaliby natomiast prawa do jednostek uczestnictwa w powoływanym przez projekt funduszu inwestycyjnym działającym pod nazwą "Fundusz Własności Pracowniczej PKP"	Możliwość nieodpłatnego nabycia akcji PKP SA, na podstawie przepisów o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, dla wszystkich zatrudnionych w PKP w dniu poprzedzającym dzień ich przekształcenia w PKP SA oraz zatrudnionych w PKP do dnia 30 września 1998, którzy następnie zostali zatrudnieni w spółkach prawa handlowego utworzonych przez PKP z jego wyłącznym lub większościowym udziałem (art.36).
4	Status prawny "Funduszu Własności Pracowniczej PKP"	Określony w art.55	nie dotyczy
5	Zakres podmiotowy uczestników "Funduszu Własności Pracowniczej PKP"	Określony w art.56	nie dotyczy
6	Harmonogram wpłat PKP SA na "Fundusz Własności Pracowniczej PKP"	Określony a art.57. Zwraca uwagę fakt nie założenia waloryzacji kwoty, o której mowa w art.57 ust.4.	nie dotyczy
<b>5.Zasoby mieszkaniowe PKP</b>			
1	Nieruchomości podlegające zbyciu	art.39 ust.1	art.20 ust.1
2	Lokale mieszkalne, których sprzedaż jest niedopuszczalna	Lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach wykorzystywanych do celów zarządu kolejaj lub eksploatacji i utrzymania kolei (art.39 ust.2).	Lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach wykorzystywanych do celów eksploatacji kolei (art.20 ust.2).
3	Osoby uprawnione do nabycia lokalu mieszkalnego na warunkach preferencyjnych i skala preferencji	Wyszczególnione w art.40 ust.1. Zakres preferencji - art.42	Wyszczególnione w art.21 ust.1. Zakres preferencji - art.23
4	Procedura nabycia lokalu będącego własnością PKP	PKP SA zawiadamia osoby zajmujące lokal o możliwości jego nabycia. Osoby chcące nabyć prawo własności lokalu składają stosowane oświadczenie w formie pisemnej w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania zawiadomienia pod rygorem utraty uprawnienia.	analogicznie do projektu rządowego (art.22 ust.1)
5	Procedura nabycia lokalu, który jest przedmiotem procedury uwłaszczeniowej	Analogicznie jak w punkcie 4, z tym, że wyznaczenie osobie zajmującej lokal terminu na złożenie oświadczenia winno nastąpić w ciągu dwóch miesięcy od uprawomocnienia się decyzji o uwłaszczeniu	kwestia nie uregulowana
6	Możliwość rozłożenia nabywcy opłaty za lokal na raty	Tak, na zasadach przewidzianych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Maksymalny okres spłat-10 lat. Wierzytelności PKP SA wobec nabywcy podlegają zabezpieczeniu, w szczególności hipotecznemu. W razie jednorazowej zapłaty całości należności przysługuje dodatkowa bonifikata w wysokości 25% ceny.	Tak. Maksymalny okres spłat-10 lat. Wierzytelności PKP SA wobec nabywcy podlegają zabezpieczeniu, w szczególności hipotecznemu. W razie jednorazowej zapłaty całości należności przysługuje dodatkowa bonifikata w wysokości 5% ceny.
7	Warunki nabycia lokali przez nabywców nie wymienionych w pkt.3	Cena rynkowa lub, <b>jednostce samorządu terytorialnego albo spółdzielni mieszkaniowej, nieodpłatnie</b>	Cena rynkowa dla osób zajmujących lokal nie uprawnionych do uzyskania bonifikaty oraz dla podmiotów nie zajmujących lokalu, w przypadku, gdy osoby zajmujące lokal nie złożyły w terminie oświadczenia, o którym mowa w pkt 4 i 5.  PKP SA może w razie niezłożenia oświadczeń przez osoby zajmujące lokal przekazać <b>nieodpłatnie</b> budynek mieszkalny lub nie sprzedane lokale wraz z odpowiednią częścią gruntu <b>gminie, spółdzielni mieszkaniowej</b> lub

38		BSE	
			<p><u>podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie gospodarki mieszkaniowej.</u> Istnieje możliwość sprzedaży gruntów przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe osobom wskazanym w art.22 ust.3</p> <p>Spółdzielnie lub spółki, których wyłącznymi członkami lub udziałowcami są osoby zajmujące lokale, PKP SA może przekazać nieodpłatnie grunty, na których położone są budynki mieszkalne, oraz urządzenia wchodzące w skład infrastruktury technicznej</p>
<b>6.Pracownicy PKP</b>			
1	Zasada ciągłości zatrudnienia pracowników PKP nie będących członkami Zarządu PKP	Ustanowiona w art.9 ust.1. Nie dotyczy członków Zarządu PKP.	analogicznie do projektu rządowego (art.8 ust.1)
2	Stosunek pracy członków Zarządu PKP	Wygasa z chwilą wykreślenia PKP z rejestru przedsiębiorstw państwowych. Przysługuje im odprawa w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia chyba, że przyjmą ewentualną propozycję zatrudnienia w PKP SA (art.9 ust.2).	analogicznie do projektu rządowego (art.8 ust.2)
3	Rada PKP	Rozwiązana z dniem uzyskania skuteczności przez postanowienie o wpisie PKP SA do rejestru handlowego (art.9 ust.3)	Rozwiązana z dniem wykreślenia PKP z rejestru przedsiębiorstw państwowych (art.9 ust.3)
<b>7.Zarząd PKP SA</b>			
1	Powołanie i odwołanie członków	Dopóki Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji PKP SA, jest to kompetencja walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art.10).	
2	Prezes Zarządu		Prezesem pierwszego Zarządu jest Prezes Zarządu PKP-Dyrektor Generalny PKP, chyba, że nie wyrazi zgody (art.10).
<b>8.Rada Nadzorcza PKP SA.</b>			
1	Powołanie i odwołanie członków	Dopóki Skarb Państwa jest właścicielem 100% akcji PKP SA, jest to kompetencja walnego zgromadzenia akcjonariuszy (art.10). Uwaga ta nie dotyczy członków Rady powoływanych przez pracowników spółki.	Określa go statut, z tym, że pierwsza Rada liczy sobie 10 osób. Do czasu, gdy Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, 40% członków Rady stanowią osoby wybrane przez pracowników.
2	Trwałość zatrudnienia członka rady nadzorczej PKP SA będącego pracownikiem spółki	Nie może zostać wypowiedziany w trakcie sprawowania mandatu ani w roku po jego wygaśnięciu, chyba, że zachodzi sytuacja, o której mowa w art.241 <sup>13</sup> par.2 kodeksu pracy	Sposób wyboru określa statut PKP SA lub regulamin uchwalony w sposób przewidziany w statucie (art.9).Sposób zgłaszania kandydatów na członków pierwszej Rady wybieranych przez pracowników określa porozumienie ponadzakładowych organizacji związkowych.
			nie uregulowana
<b>9.Spółki tworzone przez PKP SA.</b>			
1	Założenie spółki	PKP SA może samodzielnie założyć spółkę akcyjną lub z ograniczoną odpowiedzialnością (art.13).	PKP SA może samodzielnie założyć spółkę akcyjną (art.11).Do czasu, gdy PKP SA posiada co najmniej 51% akcji lub udziałów w spółce, jej statut oraz czynności wyszczególnione w art.16 podlegają zatwierdzeniu przez Walne Zgromadzenie PKP SA.
2	Spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową- utworzenie	Jej utworzenie, pod nazwą Polskie Linie Kolejowe SA (PLK SA), w ciągu 6 miesięcy od dnia wpisania PKP SA do rejestru handlowego poleca art.16. Statut i jego zmiany podlegają zatwierdzeniu ministra właściwego do spraw transportu.	Jej utworzenie dopuszczalne na mocy art.15.Projekt nie podaje propozycji terminu jej utworzenia.
3	Spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową- zadania	Przejmie ona prawa i obowiązki PKP w zakresie zarządzania liniami kolejowymi oraz stanie się zarządem kolei w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym.	kwestia nie uregulowana

BSE

39

4	Spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową- glosy na WZA	PKP SA, a w razie jej likwidacji- Skarb Państwa za pośrednictwem ministra właściwego do spraw transportu zachowuje prawo do co najmniej 51% głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy PLK SA	kwestia nie uregulowana
5	Spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową- rada nadzorcza	Powolywana jest przez Walne Zgromadzenie PLK SA spośród osób wskazanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Liczbę jej członków określa statut.	kwestia nie uregulowana
6	Spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową- kapitał akcyjny	Pokryty być może gotówką lub aportami. Wartość aportów wycenia się według wartości księgowej netto. Aportem wnoszonym do spółki zarządzającej infrastrukturą kolejową są w szczególności linie kolejowe. Grunty i linie kolejowe o nieuregulowanym stanie prawnym nie mogą być przedmiotem aportu do czasu uregulowania stanu prawnego. Do tego czasu korzystanie z nich odbywa się w oparciu o umowę o odpłatnym korzystaniu (art. 17 ust.5). Status prawnopodatkowy należności z tytułu tej umowy określa art. 17. Kwestie zbycia lub obciążenia linii kolejowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa PLK S.A. określają art. 18 i 20.	kwestia nie uregulowana
7	Spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową- ograniczenia w zbywaniu akcji	Stosuje się przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z tym, że zbycie akcji PLK S.A. wymaga zgody <b>Rady Ministrów</b> .	kwestia nie uregulowana
8	Spółki przewozowe-termin utworzenia	Ich utworzenie w ciągu 6 miesięcy od dnia wpisania PKP SA do rejestru handlowego poleca art. 16. Przejmą one prawa i obowiązki PKP jako przewoźnika kolejowego w rozumieniu: <i>Prawa przewozowego i ustawy o transporcie kolejowym</i> .	PKP SA tworzy spółki przewozowe w terminie 24 miesięcy od jej wpisu do rejestru handlowego. Do tego czasu działalność w zakresie przewozów pasażerskich i towarowych prowadzona jest przez oddzielne jednostki organizacyjne wyodrębnione w ramach PKP SA.  Czynności związane z tworzeniem spółek przewozowych wolne są od opłat skarbowych.
9	Spółki przewozowe-kapitał akcyjny	Pokryty być może gotówką lub aportami. Wartość aportów wycenia się według wartości księgowej netto	Pokryty być może gotówką lub aportami. Wartość aportów wycenia się według wartości księgowej netto, lub jeśli jej określenie nie jest możliwe, zgodnie z szacunkami przedstawionymi przez Zarząd PKP SA (art. 14).
10	Spółki przewozowe-aport w postaci gruntu	Grunty o nieuregulowanym stanie prawnym nie mogą być przedmiotem aportu do czasu uregulowania stanu prawnego. Do tego czasu korzystanie z nich odbywa się w oparciu o umowę o odpłatnym korzystaniu (art. 17 ust.5).	Projekt dopuszcza przekazanie przez PKP SA w postaci aportu gruntu nie będącego jej własnością. Spółka przewozowa staje się z mocy prawa <b>właścicielem</b> gruntu (art. 14).
11	Spółki inne niż spółki przewozowe i spółka zarządzająca infrastrukturą kolejową.	Ich utworzenie dopuszczalne na mocy art. 19.	Ich utworzenie dopuszczalne na mocy art. 15.
<b>10. Finansowanie programu restrukturyzacji PKP</b>			
1	Emisja	W latach 2000-2001 planuje się wyemitowanie obligacji o wartości nominalnej <b>nie wyższej niż 3,1 mld zł.</b>	kwestia nie uregulowana
2	Zabezpieczenie ewentualnego poręczenia emisji przez Skarb Państwa (art. 30 ust.4)	Przewłaszczenie na zabezpieczenie akcji i udziałów PKP S.A. w utworzonych przez nią spółkach	kwestia nie uregulowana
3	Zakres poręczenia kredytów oraz emisji obligacji przez Skarb Państwa	Określony w art. 30 ust. 5 i nast. oraz art. 31	kwestia nie uregulowana
4	Limity wydatków finansowanych ze środków od obligatariuszy	Określone w art. 30 ust. 2	kwestia nie uregulowana



## Uwagi końcowe

Przyczynami trudnej sytuacji przewoźników kolejowych w krajach postsocjalistycznych zajmuje się obszernie opublikowany w listopadzie 1999 roku raport Komisji Europejskiej o stanie transportu kolejowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej<sup>22</sup>. Postuluje on, poza niezbędnymi działaniami dostosowawczymi i restrukturyzacyjnymi dotyczącymi taboru oraz infrastruktury, szereg zmian odnoszących się sposobu zarządzania, struktury organizacyjnej przewoźników kolejowych oraz źródeł finansowania kolejowych usług transportowych. Uwagi szczególnie istotne dla Polskich Kolei Państwowych przedstawiam poniżej.

Po pierwsze, zwraca się uwagę na potrzebę rzeczywistej decentralizacji uprawnień decyzyjnych w ramach przedsiębiorstwa, w wyniku czego kierownicy niższych szczebli uzyskają znacznie szersze niż obecnie możliwości adaptacji oferty PKP do rosnących wymagań klientów. Przekazaniu uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble struktury organizacyjnej towarzyszyć powinno skonstruowanie obiektywnych mierników pozwalających na ocenę pracy kierowników. Winny one uwzględniać jedynie ten wycinek działalności przedsiębiorstwa, na którego funkcjonowanie oceniany posiada realny wpływ. Działania te doprowadzić mają, zdaniem autorów raportu, do zmiany dominującego dziś jeszcze podejścia nastawionego na maksymalizację skali świadczonych usług i zastąpienia go przez, charakterystyczną dla przedsiębiorstw sektora prywatnego, koncentrację na dbałości o wynik finansowy przewoźnika. W osiągnięciu tego celu pomocne okazać się mogą narzędzia ekonomiczne szeroko stosowane w przedsiębiorstwach od dawna działających w środowisku konkurencyjnym, np. badania marketingowe czy analiza finansowa.

Po drugie, równie ważnym elementem zmian winno być precyzyjne zdefiniowanie roli państwa i jednostek samorządu terytorialnego w finansowaniu usług kolejowych. Nie do utrzymania w długim okresie czasu wydaje się być sytuacja, w której na przedsiębiorstwo narzuca się zadania o charakterze socjalnym (świadczenie usług przewozowych generujących straty, utrzymywanie substancji mieszkaniowej i innych elementów majątku nieprodukcyjnego) nie zapewniając środków na ich sfinansowanie. W związku z tym, państwo oraz jednostki samorządu terytorialnego stoją przed wyborem: albo znajdą środki na sfinansowanie tych zadań, albo będą musiały pogodzić się z zaprzestaniem ich wykonywania.

Współfinansowanie przez podmioty prawa publicznego usług transportowych świadczonych przez kolej może, ale nie musi doprowadzić do poprawy sytuacji finansowej kolei. Umowy pomiędzy PKP a tymi podmiotami winny precyzyjnie określać usługi objęte dopłatami. Chodzi tu raczej o określenie czy utrzymywane być powinno nierentowne połączenie kolejowe między miejscowościami A i B, aniżeli praktykowane dziś poprzestanie na wskazaniu grup osób, którym przysługiwać winny uprawnienia do korzystania z usług przewozowych po cenach niższych niż rynkowe.

Stosowanie w dalszym ciągu dominującego obecnie w krajach Europy Środkowej i Wschodniej modelu subwencji ogólnej (w realiach polskich - subwencji do przewozów pasażerskich, rekompensującej PKP utratę przychodów wynikającą z istnienia ulg w opłatach za przewozy pasażerskie) sprawia, że nie zostaje jednoznacznie przesądzona kwestia tego czy, a jeśli tak, to które, usługi transportowe są na tyle doniosłe społecznie, że władze publiczne gotowe są

<sup>22</sup> *Improvement of Competitiveness of Rail Transport in CEECs*. European Commission, November 1999.

przeznaczyć na ich współfinansowanie część środków własnych, rezygnując tym samym z realizacji innych, konkurencyjnych zadań. Utrzymywanie obecnego sposobu współfinansowania usług transportowych przez podmioty publicznoprawne prowadzić może do utrwalenia niekorzystnej sytuacji finansowej PKP.

Konieczne wydaje się być uznanie faktu nieuchronnej redukcji roli transportu kolejowego w europejskim, w tym i polskim, systemie transportowym. Znaczna część usług świadczonych przez kolej przewozów pasażerskich i towarowych realizowanych w okresie przed rokiem 1989 wynikała z braku wobec nich realnej alternatywy. Urealnienie cen oraz wzrost liczby samochodów osobowych i ciężarowych w latach dziewięćdziesiątych alternatywę taką stworzył.

Pytanie o przyszłą rolę kolei jest w rzeczywistości pytaniem o stopień, w jakim ta gałąź transportu zdoła przewyciężyć własne ograniczenia techniczne i organizacyjne: przywiązanie do sieci, wysoki poziom kosztów stałych, problem z zagwarantowaniem satysfakcjonującej klientów jakości świadczonych usług przy akceptowalnym poziomie cen.

Istniejąca w Europie przez dziesięciolecia ochrona kolei przed oddziaływaniem rynku, związana ze strategiczną rolą tej gałęzi transportu, kończy się nieuchronnie. W konsekwencji należy się spodziewać, że jej miejsce w narodowych systemach transportowych państw postsocjalistycznych zostanie ustalone, podobnie jak stało się to w krajach Unii Europejskiej, przede wszystkim w oparciu o kryteria ekonomiczne, nie zaś polityczne czy militarne. Uwaga ta odnosi się, moim zdaniem, również do Polski.

W tym kontekście coraz bardziej niepokojące stają się znaczne już opóźnienie prac nad ustawą o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe, a przede wszystkim wciąż nie rozstrzygnięty spór o wiele praktycznych aspektów reformy. W poważnym stopniu utrudnia to wprowadzenie niezbędnych zmian. Udział kolei w rynku przewozów osobowych i towarowych stale się zmniejsza. W szybkim tempie pogarsza się wynik finansowy przedsiębiorstwa. Upływ czasu pogłębia tylko skalę problemów, zwiększając koszty finansowe i społeczne, których poniesienie konieczne będzie dla uczynienia transportu kolejowego efektywnym, bez czego nie ma szansy na sukces w walce konkurencyjnej zarówno z lokalnymi przewoźnikami drogowymi, jak i przedsiębiorstwami kolejowymi z państw Unii Europejskiej. Celowe wydaje się zatem jak najszybsze rozstrzygnięcie wątpliwości w omawianej dziedzinie i przejście od fazy planowania programu naprawczego PKP do jego realizacji.