dr Mirosław Antonowicz
Wiceprezes Urzędu Transportu Kolejowego
ds. Regulacji Rynku

Konkurencja i regulacja na rynku przewozu osób - podstawowe dylematy

Perspektywy rozwoju kolejowego transportu pasażerskiego w kontekście postanowień prawa europejskiego oraz prawa krajowego.

Lądek-Zdrój, 18 – 19 mara 2010 r.

Konkurencja i regulacja na rynku przewozu osób - podstawowe dylematy

1. Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania
2. Metody i narzędzia regulacji
3. Co dalej na rynku przewozu osób?
4. Liberalizacja rynku przewozów pasażerskich - trendy

Pojęcie rynku

- **Rynek transportowy** – proces za pomocą którego wzajemne oddziaływania nabywców i sprzedających prowadzą do określenia przedmiotu sprzedaży - usług transportowych, ich ilości i cen.
- **Rynek transportu kolejowego** dzielimy na:
  - Rynek urządzeń kluczowych (podmioty zarządzające infrastrukturą)
  - Rynek usług przewozowych (z wykorzystaniem urządzeń kluczowych

Charakterystyka rynku przewozów pasażerskich w Polsce

- Rynek powiązany składający się z dwóch subrynków:
  - rynku urządzeń kluczowych
  - rynku świadczenia usług przewozowych
- Rynek reglamentowany: licencje i certyfikaty
- Rynek o wciąż dużym poziomie koncentracji;
- Rynek liberalizowany zgodnie z planem;
- Rynek zderegulowany o znacznym udziale przewoźników samorządowych i początkach wejścia na rynek przewoźników prywatnych;
- Rynek o znacznych zmianach jakościowych: podziały, zmiany właścicielskie, nowe podmioty
- Perspektywiczne segmenty przewozów miedzy aglomeracjami i w największych aglomeracjach
- Rynek o istotnych potrzebach regulacyjnych w dostępie do urządzeń kluczowych.

Definicja i rodzaje konkurencji:

- **Konkurencja** - stosunek miedzy kilkoma podmiotami które sprzedają produkty (np. usługi przewozu osób) tego samego rodzaju lub wzajemnie zamienne, świadczone w tym samym praktycznie czasie i dla określonej grupy klientów.

- **Rodzaje konkurencji:**
  - Konkurencja w ramach tej samej marki
  - Konkurencja między markami

Modele konkurencji w transporcie kolejowym

1. **Konkurencja między pionowo zintegrowanymi firmami kolejowymi.**
   - integracja pionowa: ta sama firma realizuje całość procesu dostarczania usługi tzn. buduje i utrzymuje infrastrukturę oraz dokonuje na niej przewozów.
   - wymaga posiadania przez konkurujące firmy niezależnych, substytucyjnych sieci inrastrukturalnych, dzięki którym ich usługi stanowią wobec siebie alternatywę. W praktyce w najprostszym przypadku to oznacza, że miedzy dwoma punktami istnieją dwie niezależne linie kolejowe każda w posiadaniu innego pionowo zintegrowanego podmiotu.
   - Model ten występuje w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie oraz Meksyku.

Modele konkurencji w transporcie kolejowym

2. **„Konkurencja na rynku”** *(ang. comptetition in the market),* bezpośrednio między firmami, które mają zagwarantowany dostęp do istniejącej infrastruktury kolejowej, przy czym są tu możliwe zasadniczo trzy przypadki:
   - infrastruktura jest w posiadaniu jednej z nich,
   - różne części sieci infrastrukturalnej są w posiadaniu różnych firm, które udostępniają ją sobie nawzajem,
   - infrastruktura jest odseparowana od działalności przewozowej i zarządzana przez niezależne przedsiębiorstwo (zarządcę infrastruktury). Jest to najpowszechniejszy typ konkurencji w przewozach towarowych, także w Polsce. W przewozach pasażerskich przykładem jest konkurencja PKP Intercity – Przewozy Regionalne w segmencie przewozów międzywojewódzkich

Modele konkurencji w transporcie kolejowym

3. **„Konkurencja o rynek”** (ang. *competition for the market*)
   - przedsiębiorcy konkurują ze sobą o otrzymanie zlecenia na wykonywanie usług, zwłaszcza w kolejowych przewozach pasażerskich.
   - podmiot zawiadujący infrastrukturą (władza publiczna) lub organizator przewozów (władza publiczna – państwo lub samorząd terytorialny) organizuje przetarg, w wyniku którego wyłonione zostaje przedsiębiorstwo, któremu na ściśle określony przedział czasu powierzona zostaje obsługa określonego rynku
   - zgodny z normami rozporządzenia 1370/2007, w którym jest mowa o wprowadzeniu regulowanej konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi w segmencie usług pasażerskich.
   - dominuje w Wielkiej Brytanii, występuje w Niemczech, zaistniał w Polsce w województwach, które zleciły wykonywanie usług w wyniku przetargu

Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania

- Dyrektywa 2007/58/WE – obowiązuje od 1 stycznia 2010 r.
  - Każde licencjonowane przedsiębiorstwo kolejowe ma prawo dostępu do infrastruktury w każdym państwie UE w celu wykonywania <u>międzynarodowych przewozów pasażerskich z prawem do kabotażu</u>
  - Państwo członkowskie może <u>ograniczyć prawo do kabotażu</u> w relacjach objętych umowami o wykonywanie publicznych usług przewozowych, jeżeli kabotaż spowodowałby naruszenie równowagi ekonomicznej tych usług

Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania

- Wdrożenie Dyrektywy 58/2007:
  - Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym – art. 29a ust. 1, 4 – 11
  - Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie dostępu do infrastruktury kolejowej przewoźników kolejowych mających siedzibę w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)

Proces określania przez organ kontrolny, czy równowaga ekonomiczna byłaby zagrożona na podstawie obiektywnej analizy ekonomicznej i wcześniej ustalonych kryteriów

Ustalenie kryteriów oceny równowagi ekonomicznej (zgodnie z Dyrektywą 2007/58)

Przeprowadzenie Obiektywnej Analizy Ekonomicznej

Decyzja Państwa Członkowskiego

Możliwość dostępu bądź zakaz dostępu do usług kabotażowych

1. Wpływ na rentowność jakiejkolwiek usługi objętej umową;
2.Wynikający z tego wpływ na koszt netto ponoszony przez organ publiczny, który zawarł umowę;
3. Popyt wśród podróżnych;
4.Ustalenie ceny biletów;
5.Uzgodnienia w zakresie wystawiania biletów;
6.Lokalizacja i liczba stacji po obu stronach granicy;
7.Terminy i częstotliwość proponowanej nowej usługi.

Organ kontrolny (UTK) na podstawie wskazanych kryteriów przeprowadza ocenę

Uwzględniając taka ocenę i decyzję właściwego organu kontrolnego, państwa członkowskie mogą przyznać lub zmienić prawo dostępu do pożądanych międzynarodowych usług pasażerskich lub odmówić przyznania tego prawa, w tym pobierać opłaty od podmiotu obsługującego nowa międzynarodową usługę pasażerską, zgodnie z analizą ekonomiczną i prawem wspólnotowym oraz zasadami równości i niedyskryminacji

Umożliwienie lub nie umożliwienie podróżnym korzystania ze stacji krajowych na trasie międzynarodowej

Przykładowe kryteria obiektywnej analizy ekonomicznej (art.4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury)

- Rentowność świadczonej usługi publicznej
- Oferta taryfowa
- Prognozowane przychody z tytułu przewozu pasażerów na trasach krajowych
- Liczba połączeń i częstotliwość kursowania pociągów w danym okresie
- Liczba stacji zatrzymań na terytorium Polski i poza jej terytorium
- Wysokość rekompensaty ponoszonej przez organ, który zawarł umowe na świadczenie usług publicznych na określonej linii kolejowej

Rozporządzenie 2007/1370/WE

- Rozporządzenie określa uwarunkowania regulacji rynku usług transportu zbiorowego w celu podniesienia jakości lub obniżenia cen
- Uwarunkowania te umożliwiają wypłatę rekompensaty dla przewoźników świadczących usługi publiczne
- Zakres usług publicznych określany jest przez właściwy organ krajowy
- Rozporządzenie obowiązuje od 3 grudnia 2009 r.

Krajowe przepisy prawa regulujące obecnie sprawy transportu publicznego

- ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze sródladowej (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 857, z pózn. zm.),
- ustawa z dnia 6 wrzesnia 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874, z pózn. zm.),
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94, z pózn. zm.),
- ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z pózn. zm.),
- ustawa z dnia 18 wrzesnia 2001 r. Kodeks morski (Dz. U. Nr 138, poz. 1545, z pózn. zm.).

Implementacja Rozporządzenia 2007/1370/WE
Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

- Projekt ustawy przyjęty przez Radę Ministrów 2 lutego 2010 r.
- Nowa ustawa ma określać zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym.
- Obejmie transport drogowy, kolejowy, inny szynowy, linowy, linowo-terenowy, morski i żeglugę śródlądową.
- Zaproponowane zmiany w organizacji publicznego transportu zbiorowego mają przede wszystkim za zadanie:
  - rozdzielenie zarządzania komunikacją (organizacji) od wykonywania przewozów,
  - skoordynowanie różnych systemów publicznego transportu zbiorowego,
  - określenie jasnych zasad finansowania publicznego transportu zbiorowego, w tym zapewnienie podstaw prawnych do finansowania przewozów istotnych z punktu widzenia społecznego, bez względu na to, czy są one rentowne.

Implementacja Rozporządzenia 2007/1370/WE
Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

- „Organizator publicznego transportu zbiorowego” (jednostka samorządu terytorialnego lub Minister Infrastruktury) odpowiada za zorganizowanie regularnego przewozu osób niezbędnego z punktu widzenia ogólnego interesu społecznego
- W pozostałym zakresie przewóz osób będzie wykonywany przez przewoźników „komercyjnych” i ma funkcjonować na zasadach rynkowych.
- „Operator publicznego transportu zbiorowego”: samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do świadczenia usług przewozowych na podstawie zawartej z organizatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.
- Operator będzie wykonywać przewozy na podstawie umowy lub aktu wewnętrznego
- „plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”

Implementacja Rozporządzenia 2007/1370/WE
Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym

- Przewozy świadczone przez przewoźnika „komercyjnego” będą wykonywane na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu wydawanego przez właściwego organizatora.
- Brak możliwości przyznawania praw wyłącznych
- Opłaty za korzystanie z dworców i przystanków będą pobierane przez ich właścicieli lub zarządców (np. jednostki samorządu terytorialnego)

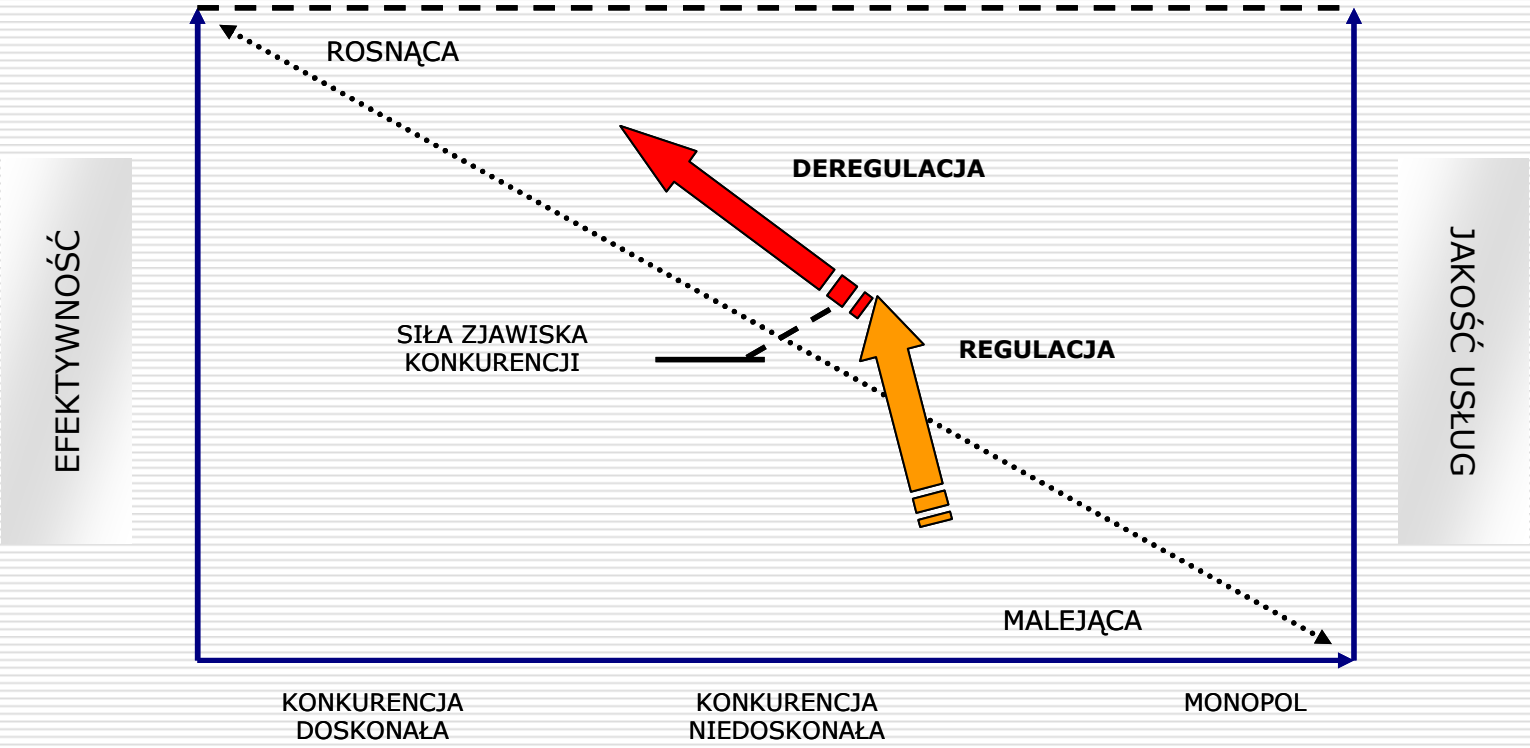
Rozporządzenie 2007/1371/WE

- dotyczące praw i obowiązków pasażerów w transporcie kolejowym
  - obowiązuje od 3 grudnia 2009 r.
- Wdrożenie: ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym
  - obowiązuje od 31 grudnia 2009 r.

Konkurencja i regulacja na rynku przewozu osób - podstawowe dylematy

1. Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania
2. Metody i narzędzia regulacji
3. Co dalej na rynku przewozu osób?
4. Liberalizacja rynku przewozów pasażerskich - trendy

Konkurencja a regulacja



Źródło: Wojciech Paprocki - „Liberalizacja i deregulacja transportu" – Warszawa-Poznań 2007

Potrzeba regulacji rynku

(wg. Deloitte)

Definicje regulacji:

- uwarunkowana prawnie metoda oddziaływania państwa na gospodarkę, polegająca na wydawaniu decyzji administracyjnych, nakazujących przedsiębiorstwom wykonywanie określonych obowiązków związanych z rynkiem oraz analizowaniu i monitorowaniu funkcjonowania rynku jako całości.
- podejmowanie przez państwo działań, których celem jest niwelowanie lub naprawianie skutków ubocznych mechanizmu rynkowego oraz stanowienie ram prawnych, które będą usprawniały funkcjonowanie gospodarki. Podstawowym celem regulacji jest zastąpienie przez państwo zasad wolnej konkurencji na rynku poprzez wyspecjalizowane organy regulacyjne oraz stanowienie odpowiednich przepisów prawnych i norm

Definicje

- **Ochrona konkurencji:** Prokonkurencyjna interwencja publiczna, polegająca na identyfikacji i przeciwdziałaniu praktykom przedsiębiorców, których celem lub skutkiem jest eliminowanie lub ograniczanie konkurencji na rynkach właściwych.
- **Sektorowa regulacja prokonkurencyjna**: część regulacji gospodarczej, której zasadniczym celem jest zastąpienie mechanizmów rynku i konkurencji tam, gdzie one nie istnieją, w szczególności w sektorach sieciowych użyteczności publicznej

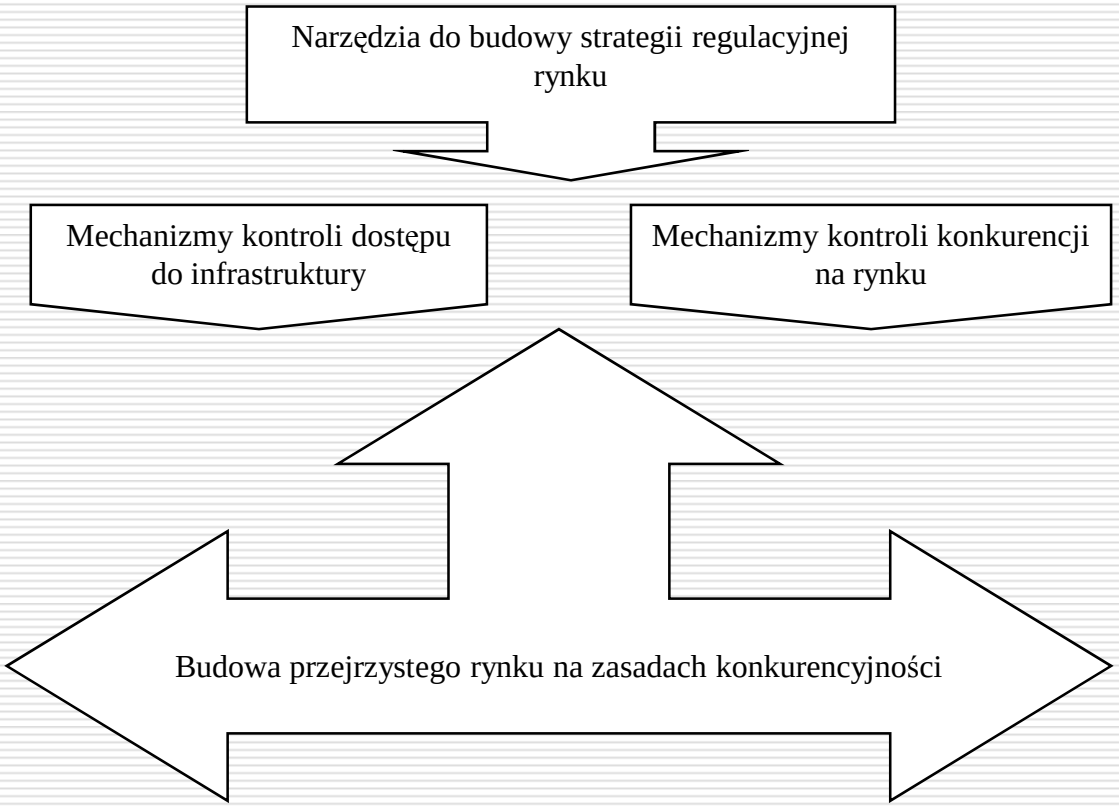
(T. Skoczny)

Regulacja a ochrona konkurencji

(wg. Deloitte Business Consulting SA)

	regulacja	**ochrona konkurencji**
podejście	podmiotowo	podmiotowo, przedmiotowo
interwencja	ex ante	ex post
	preskryptywna	represyjna
	ciągła	jednostkowa

Logika mechanizmu regulacyjnego



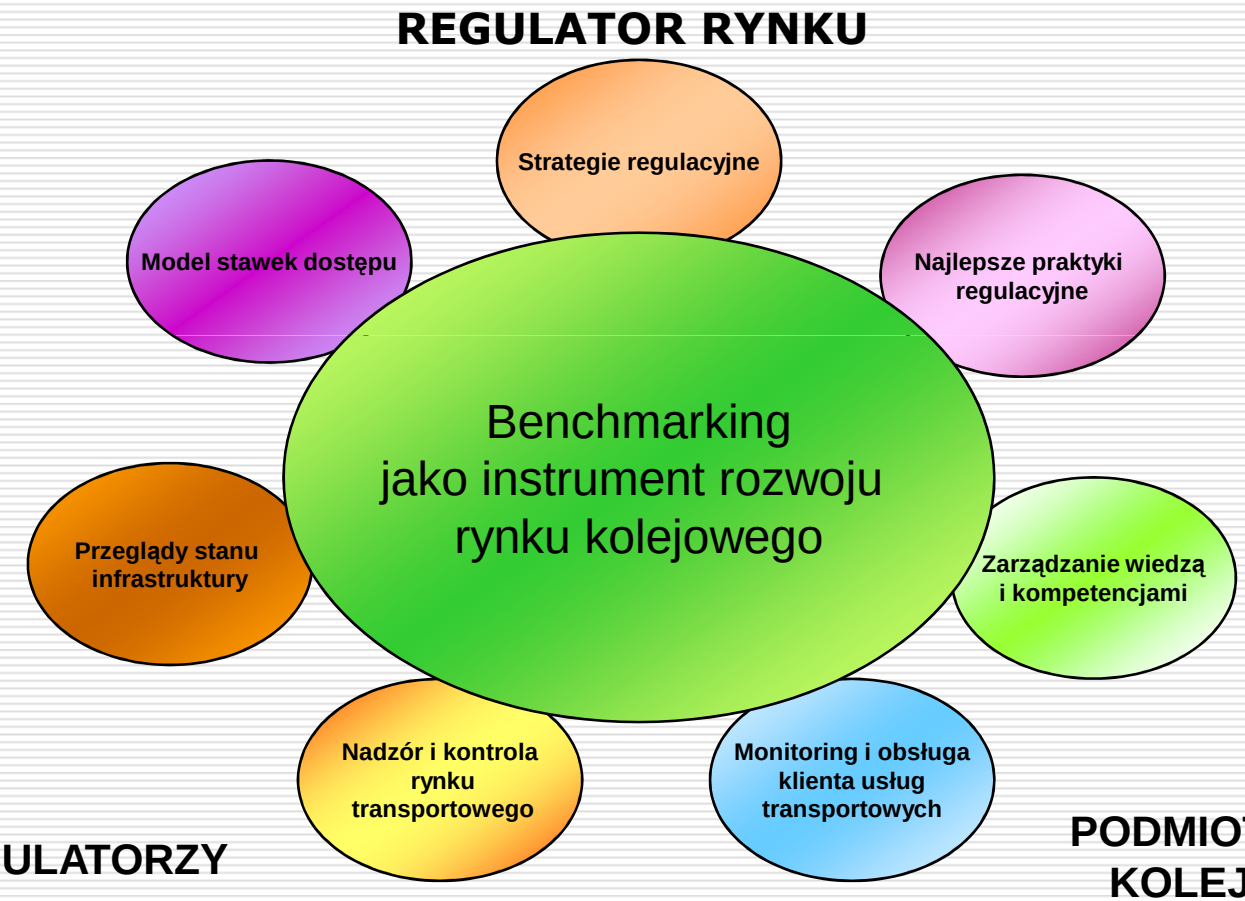
Artykuł 82 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską

- organy regulacyjne winny chronić konkurencję i jej ostatecznych beneficjentów, czyli konsumentów, a nie konkurentów przedsiębiorstw dominujących.
- celem jest, aby konkurenci przedsiębiorstwa dominującego również byli w stanie rozwijać swoja ekspansję na danym rynku lub też aby w ogóle mogli wejść na ten rynek i konkurować na nim bez ryzyka zetknięcia się na tym rynku z warunkami konkurowania, które są zniekształcone lub też znacznie osłabione przez przedsiębiorstwo dominujące.
- zakazuje się stosowania praktyk eksploatacyjnych i to w kontekście naruszenia interesów klientów przedsiębiorstwa dominującego.
- zasady konkurencji na rynku transportowym wyznacza Rozporządzenie Rady (WE) nr 169 z 26 lutego 2009 r w sprawie stosowania zasad konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi

Art. 2 Rozporządzenie Rady (WE) nr 169 z 26 lutego 2009 – katalog wyłączeń

- Koordynacja rozkładów jazdy na łączących się trasach;
- Korzystanie w przewozach jednym środkiem transportu z tras, które są najbardziej racjonalne z punktu widzenia eksploatacji;
- Ustanawianie jednolitych zasad dla struktury taryf i warunków ich stosowania z zastrzeżeniem, że zasady te nie określają stawek i warunków transportowych;
- Organizacja i realizacja sukcesywnych, uzupełniających, substytucyjnych lub kombinowanych usług transportowych oraz ustalania i stosowanie zryczałtowanych stawek i warunków do takich usług, w tym specjalnych stawek konkurencyjnych;
- Standaryzacja sprzętu, usług transportowych, pojazdów i stałych instalacji.

System benchmarkingowy



Zdaniem Komisji Europejskiej, organ regulacyjny rynku kolejowego powinien w szczególności:

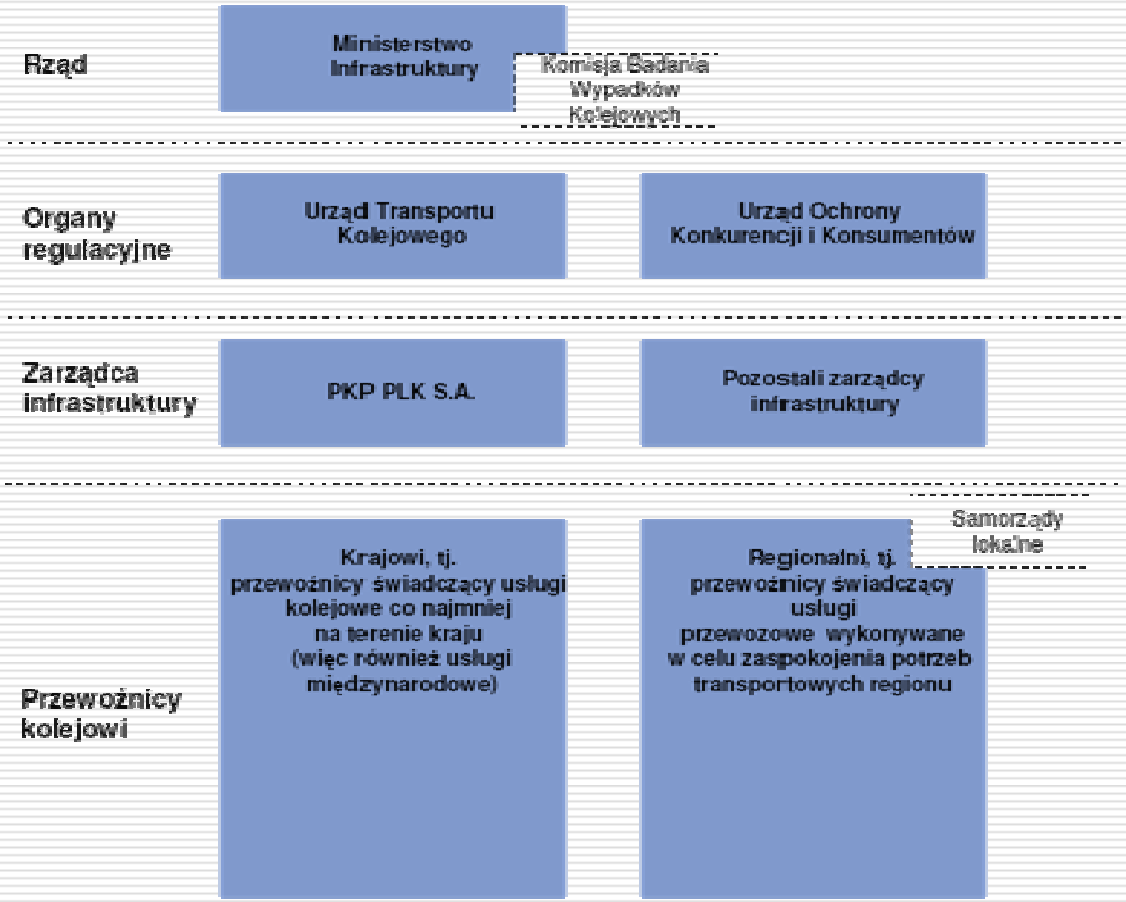
- monitorować konkurencję na rynku,
- niezależnie i skutecznie podejmować decyzje mające na celu poprawę niepożądanych zjawisk na rynku usług kolejowych,
- podejmować samodzielnie decyzje, a nie jedynie proponować działania podejmowane następnie przez inne instytucje państwowe,
- zatrudniać wystarczającą liczbę kompetentnego personelu w celu wypełniania obowiązków monitorowania rynku i rozpatrywania skarg uczestników rynku,
- żądać od uczestników rynku kolejowego niezbędnych do realizowania swych zadań informacji i mieć możność wyegzekwowania tych informacji,
- być transparentny i dostępny dla uczestników rynku kolejowego.

Rola i narzędzia regulacji w transporcie kolejowym

- Rolą regulacji jest zapewnienie niezakłóconego rozwoju rynku transportu kolejowego i mechanizmu konkurencji – czyli prokonkurencyjna interwencja publiczna w działalność gospodarczą, głównie ex-ante ale i ex-post, mająca na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania mechanizmu konkurencji. Celem tak rozumianej regulacji jest wówczas stymulowanie i promowanie konkurencji w sektorze transportu kolejowego
- Narzędziem do prowadzenia regulacji i integralnym elementem struktury rynku transportu kolejowego w Polsce musi być niezależny, wyposażony w niezbędne kompetencje regulator rynku transportu kolejowego, czuwający nad prawidłowością realizacji polityki państwa w zakresie liberalizacji rynku, stymulowania i promowania rozwoju konkurencji, celem zapewnienia wzrostu konkurencyjności kolei w stosunku do innych gałęzi transportu.

Środowisko regulacyjne – podmioty

- Ministerstwo Infrastruktury:
  - opracowuje strategię kolejnictwa
  - nadzoruje regulatora
  - nadzoruje zarządcę
- UTK
  - wydaje licencje
  - kontroluje opłaty za dostęp do sieci
  - reguluje bezpieczeństwo
  - ma możliwość regulacji ex post
- UOKiK
  - dokonuje regulacji ex post
- PKP PLK S.A.
  - dostarcza infrastrukturę kolejową



Metody i narzędzia regulacji

Ustawa o transporcie kolejowym art. 10 ust. 1,2:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego jest centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego (z wyłączeniem metra)

Metody i narzędzia regulacji

Zadania Prezesa UTK w zakresie regulacji:

1) zatwierdzanie opłat za korzystanie z przyznanych tras pociągów (infrastruktury kolejowej) pod względem zgodności z zasadami ustalania tych opłat;

2) nadzór nad zapewnieniem niedyskryminującego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, w tym przewoźników mających siedzibę w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej;

3) nadzór nad równoprawnym traktowaniem przez zarządców infrastruktry wszystkich przewoźników kolejowych, w szczególności w zakresie rozpatrywania wniosków o udostępnienie tras pociągów i naliczania opłat;

4) nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządców infrastruktury opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych za świadczenie usług dodatkowych

Metody i narzędzia regulacji

Zadania Prezesa UTK w zakresie regulacji:

5) rozpatrywanie skarg przewoźników kolejowych dotyczących:
   a) Regulaminu przydzielania tras pociągów i udostępniania infrastruktury
   b) przydzielania tras pociągów i opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej;
6) zbieranie i analizowanie informacji dotyczących rynku przewozów kolejowych;
7) współdziałanie z właściwymi organami w zakresie:
   a) przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych przez zarządców i przewoźników kolejowych,
   b) koordynowania funkcjonowania rynku transportu kolejowego;

Metody i narzędzia regulacji
Uprawnienia Prezesa UTK w zakresie regulacji:

- kontrolowanie przestrzegania przepisów i realizacji decyzji oraz postanowień z zakresu kolejnictwa.
- wydawanie decyzji określających zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości.
- nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, jeżeli wymaga tego interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.
- żądanie od zarządców i przewoźników kolejowych udzielenia informacji dla celów kontroli i monitorowania rynku transportu kolejowego. Informacje powinny być udzielone bez zbędnej zwłoki
- nakładanie kar pieniężnych na przedsiębiorcę lub osobę nim kierującą na zasadach określonych w ustawie.

Kluczowe obszary regulacji i mechanizmy kontroli

1	**Opłaty za dostęp do infrastruktury**	☐Mechanizmy kontroli zakresu stosowania preferencyjnych stawek dostępu ☐Aktywne monitorowanie rynku i aktywna kontrola zawieranych umów ☐Analiza kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, a także nakładów inwestycyjnych z nią związanych ☐Wypracowanie spójnej i jasnej procedury ściśle wiążącej opłaty za dostęp do infrastruktury z kosztami ponoszonymi przez zarządcę oraz z jakością udostępnianej infrastruktury
2	**Dostęp do sieci kolejowej**	☐Używanie jasnych, sprecyzowanych i wystandaryzowanych procedur oceny Regulaminów Dostępu, szczególnie pod względem procedur wyboru przewoźnika, któremu udostępnia się infrastrukturę oraz ich zgodności z wymaganiami UE ☐Dysponowanie wiedza o aktualnym stanie infrastruktury kolejowej i potrzeb jej wykorzystania, by działać w sytuacjach, gdy zagrożona jest równość dostępu ☐Kontrola równego dostępu do sieci kolejowej (rezerwowanie tras i kontrola wykorzystania tras i opłat za niewykorzystaną przepustowość)

Kluczowe obszary regulacji i mechanizmy kontroli

3	Wymogi informacyjne	☐Szczegółowe badania efektywności poszczególnych działalności, a w szczególności wymóg składania sprawozdań regulacyjnych do UTK ☐Kontrola sprawozdań i efektywnej realizacji zadań inwestycyjnych wykonywanych przez zarządców infrastruktury
4	Oddziaływanie na zarządców infrastruktury	☐Wywieranie wpływu na zarządców poprzez system nakazów i zachęt, aby uwzględniali oni potrzeby użytkowników, czyli dbali o odpowiednią jakość i przepustowość sieci ☐Sprawne i skuteczne działania w przypadku skarg na decyzję zarządcy ☐Mechanizm zachęt dla zwiększenia przepustowości tras

Licencjonowanie transportu kolejowego

- Prezes UTK jest organem właściwym do udzielania, odmowy udzielania, zmiany, zawieszania lub cofnięcia licencji.
- Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana, zawieszenie lub cofnięcie licencji następuje w drodze decyzji.
- Przedsiębiorca ubiegający się o przyznanie licencji powinien przedstawić Prezesowi UTK dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań określonych w ustawie.
- Prezes UTK może odmówić udzielenia licencji przedsiębiorcy, który doprowadził do znacznych zaległości publicznoprawnych.
- Prezes UTK odmawia udzielenia licencji, cofa licencję, zawiesza licencję lub zmienia jej zakres ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwo państwa albo inny ważny interes publiczny.

Licencjonowanie transportu kolejowego

- Prezes UTK zarządza dokonywanie okresowych kontroli przewoźnika kolejowego posiadającego licencję, w zakresie przestrzegania warunków określonych w licencji.
- Prezes UTK zawiesza licencję, jeżeli przedsiębiorca:
  1) nie spełnia wymagań określonych w ustawie;
  2) nie wywiązał się z zobowiązań złożonych w oświadczeniach, w określonych w nich terminach;
  3) wykonujący międzynarodowe przewozy kolejowe nie przestrzega postanowień odpowiednich umów międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest stroną.
- Prezes UTK cofa licencję, jeżeli przedsiębiorca:
  1) został pozbawiony prawa wykonywania działalności gospodarczej objętej licencją na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego;
  2) wobec którego wszczęto postępowanie upadłościowe lub inne postępowanie o podobnym charakterze nie ma faktycznych możliwości zadowalającej re-strukturyzacji finansowej;
  3) nie usunął nieprawidłowości będących podstawą zawieszenia licencji w terminach wyznaczonych przez Prezesa UTK.
- W przypadku gdy Prezes UTK stwierdzi, że przewoźnik kolejowy posiadający licencję wydaną przez właściwą władzę innego państwa nie spełnia wymagań dotyczących licencjonowania, o fakcie tym niezwłocznie powiadamia właściwą władzę tego państwa.

Metody i narzędzia regulacji

Kary pieniężne

1. Karze pieniężnej podlega:
   1) zarządca, który:
      a) wbrew obowiązkowi nie opracował lub nie opublikował cennika stawek opłaty podstawowej oraz opłat dodatkowych lub stosuje opłaty za udostępnienie infrastruktury kolejowej naliczone niezgodnie z zasadami określonymi w art. 33,
      b) zarządzając infrastrukturą kolejową, nie zapewnia przedsiębiorcom wykonującym przewozy kolejowe równego dostępu do infrastruktury ko-lejowej,
      c) wbrew obowiązkowi nie opracował regulaminu lub nie opublikował go w terminie przewidzianym ustawą oraz nie określił w regulaminie wszystkich wymagań, o których mowa w art. 32;

Metody i narzędzia regulacji

Kary pieniężne

- Za naruszanie przez przedsiębiorcę każdego z przepisów Prezes UTK nakłada, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości **do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy**, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym,
- Prezes UTK może odstąpić od nałożenia kary, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji
- Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UTK uwzględnia zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.
- Niezależnie od kary pieniężnej nałożonej na przedsiębiorcę, Prezes UTK może nałożyć karę pieniężną **na kierownika zarządcy i przewoźnika kolejowego**, w kwocie nie większej niż **300 % jego wynagrodzenia miesięcznego**.
- Kary pieniężne podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym i stanowią dochód budżetu państwa.

PODSTAWOWE PROBLEMY REGULACYJNE RYNKU

- REGULACJA FRAGMENTARYCZNA – ZAKRES UPRAWNIEŃ REGULACYJNYCH
- POZIOM NIEZALEŻNOŚCI REGULATORA
- DUALIZM RÓL UTK (NSA I REGULATOR RYNKU)
- MODEL INSTYTUCJONALNY REGULATORA
- REGULACJA SEKTOROWA I OCHRONA KONKURENCJI
- MODEL REGULACJI OPŁAT ZA DOSTĘP DO INFRASTRUKTURY
- OCHRONA PRAW KLIENTA
- MECHANIZM WSPÓŁPRACY, KONSULTACJI I WYMIANY INFORMACJI Z RYNKIEM

Efekty regulacji rynku kolejowego

KORZYŚCI WYNIKAJĄCE Z REGULACJI RYNKU KOLEJOWEGO

KONKURENCJA

- Duży wpływ na kreowanie konkurencji
- Zwiększenie konkurencji

STABILNOŚĆ RYNKU

- Zapewnienie stabilności funkcjonowania rynku poprzez przewidywalną politykę Regulatora
- Możliwość długoterminowego planowania działalności przez uczestników rynku

RYNEK

- Rozszerzenie rynku kolejowego
- Rozwój działalności gospodarczej
- Zwiększenie konkurencji kolei w stosunku do transportu drogowego

BEZPIECZEŃSTWO

- Zwiększenie bezpieczeństwa transportu kolejowego (m.in. poprzez wydawanie świadectw bezpieczeństwa)

GOSPODARKA

- Pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy

SPOŁECZEŃSTWO

- Wzrost jakości usług świadczonych przez przewoźników kolejowych
- Spadek cen przejazdów kolejowych

Konkurencja i regulacja na rynku przewozu osób - podstawowe dylematy

1. Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania
2. Metody i narzędzia regulacji
3. Co dalej na rynku przewozu osób?
4. Liberalizacja rynku przewozów pasażerskich - trendy

Wyzwania rynku przewozów pasażerskich w Polsce –uporządkowanie rynku

- Wprowadzenie nowych regulacji prawnych w zakresie konkurencyjności na rynku przewozu osób;
- Wyposażenie w nowe kompetencje Regulatora Rynku Transportu Kolejowego;
- Stabilna i długookresowa polityka w zakresie dostępu do infrastruktury- w tym stawek dostępu.

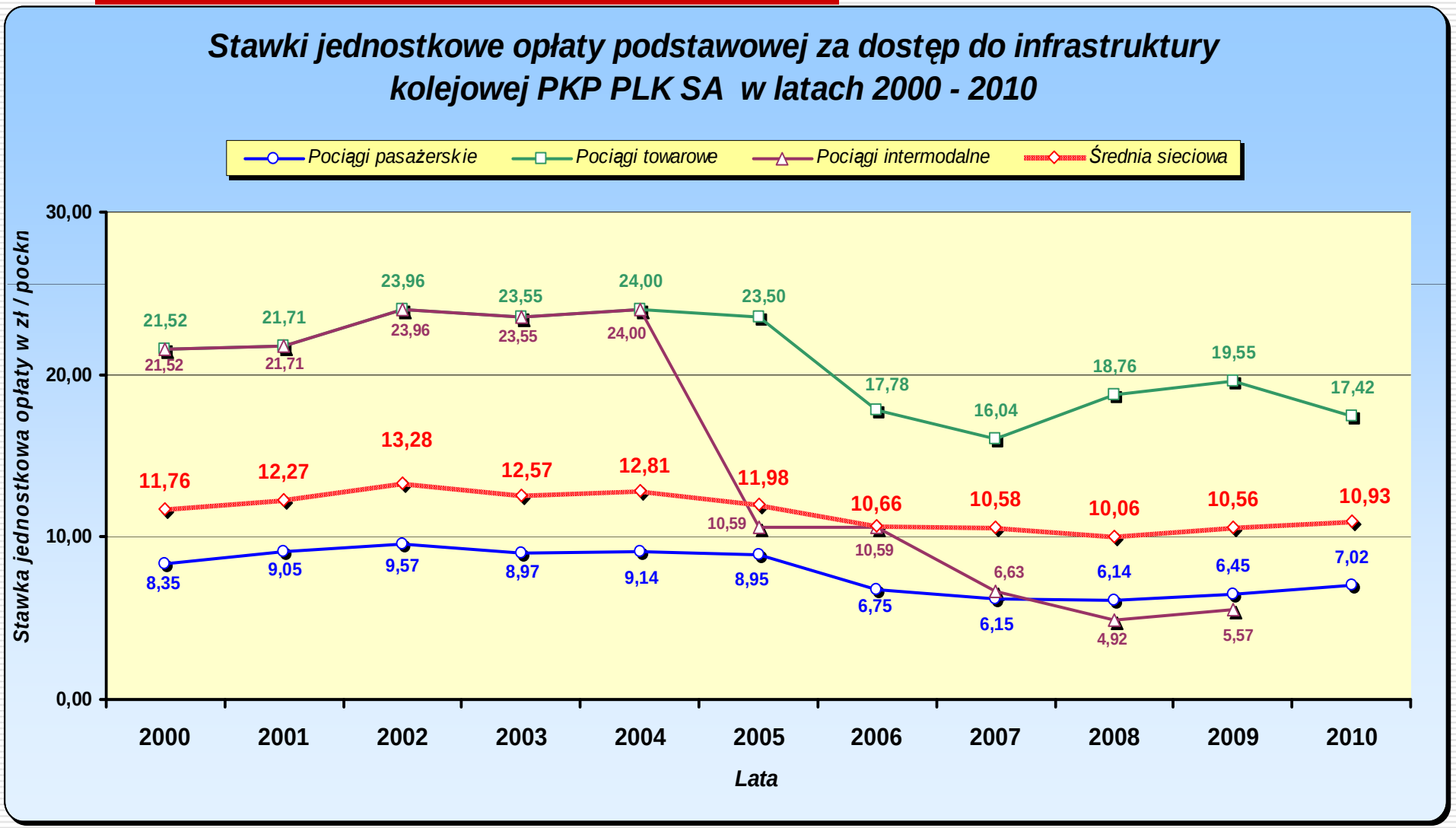
Co dalej na rynku przewozu osób?

1. Określenie popytu i oczekiwań pasażerów
   - Ogólnopolskie badania popytu na usługi przewozu osób zlecone przez MI lub UTK
   - Finansowanie badań z budżetu państwa
   - Cel: dostosowanie podaży do realnego popytu, lepsze zaspokojenie potrzeb przewozowych, zwiększenie udziału kolei w rynku przewozowym, poprawa efektywności działania przedsiębiorstw kolejowych,

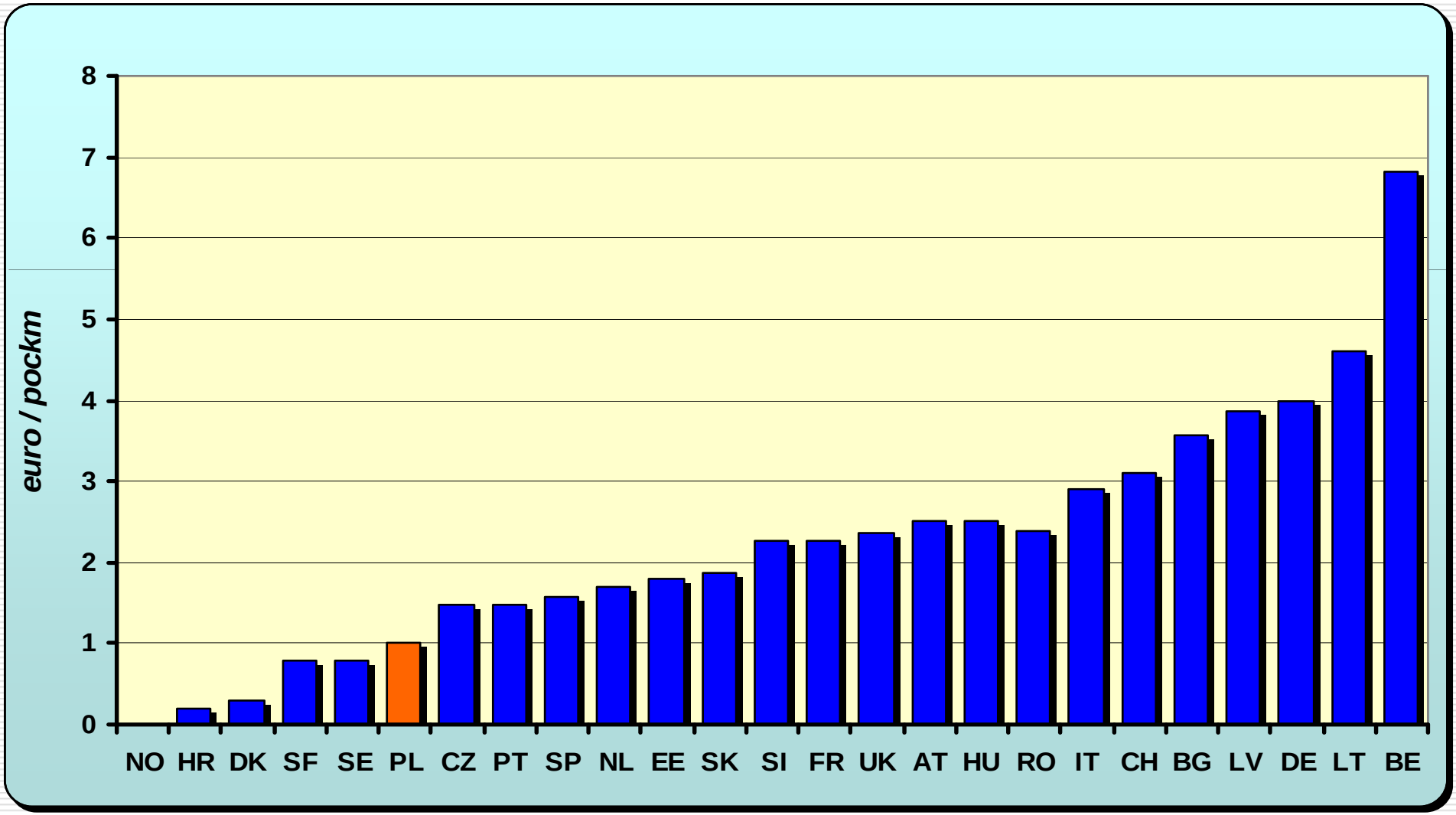
Co dalej na rynku przewozu osób?

2. Dostosowanie stawek dostępu do infrastruktury do przepisów Dyrektywy 2001/14/WE.
   - Dyrektywa: opłata za dostęp do infrastruktury = koszt, jaki zarządca infrastruktury ponosi jako rezultat wykonywania przewozu pociągami
   - W Polsce: opłata za dostęp do infrastruktury = zasadniczo wszystkie koszty bezpośrednie i pośrednie zarządcy infrastruktury
   - Przy uwzględnieniu przychodów przewoźników, opłaty za dostęp do infrastruktury w Polsce są bardzo wysokie
   - Dofinansowanie utrzymania infrastruktury kolejowej w Polsce przez budżet państwa należy do najniższych w Europie
   - Cel: obniżenie stawek dostępu, zmniejszenie kosztów przewoźników, możliwość przeznaczenia większych środków na poprawę jakości usług

Kształtowanie się poziomu stawek opłaty podstawowej głównego zarządcy infrastruktury kolejowej w latach 2000 – 2010 wg podziału na rodzaje pociągów



Średnie stawki jednostkowe za dostęp do infrastruktury dla pociągów pasażerskich w krajach UE w 2008 roku



Co dalej na rynku przewozu osób?

3. Wdrożenie zasad ochrony interesu społecznego
   - Cel: podniesienie jakości i poprawa opinii o jakości kolejowych usług przewozowych, wdrożenie Rozporządzenia 1371/2007/WE
   - Ustanowienie „rzecznika praw pasażerów” i „polubownego sądu konsumenckiego” przy Prezesie UTK
   - Interes społeczny wymaga ponadto regulacji działań konkurencyjnych przewoźników w celu optymalizacji tras i rozkładów jazdy z korzyścią dla podróżnych
   - Spodziewany efekt: zwiększenie popytu, wzrost konkurencyjności transportu kolejowego, poprawa efektywności działania przewoźników

Co dalej na rynku przewozu osób?

4. Wdrożenie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym
   - Potencjalnie przełom w organizacji i finansowaniu transportu zbiorowego, szczególnie aglomeracyjnego
   - Wymóg przygotowywania „planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego”
   - Szansa na ograniczenie transportu indywidualnego na rzecz publicznego oraz lepszą koordynację transportu kolejowego z transportu drogowym publicznym i indywidualnym („park & ride”)
   - Możliwość zawierania umów z przewoźnikami na okresy do 15 lat
   - Słabość: brak możliwości nadawania praw wyłącznych
   - Ryzyka:
     - brak środków na planowanie systemu transportu
     - nieskuteczne wdrożenie + inercja/brak pozytywnych zmian

Co dalej na rynku przewozu osób?

5. Promocja transportu kolejowego
   - Wizje rozwoju transportu kolejowego w Polsce:
     - Polityka Transportowa Państwa (czerwiec 2005)
     - Strategia dla transportu kolejowego do roku 2013 (kwiecień 2007)
     - Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 r
   - Dokumenty te podkreślają społeczne przewagi transportu kolejowego nad drogowym, jednak w sposób wyraźny nie promują transportu kolejowego
   - Oczekiwane są jednoznaczne wypowiedzi decydentów promujące podróżowanie koleją
   - Niezbędna integracja działań promocyjnych władz wszystkich szczebli, organizatorów przewozów, przedsiębiorstw kolejowych i organizacji pozarządowych

Konkurencja i regulacja na rynku przewozu osób - podstawowe dylematy

1. Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania
2. Metody i narzędzia regulacji
3. Co dalej na rynku przewozu osób?
4. Liberalizacja rynku przewozów pasażerskich - trendy

Istota liberalizacji

- Liberalizacja to proces koncesjonowania praw, uprawnień i reguł, który stworzył nową jakość ekonomiczną i społeczną w porównaniu ze stanem autorytarnej centralizacji tych praw i reguł ekonomicznych.
- Liberalizacja w transporcie oznacza stopniowe uwalnianie dostępu do wewnętrznych rynków transportowych dla stron trzecich bez dyskryminacji i z zapewnieniem swobodnej i uczciwej konkurencji.
- CEL -Wzrost konkurencyjności kolei na rynku

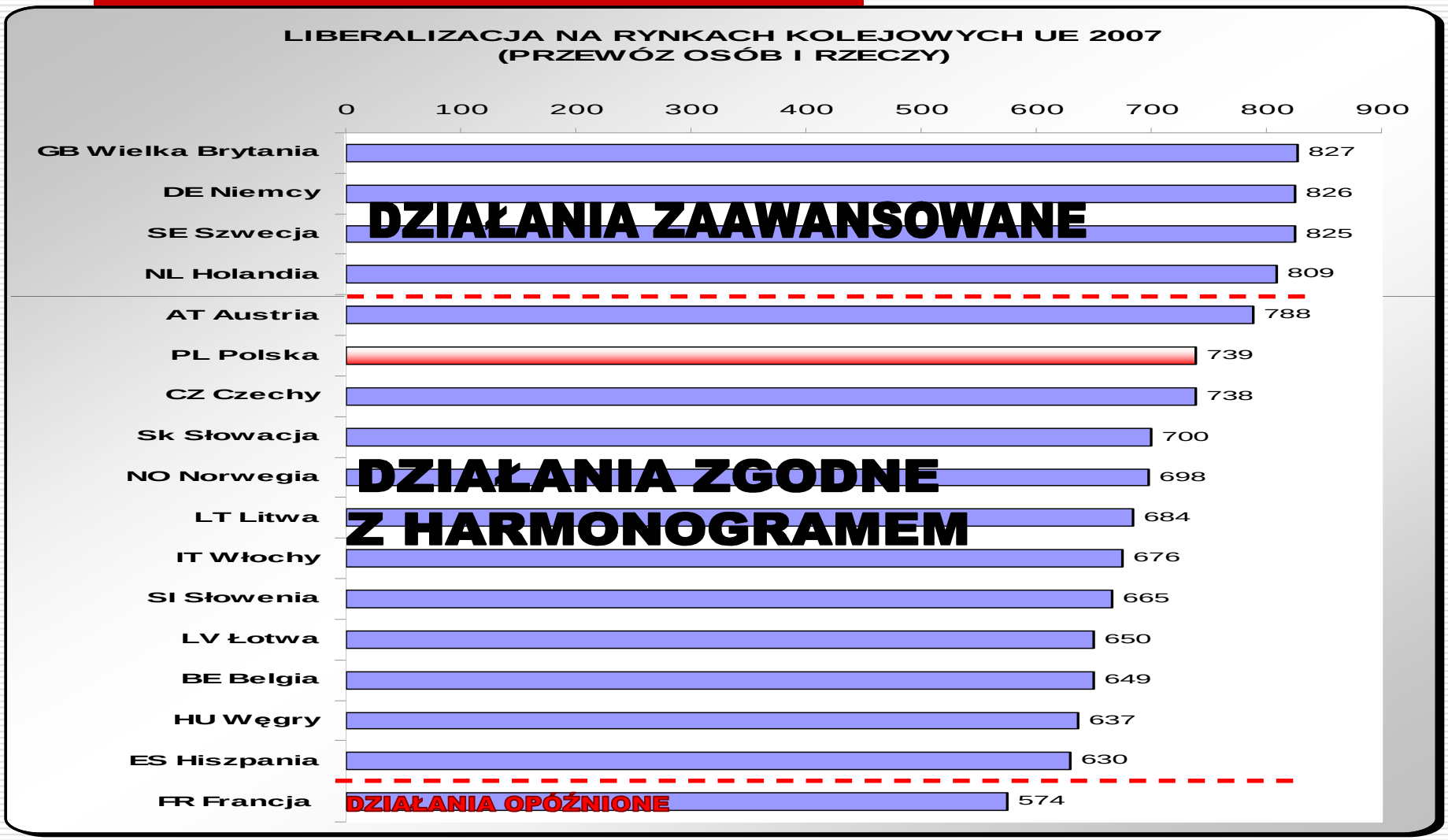
Liberalizacja rynku przewozów kolejowych w Europie

- Dyrektywa 440/91 w sprawie rozwoju kolei wspólnoty/zmieniona dyrektywą 51/2004
- Dyrektywa Rady 95/18/WE w sprawie wydawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym, zmieniona dyrektywami 2001/13/WE i 2004/49/WE
- Dyrektywa Rady 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej, zmieniona dyrektywą 2004/49/WE.

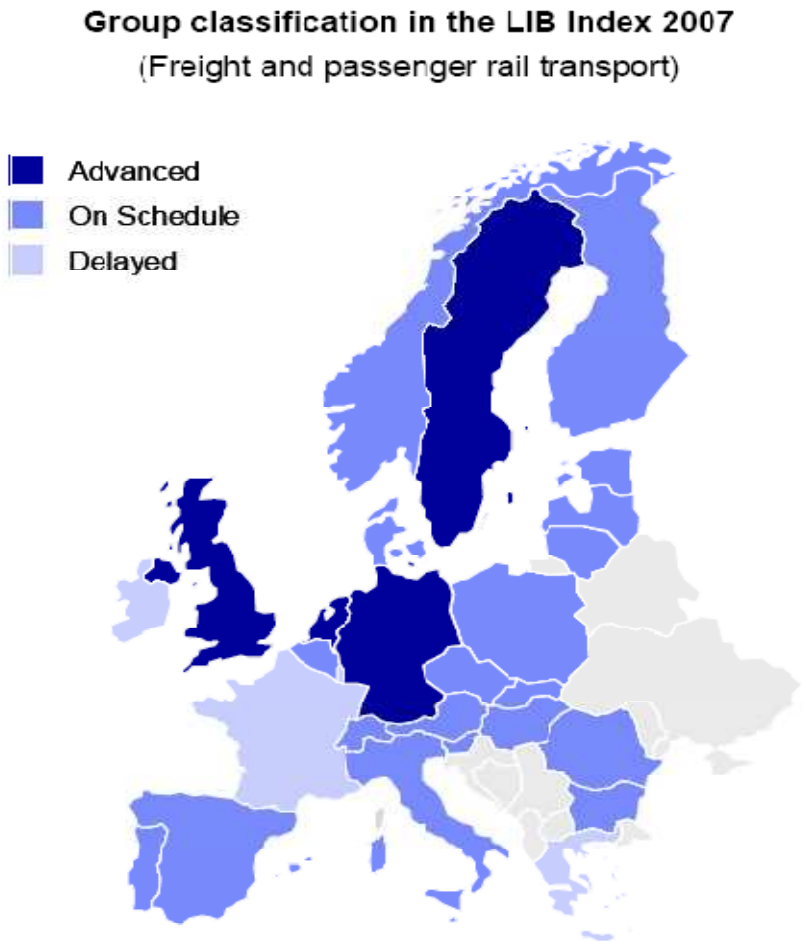
Podstawowe zasady liberalizacji zapisane w dyrektywach europejskich

- Zagwarantowanie niezależności zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi
- Oddzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od eksploatacji kolei
- Uzdrowienie struktury finansowej przedsiębiorstw kolejowych
- Zagwarantowanie dostępu do sieci kolejowej krajów członkowskich dla międzynarodowych grup przedsiębiorstw kolejowych oraz dla przedsiębiorstw realizujących międzynarodowe przewozy ładunków
- Licencjonowanie przedsiębiorstw kolejowych
- Powołanie niezależnego organu kontrolnego – regulatora rynku
- Ujednolicenie rozwiązań technicznych

Poziom procesu liberalizacji na wybranych krajach UE wg indexu Lib 2007

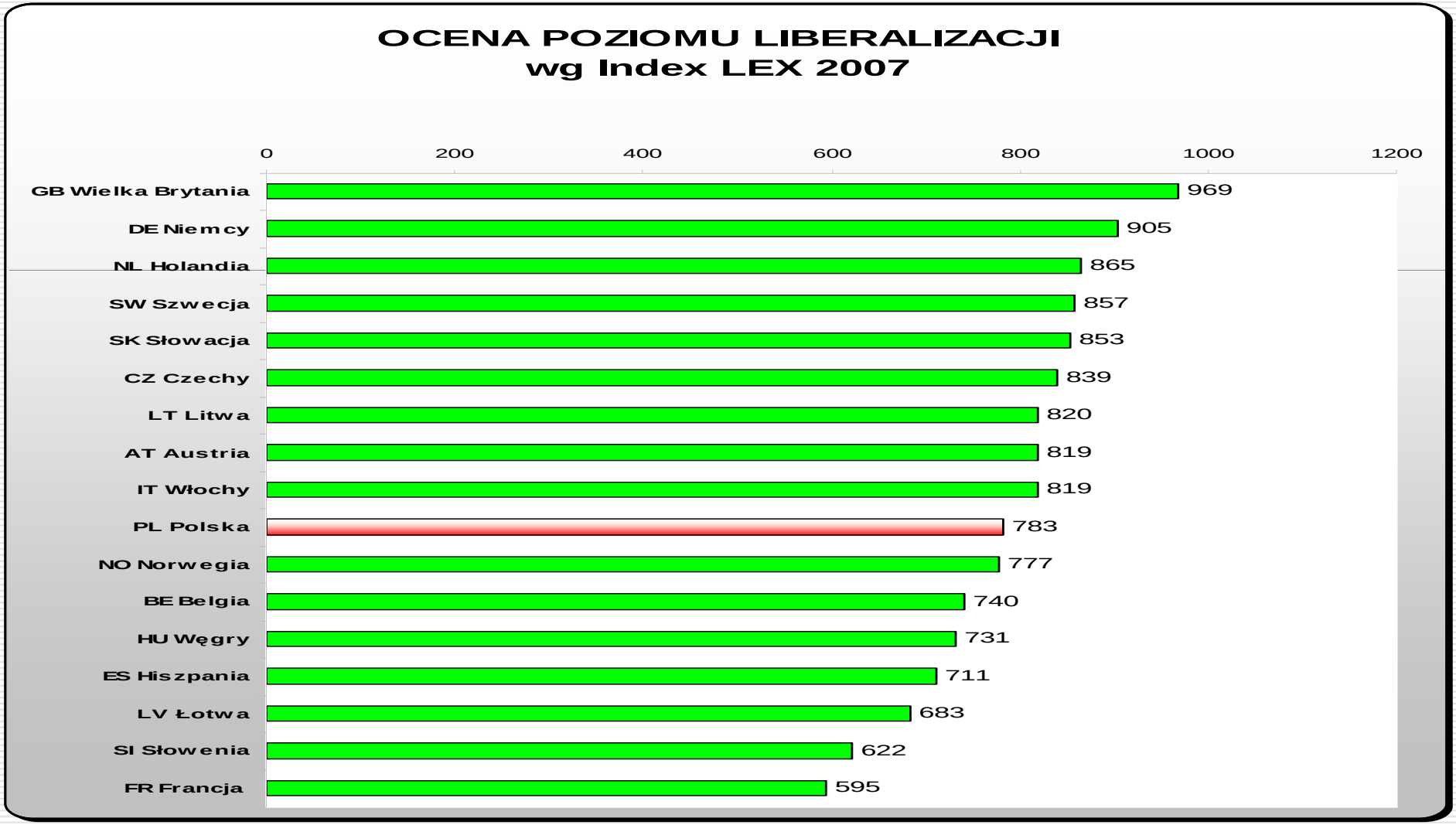


Wskaźnik LIB

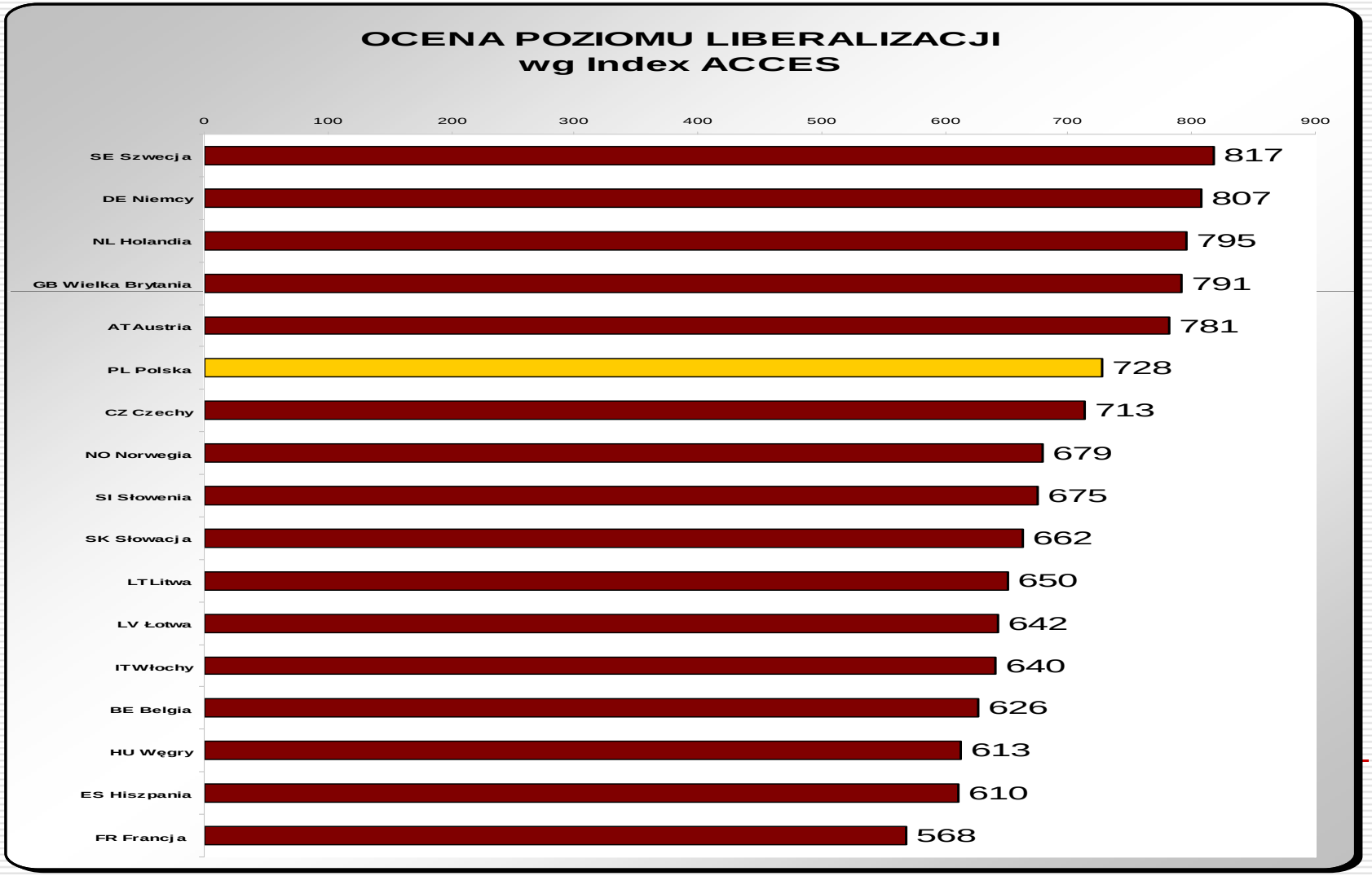


W Polsce wskaźnik LIB wynosi 739 i jest to wynik bardzo dobry. Największa wartość wskaźnika występuje w Wielkiej Brytanii i wynosi 827 oraz w Niemczech 826 i Szwecji 825. Polska wśród nowych państw członkowskich posiada najwyższą wartość wskaźnika liberalizacji rynku kolejowego. Wskaźnik liberalizacji rynku w Polsce jest także wyższy niż w starych państwach członkowskich, takich jak Włochy 676, Hiszpania 630 czy Francja 574

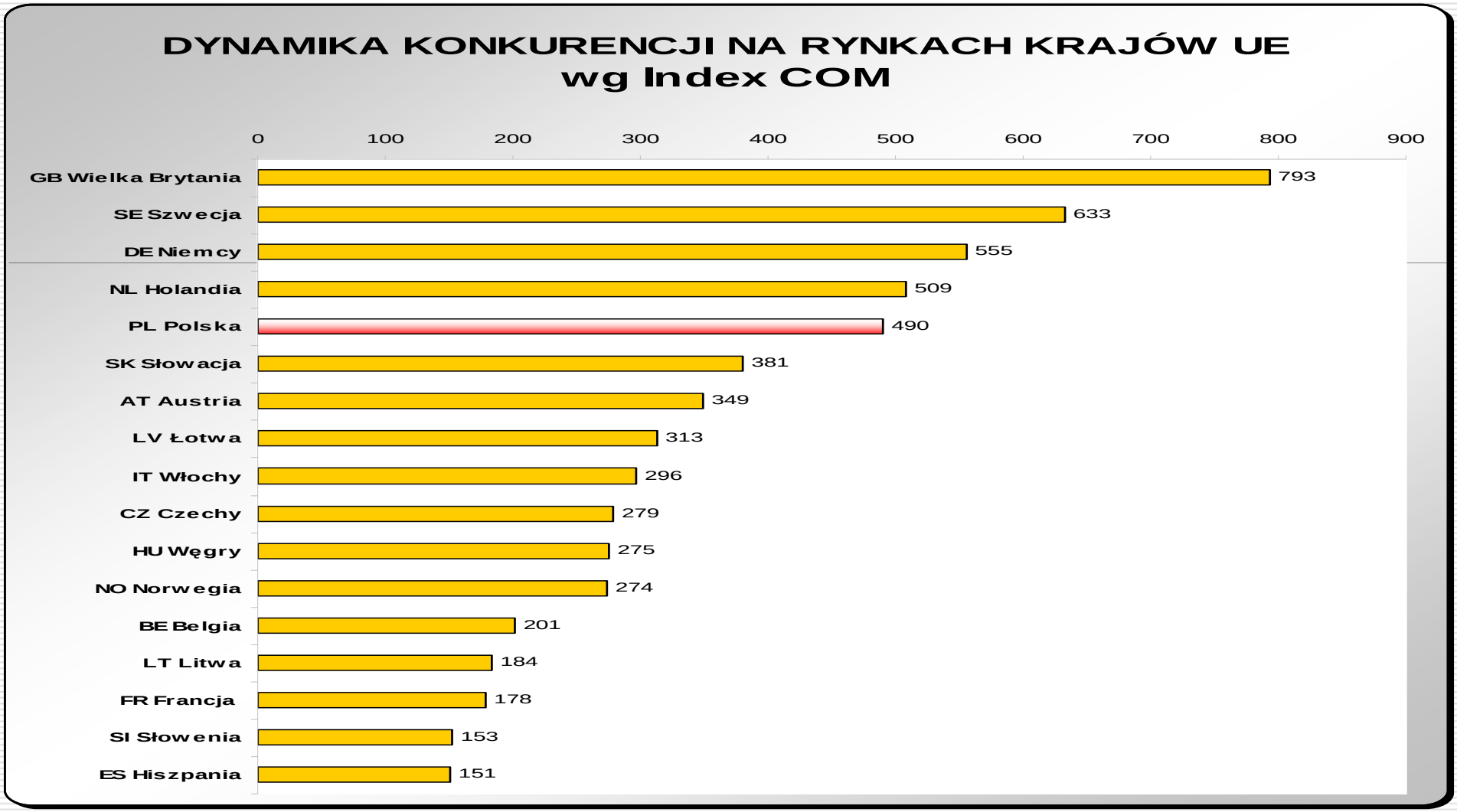
Liberalizacja rynku transportu kolejowego



Wskaźnik procesu liberalizacji na wybranych rynkach krajów UE wg Index ACCES 2007

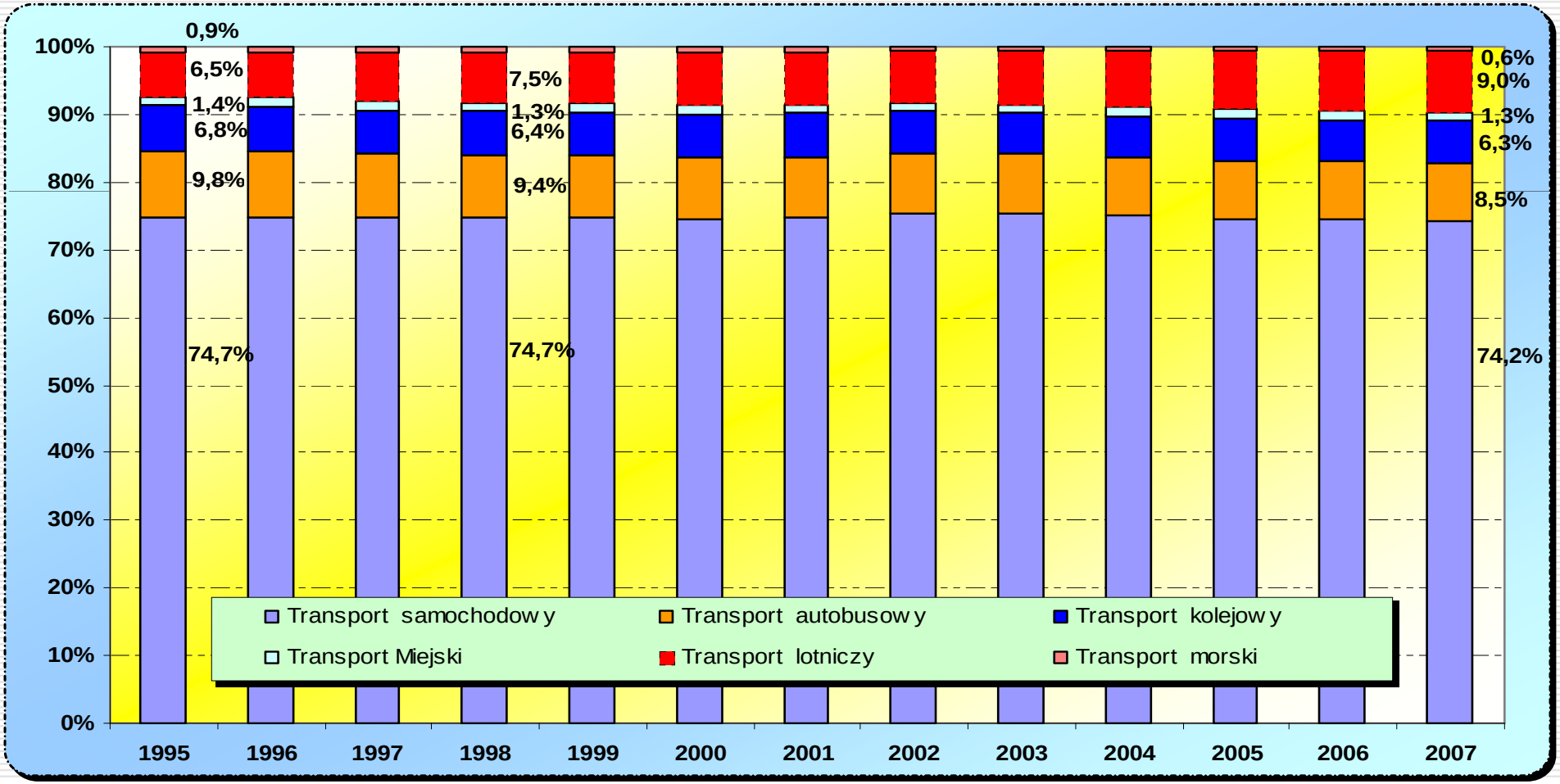


Wskaźnik dynamiki konkurencji na wybranych rynkach krajów UE wg Index COM 2007



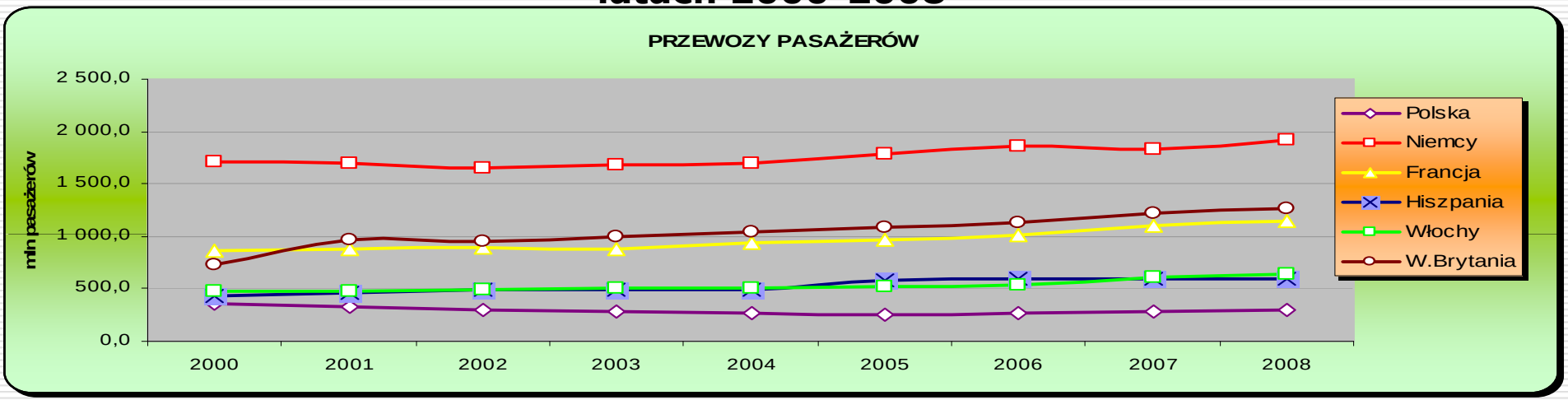
Rynek przewozu osób w UE

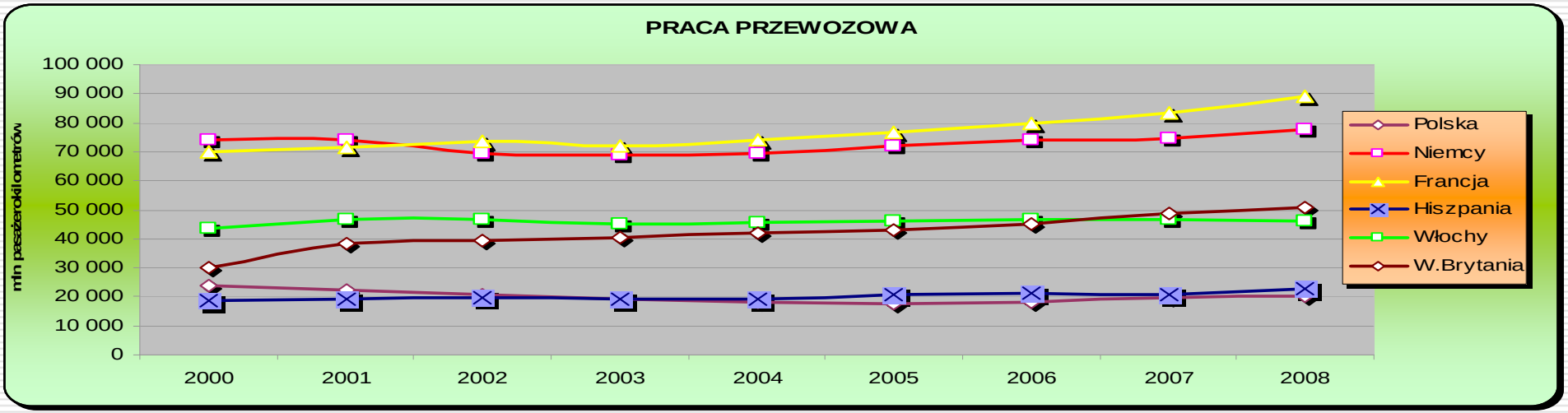
Udziały w rynku przewozu osób w 27 krajach UE w latach 1995 – 2007



Rynek przewozu osób koleją w UE

Liczba pasażerów i praca przewozowa w wybranych krajach EU w latach 2000-2008





Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania

Liberalizacja rynku w Polsce

- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym
  - Rozdział 6 „ Udostępnianie infrastruktury kolejowej”,
  - Rozdział 8 „Licencjonowanie transportu kolejowego,
  - Rozporządzenie w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej;
  - Rozporządzenie w sprawie dostępu do infrastruktury kolejowej przewoźników kolejowych mających siedzibę winnym państwie Członkowskim UE lub EFTA.

Konkurencja na rynku przewozu osób i jej uwarunkowania

Liberalizacja rynku w Polsce

- Obecnie 30 podmiotów posiada aktywne licencje na przewóz osób wydane przez Prezesa UTK
- 14 podmiotów wykonywało przewozy pasażerskie po liniach normalnotorowych w 2009 r
  - w tym **9** podmiotów ma udział w rynku powyżej 0,1 %

Liberalizacja rynku w Polsce – analiza PEST

Otoczenie polityczne

- brak stabilności przepisów dotyczących spółek, przepisów administracyjnych i podatkowych, duże obciążenia administracyjne
- częste zmiany przepisów dotyczących rynku kolejowego (m.in. spowodowane implementacją prawa UE)
- stabilność rządów na średnim poziomie
- zainteresowanie rządu rozwojem sektora kolejowego
- Rząd (Ministerstwo Infrastruktury) pełni nadzór właścicielski nad grupą PKP
- wolne tempo działań prywatyzacyjnych spółek z grupy PKP

Otoczenie ekonomiczne

- duży rynek, popyt zróżnicowany regionalnie
- stabilny kurs walutowy
- rosnąca średnia płaca
- PKB per capita niższe od średniej UE
- wysoka stopa bezrobocia
- szybkie tempo wzrostu gospodarczego
- duży deficyt i dług publiczny
- średni poziom wysokości podatków

Otoczenie społeczne

- powszechne korzystanie z kolei przez wszystkie grupy społeczne
- negatywna opinia o PKP w kwestiach jakości usług (bezpieczeństwa i punktualności)
- zasoby kadrowe starsze wiekowo z wykształceniem średnim i zawodowym
- niechęć do zmian wśród pracowników
- duży wpływ związków zawodowych kolei
- problemy z etyką pracy (np. łapówki za bilety)
- bogacenie się społeczeństwa (rosnąca liczba samochodów osobowych)
- niewielkie znaczenie ekologii w życiu społecznym (niechęć do zamiany samochodu na kolej)

Otoczenie technologiczne

- obecnie używana technologia w sektorze kolejowym – nienowoczesna, brak kolei szybkich prędkości
- poziom technologii w sektorach pokrewnych (substytuty):
  - sektor produkcji samochodów – rozwój ekologicznych samochodów
  - sektor produkcji statków – zrównoważony rozwój technologii
  - sektor produkcji samolotów – zrównoważony rozwój technologii
- szansa na rozwój technologii (zarówno import, jak i krajowe przedsiębiorstwa, np. PESA)
- rozwój Internetu – nowa forma komunikacji z klientami (także na rynku kolejowym)

Liberalizacja rynku w Polsce. Bariery wejścia

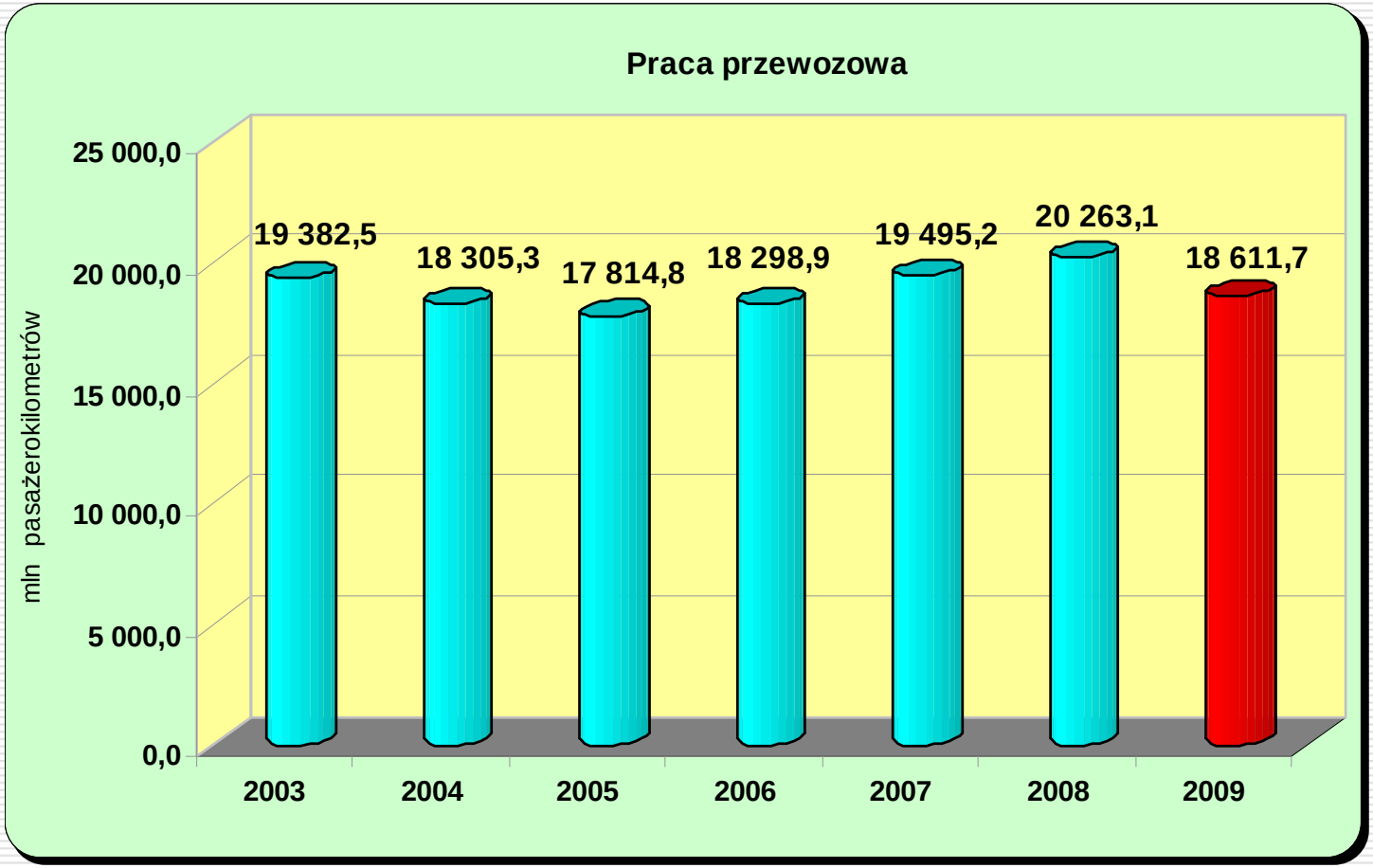
- Ekonomiczne
  - warunki i termin ogłaszania przetargów na wykonywanie usług o charakterze służby publicznej
  - rentowność usług
  - nieprzewidywalne koszty zakupu usług od naturalnych monopolistów
- Technologiczne
  - dostęp do zaplecz utrzymania taboru
  - sieć sprzedaży
  - brak rynku leasingu taboru
- Kadrowe
  - konieczność pozyskania pracowników o specjalistycznych kwalifikacjach (maszyniści, …)
- Formalne
  - licencja
  - certyfikat bezpieczeństwa
  - zamówienie tras u zarządcy infrastruktury
  - uzgodnienie tras z innymi przewoźnikami
  - ograniczenia przewozów kabotażowych

Liberalizacja rynku w Polsce. Bariery wyjścia

- Ekonomiczne
  - Zawarte umowy ramowe z organizatorami przewozów
  - Zawarte umowy z dostawcami
  - Długi okres zwrotu inwestycji
- Kadrowe
  - Silna pozycja związków zawodowych
  - Konieczność wypłacenia wysokich odpraw
  - Brak regulacji prawnych dot. przekazania pracowników w trybie art. 23’ kp

Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich – liczba pasażerów

Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich – praca przewozowa

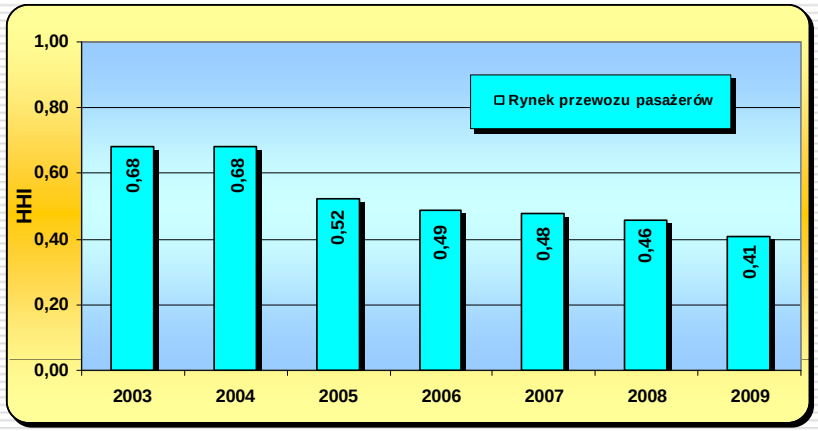


Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich – praca eksploatacyjna

Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich

- Po ponad 20-letnim okresie spadku wielkości kolejowych przewozów pasażerskich, w latach 2006 – 2008 corocznie następował kilkuprocentowy wzrost liczby pasażerów i pracy przewozowej
- W roku 2009 zanotowano spadek liczby pasażerów o 3 % i pracy przewozowej o 8 %. Świadczy to o zmniejszeniu średniej odległości przewozu, czyli spadku liczby pasażerów podróżujących na duże odległości
- Spadek pracy eksploatacyjnej w 2009 r. był mniejszy od spadku pracy przewozowej.
- Utrzymanie jakości oferty przewozowej w 2009 r. za cenę pogorszenia efektywności

Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich – wskaźnik HHI

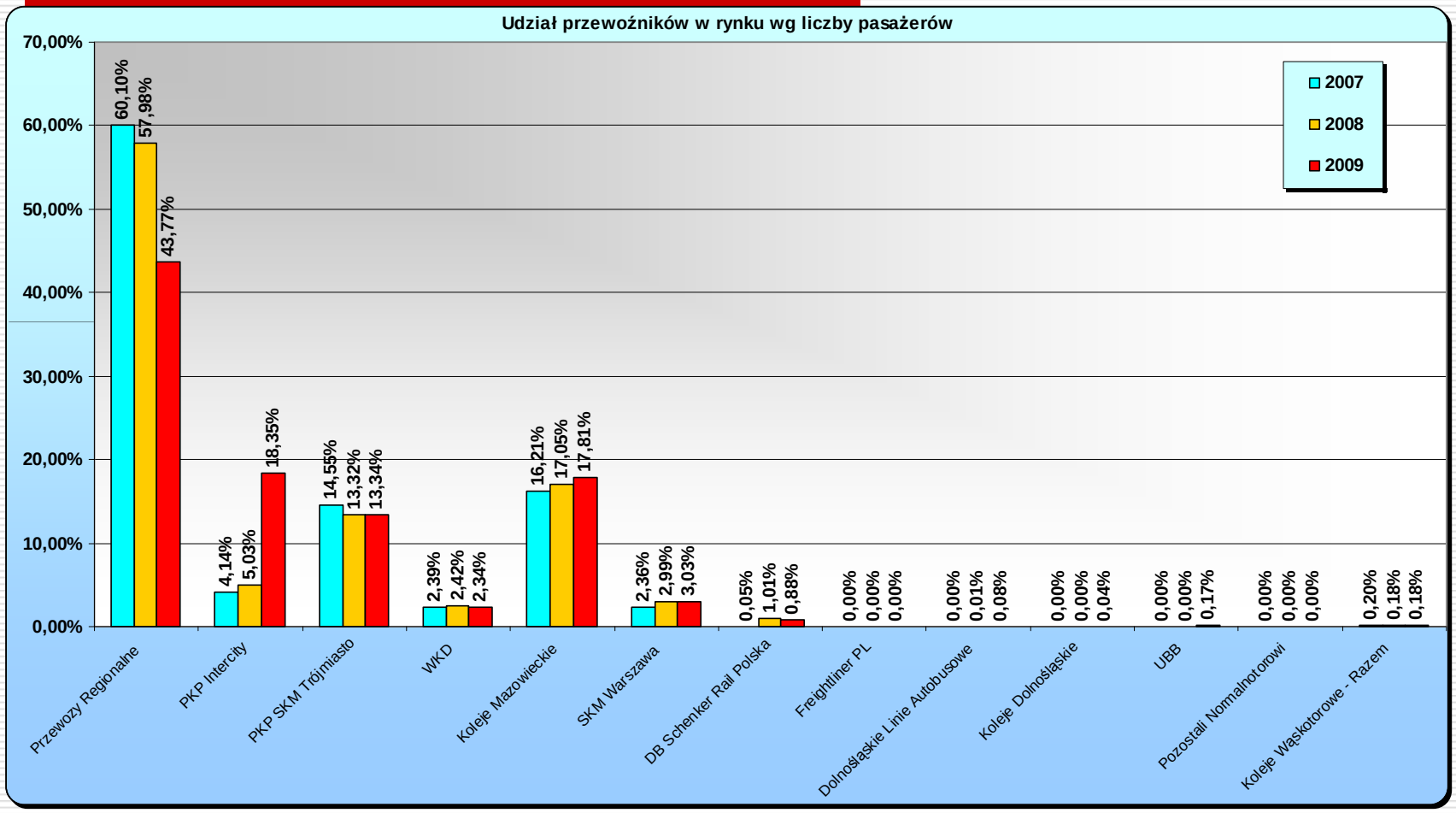


- **Wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (HHI)** (*ang. Herfindahl-Hirschman Index*), **jest miarą koncentracji rynku** i określa szacunkowy poziom zagęszczenia w danej branży oraz poziom konkurencji na danym rynku.
- HHI jest zdefiniowane jako suma kwadratów udziałów w sprzedaży wszystkich przedsiębiorstw działających na rynku. Wartość tego wskaźnika może znajdować się w zakresie od 1/n (gdzie n to liczba przedsiębiorstw na danym rynku), w przypadku konkurencji doskonałej, do 1 w przypadku monopolu. Spadek HHI implikuje spadek siły dostawców i wzrost konkurencyjności, a wzrost indeks analogicznie odwrotnie.

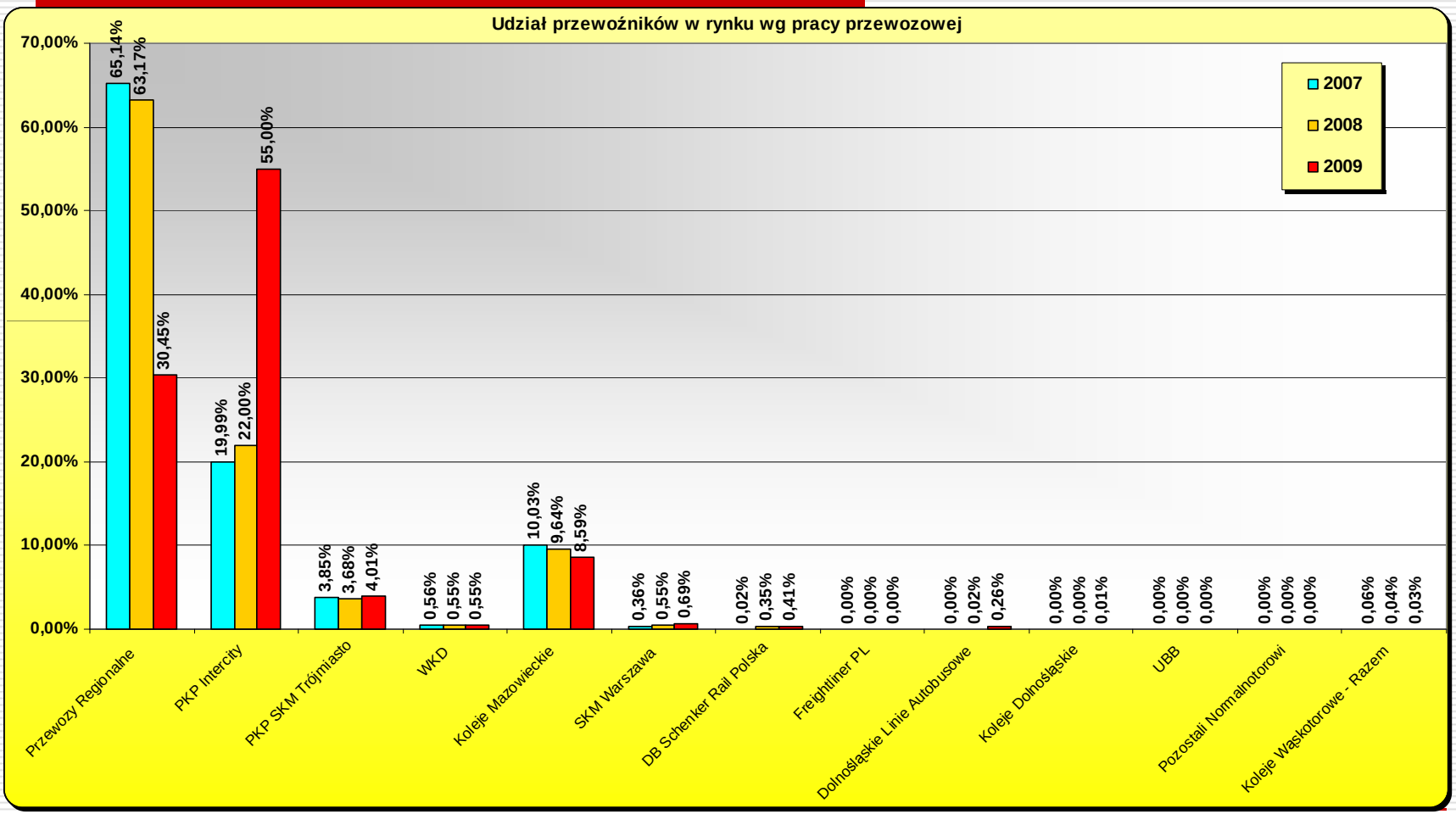
Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich

- Spadek wskaźnika HHI świadczy o spadku koncentracji, czyli o liberalizacji i rosnącej konkurencji na rynku.
- Wzrost konkurencji w latach 2005 – 2008 sprzyjał zwiększaniu wielkości przewozów
- W roku 2009 wielkość przewozów spadła pomimo wzrostu konkurencji
- Spadek pracy przewozowej w 2009 r. wystąpił w większości państw europejskich i jest skutkiem kryzysu gospodarczego

Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich – liczba pasażerów



Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich – praca przewozowa

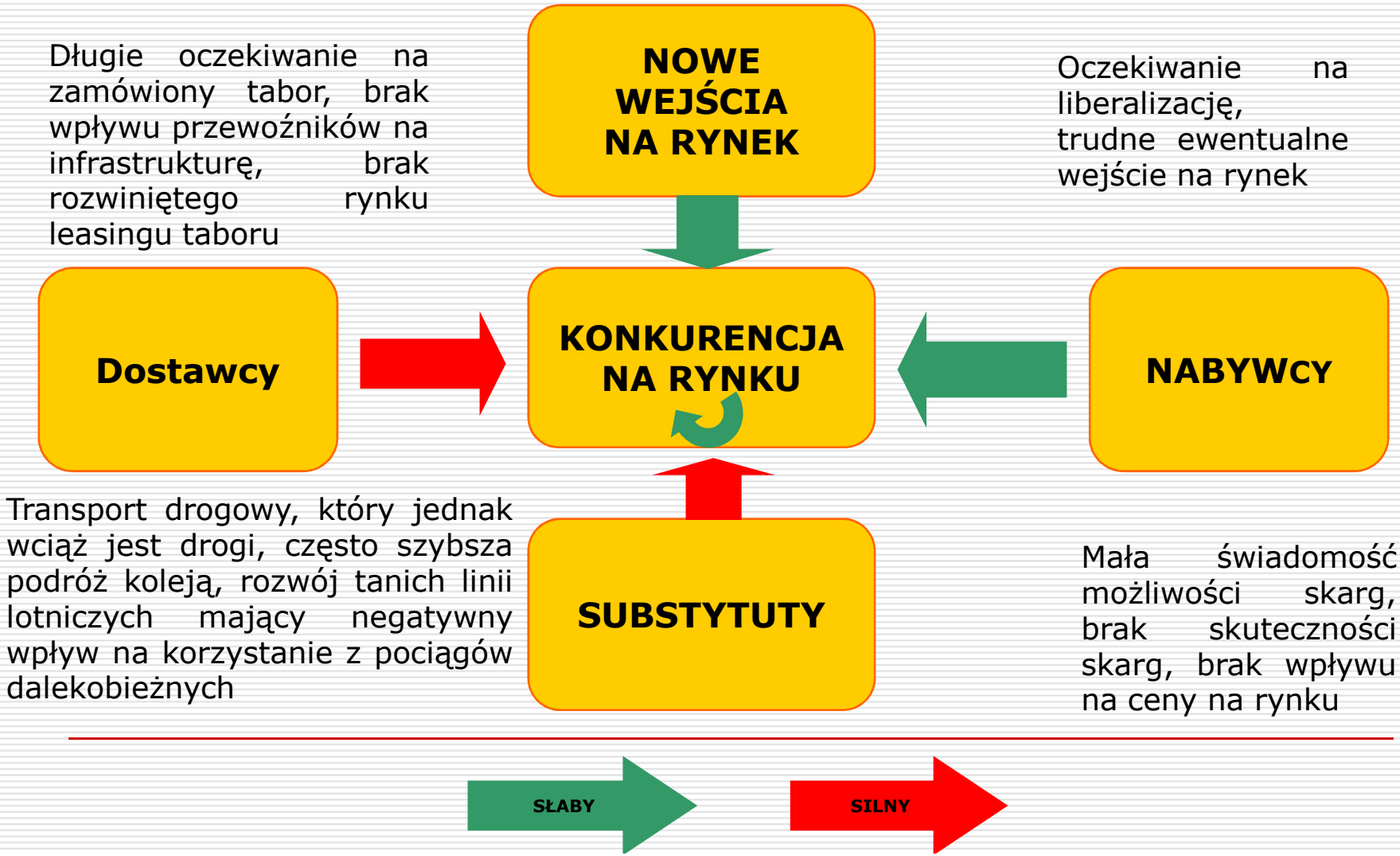


Aktualne trendy na rynku przewozów pasażerskich

- Wzrost udziału rynkowego PKP Intercity
  - bezpośrednie następstwo przejęcia przewozów międzywojewódzkich
- Koleje Mazowieckie:
  - rosnący udział w rynku wg liczby pasażerów
  - spadek udziału wg pracy przewozowej
  - efekt „wspólnego biletu” w aglomeracji warszawskiej
- Spadek udziału Przewozów Regionalnych:
  - przekazanie przewozów międzywojewódzkich do PKP Intercity
  - decyzje organizatorów przewozów o zlecaniu usług innym podmiotom

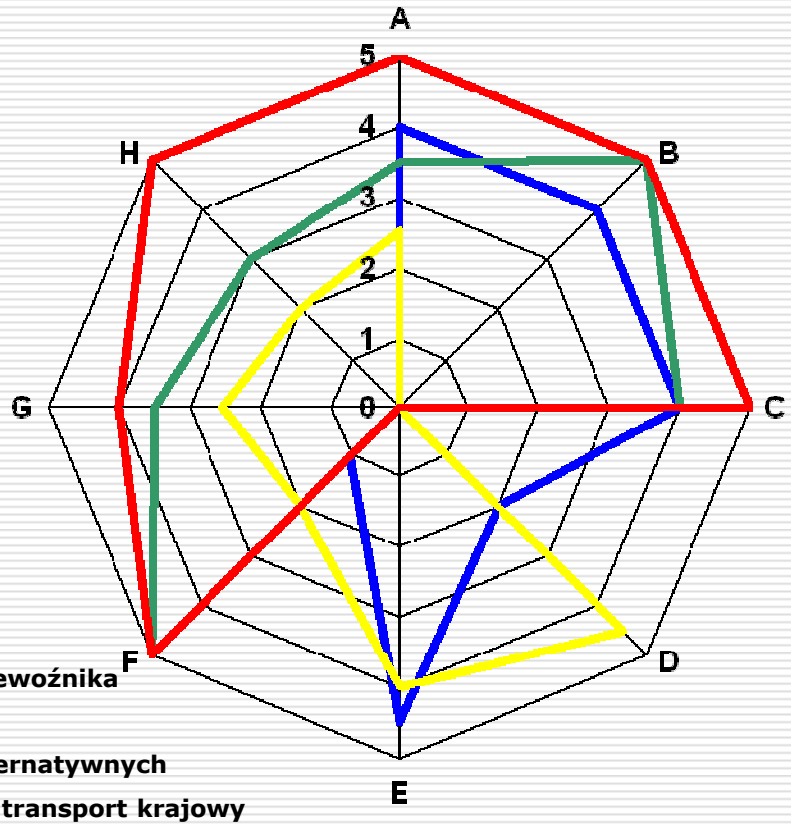
CECHY CHARAKTERYSTYCZNE POLSKIEGO RYNKU TRANSPORTU KOLEJOWEGO (WG MODELU PORTERA)

Sektor pasażerski



CECHY CHARAKTERYSTYCZNE POLSKIEGO RYNKU TRANSPORTU KOLEJOWEGO NA TLE WYBRANYCH KRAJÓW UE (UJĘCIE GRAFICZNE)

RYNEK PASAŻERSKI



POLSKA	2,4
WĘGRY	2,3
NIEMCY	3,0
W. BRYTANIA	3,6

Wskaźniki:

A – udział w rynku największego przewoźnika

B – liczba przewoźników

C – udział w rynku przewoźników alternatywnych

D – cena dostępu do infrastruktury – transport krajowy

E – cena dostępu do infrastruktury – transport regionalny

F – efektywność – przewóz na linie

G – zmiana udziału kolei w ogólnym transporcie pasażerskim – CAGR

H – bezpieczeństwo – wypadki na przewóz

Dodatkowe informacje:

Urząd Transportu Kolejowego

Departament Regulacji Transportu Kolejowego

www.utk.gov.pl

E-mail: trm@utk.gov.pl

tel. 22 630 1840

Dziękuję za uwagę

dr Mirosław Antonowicz
Wiceprezes Urzędu Transportu Kolejowego
ds. Regulacji Rynku
miroslaw.antonowicz@utk.gov.pl
tel. 22 630 1840