

Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego

Mirosław Antonowicz

Celem artykułu jest przedstawienie na kanwie zmian na rynku transportu kolejowego zagadnienia roli prawidłowo rozumianej regulacji wraz z nakreśleniem założeń konstrukcji strategii regulacyjnej dla polskiego rynku transportu kolejowego. W opracowaniu omówiono trendy rynkowe oraz przedstawiono podstawowe elementy strategii regulacyjnej rynku transportu kolejowego.

1. Wprowadzenie

Transport kolejowy w końcu XX w. w Europie stał się obszarem intensywnych działań rewitalizacyjnych, dokonywanych samodzielnie przez poszczególne państwa, ale także synonimem zmian w polityce wobec sektora transportu kolejowego prowadzonej przez Unię Europejską. Wyrazem tej polityki była ostatnia Biała Księga prezentująca Europejską Politykę Transportową do 2010 r.¹ Podstawą wszelkich działań było przekonanie o konieczności liberalizacji i deregulacji sektora i wprowadzenie podejścia prokonkurencyjnego, czyli zaimplementowanie do sektora kolejowego konkurencji, rozumianej jako stosunek pomiędzy kilkoma podmiotami, które sprzedają towar lub usługi tego samego rodzaju (lub wzajemnie zamienne) w tym samym czasie i dla określonej grupy konsumentów (Platanowa-Latanowicz 2007: 7). Jest to współzawodnictwo na tym samym rynku właściwym.

Transport kolejowy w Polsce należy do jednych z najbardziej liberalizowanych sektorów transportu kolejowego w Europie. Potwierdzają to badania wykonane na zlecenie Unii Europejskiej (UE) (zob. rys. 1.). Wskaźnik liberalizacji rynku LIB klasyfikuje kraje (państwa członkowskie UE) ze względu na poziom otwarcia ich rynków. Wskaźnik ten mieści się w skali od 0 do 1.000, gdzie przedział od 0–299 obejmuje państwa członkowskie, które nie podjęły żadnych działań liberalizacyjnych, przedział 300–599 – państwa członkowskie, które mają opóźnienia dotyczące otwarcia rynku, przedział 600–799 obejmuje państwa członkowskie, które liberalizują rynek zgodnie z harmonogramem, a przedział 800–1000 państwa członkowskie, które są najbardziej zaawansowane.

Wskaźnik liberalizacji rynku uwzględnia dwie wartości:

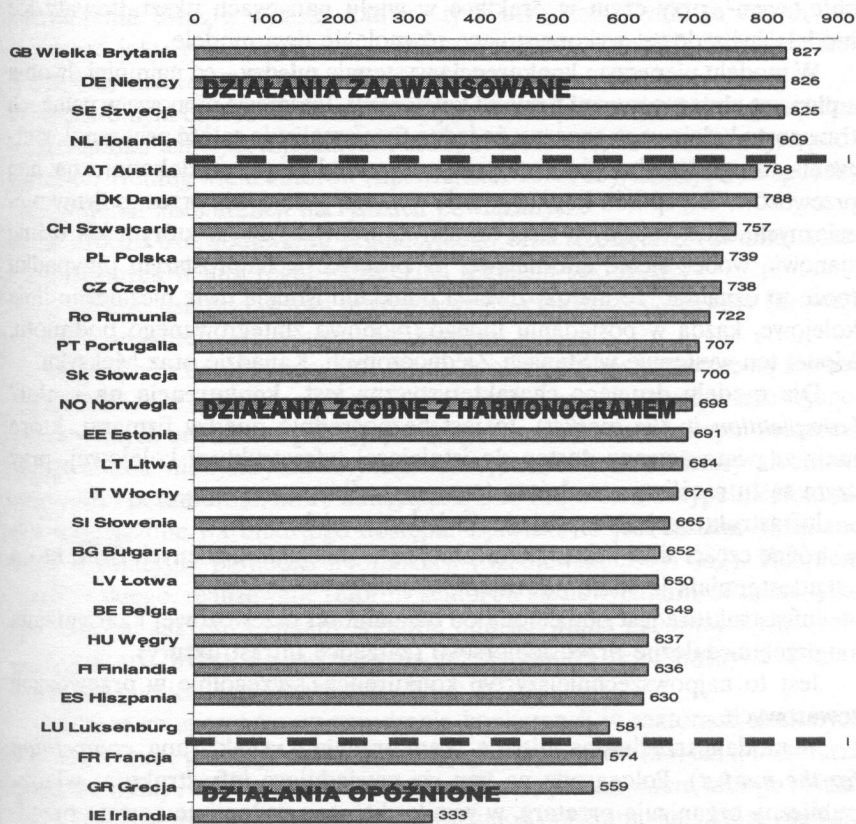
- **LEX** (ocena obowiązujących przepisów prawnych w danym państwie) oraz

- ACCES (ocena praktycznego stosowania przepisów prawnych – wydawania licencji, świadectw bezpieczeństwa, systemu stawek itp.).

Wskaźnik liberalizacji rynku wyliczany jest według wzoru: $LIB = 70\% \text{ ACCES} + 30\% \text{ LEX}$.

Największa wartość wskaźnika LIB występuje w Wielkiej Brytanii (wynosi 827) oraz w Niemczech (826) i Szwecji (825). W Polsce wskaźnik LIB wynosi 739 i jest to wynik bardzo dobry, do tego najwyższy wśród nowych państw członkowskich.

**LIBERALIZACJA NA RYNKACH KOLEJOWYCH UE 2007
(PRZEWÓZ OSÓB I RZECZY)**



Rys. 1. Poziom proces liberalizacji na rynkach krajów UE – wg Index LIB. Źródło: Opracowanie własne na podstawie IBM Global Business Services, Summary of the Study Rail Liberalisation Index 2007.

Wskaźnik liberalizacji rynku w Polsce jest także wyższy niż w takich starych państwach członkowskich jak Włochy (676), Hiszpania (630) czy Francja (574).

Konkurencja na polskim rynku transportu kolejowego jest jednak ograniczona m.in. z powodu przyjętego modelu regulatora (nadzór nad UTK i PKP S.A. przez tego samego ministra), słabości instrumentalnej regulacji sektorowej oraz dominującej roli podmiotów z grupy PKP, a także pozostawania w grupie PKP głównego zarządcy infrastruktury sieci kolejowej, czyli PKP PLK S.A. Niewyjaśniona i niedokończona jest alokacja majątku infrastrukturalnego i jego podział między podmiotami Grupy PKP.

2. Modele konkurencji w transporcie kolejowym

Zasadniczo występują na świecie trzy modele konkurencji w sektorze kolejowym², przy czym w praktyce w wielu państwach ukształtowały się modele hybrydowe, wykorzystujące równolegle dwa modele.

W modelu pierwszym **konkurencja występuje między** – co najmniej dwoma – **pionowo zintegrowanymi firmami kolejowymi**. Integracja pionowa w usługach transportu kolejowego oznacza, że jedna firma realizuje całość procesu dostarczania usługi, tzn. buduje i utrzymuje infrastrukturę oraz dokonuje na niej przewozów. Ten sposób konkurowania wymaga posiadania przez te firmy niezależnych, substytucyjnych sieci infrastrukturalnych, dzięki którym ich usługi stanowią wobec siebie alternatywę. W praktyce w najprostszym przypadku może to oznaczać, że między dwoma punktami istnieją dwie niezależne linie kolejowe, każda w posiadaniu innego, pionowo zintegrowanego podmiotu. Model ten występuje w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie oraz Meksyku.

Dla modelu drugiego charakterystyczna jest „**konkurencja na rynku**” (*competition in the market*), to jest 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 oddzielona od działalności przewozowej i zarządzana przez niezależne przedsiębiorstwo (zarządcę infrastruktury).

Jest to najpowszechniejszy typ konkurencji, szczególnie w przewozach towarowych.

W modelu trzecim ma miejsce „**konkurencja o rynek**” (ang. *competition for the market*). Polega ona na tym, że zawiadująca infrastrukturą władza publiczna organizuje przetarg, w wyniku którego wyłonione zostaje przedsiębiorstwo, którego oferta jest najlepsza i któremu – do następnego przetargu, czyli na ściśle określony przedział czasu – powierzona zostaje obsługa rynku. Nazwa „konkurencja o rynek” bierze się stąd, że w modelu tym przedsiębiorcy konkurują ze sobą o otrzymanie koncesji. Jest on stosowany zwłaszcza w przewozach pasażerskich.

W praktyce pierwszy typ konkurencji jest trudny do wprowadzenia przy restrukturyzacji kolei, wymaga bowiem istnienia rozbudowanej, gęstej sieci

z alternatywnymi połączeniami między tymi samymi jej punktami lub jej duplikacji. Ta ostatnia – jeśli w ogóle jest możliwa – jest rozwiązaniem ogromnie kosztownym, a przez to zwykle nieefektywnym. Zatem wprowadzanie konkurencji w transporcie kolejowym wymaga zapewnienia podmiotom wchodzącym na rynek dostępu do infrastruktury kolejowej kontrolowanej do tej pory przez monopolistę.

Na kwestię dostępu do infrastruktury kolejowej można spojrzeć nieco szerzej – jest to bowiem klasyczny problem istnienia w branży tzw. urządzenia kluczowego (*essential facility*). Jak pisze Majcher (2005: 12), „występowanie urządzenia kluczowego jest immanentnie związane z występowaniem dwóch rynków: rynku samych urządzeń kluczowych oraz rynku świadczenia usług z wykorzystaniem tych urządzeń. Rynki te zwykle się oznaczają jako rynek wyższego i rynek niższego szczebla”. Wspólnie zaś noszą one nazwę rynków powiązanych.

Naturalnym dążeniem firm posiadających urządzenia kluczowe jest pełna kontrola nad ich wykorzystaniem i blokowanie dostępu do nich innym podmiotom. Według wielu autorów (np. Majcher 2005: 15), istnieją dwa sposoby zapewnienia konkurencji na rynkach powiązanych:

- w drodze ustawodawstwa regulacyjnego oraz stosowania (*ex ante*) ustanowionych w nim reguł niezależnej regulacji sektorowej i
- w drodze ustawodawstwa antymonopolowego oraz stosowania (*ex post*) ustanowionych w nim reguł konkurencji.

W praktyce branż sieciowych oba te sposoby wykorzystywane są równolegle. Jednakże zjawiskiem charakterystycznym jest tu powoływanie wyspecjalizowanych organów regulacyjnych (regulatorów), z zasadniczym zadaniem zapewnienia niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury sieciowej wszystkim podmiotom, które ubiegają się o to i są w stanie wypełnić dokładnie wyznaczone warunki tego dostępu. Zjawisko to jest czasem określane jako regulacyjny paradoks liberalizacji (Szablewski 2003: 257). Zdaniem Szablewskiego, realizowane reformy sektorów sieciowych prowadzą nie tylko do redukcji zakresu i zmiany sposobu oddziaływania państwa, ale w wielu przypadkach wręcz do zwiększenia intensywności regulacyjnych działań czynnika publicznego (Szablewski 2003: 257).

Jednym ze sposobów wprowadzania konkurencji w sektorach sieciowych jest wydzielanie potencjalnie konkurencyjnych segmentów (zw. też w literaturze podsektorami) i wprowadzanie w nich konkurencji. Przejawem takiego działania jest oddzielenie infrastruktury od działalności operatorskiej, które znalazło swoje zastosowanie w restrukturyzacji branż infrastrukturalnych w UE.

Rozwiązanie takie zapewnia możliwość znacznie skuteczniejszego wyegzekwowania równego dostępu do infrastruktury dla zainteresowanych podmiotów niż w przypadku, gdy pozostaje ona w posiadaniu jednego z podmiotów. Pozwala ono bowiem zapobiec wspomnianemu wyżej naturalnemu dążeniu firmy posiadającej urządzenie kluczowe w postaci infrastruktury do blokowania dostępu do niego innym podmiotom. Ponadto oddzielenie dzia-

łałości operatorskiej od infrastruktury pozwala w łatwiejszy sposób skalkulować właściwe stawki dostępu do tej ostatniej. Taki jest również kierunek realizowanej od początku lat 90. reformy transportu kolejowego w UE.

3. Zasady reformy sektora transportu kolejowego w UE

Liberalizacja transportu kolejowego mająca na celu pełniejsze wprowadzenie mechanizmów rynkowych w transporcie kolejowym i umożliwienie wejścia na rynek nowym przedsiębiorstwom stała się kanonem polityki wspólnotowej w dziedzinie transportu kolejowego. Działania podejmowane w tym zakresie polegają z jednej strony na stworzeniu jednakowych warunków funkcjonowania wszystkich przedsiębiorstw na rynkach krajowych oraz docelowo na obszarze całej Wspólnoty, z drugiej zaś na wprowadzaniu stopniowej harmonizacji przepisów, procedur oraz wymagań technicznych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Liberalizacja miała swój początek w roku 1991, kiedy to Rada Wspólnot Europejskich przyjęła dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty. W celu ułatwienia procesu jej wdrożenia Rada przyjęła następnie dyrektywy 95/18/WE w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw kolejowych i 95/19/WE w sprawie alokacji potencjału infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za infrastrukturę. Dwukrotnie – w 2001 i 2004 roku – dokonano nowelizacji dyrektyw kolejowych oraz wprowadzono dodatkowe regulacje (jest to tzw. pierwszy i drugi pakiet kolejowy).

Zgodnie z postanowieniami dyrektywy 2001/12/WE zmieniającej dyrektywę 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei europejskich oraz dyrektywy 2001/14/WE w sprawie alokacji przepustowości infrastruktury kolejowej, ustalania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz certyfikacji bezpieczeństwa do podstawowych zasad liberalizacji należą:

- zagwarantowanie niezależności zarządzania przedsiębiorstwami kolejowymi,
- oddzielenie zarządzania infrastrukturą kolejową od działalności przewozowej kolei (księgowe – obowiązkowe, instytucjonalne – fakultatywne),
- uzdrowienie sytuacji finansowej przedsiębiorstw kolejowych,
- licencjonowanie przedsiębiorstw kolejowych,
- powołanie niezależnego organu regulacyjnego, którego zadaniem jest zapewnienie wszystkim podmiotom funkcjonującym na rynku kolejowym sprawiedliwego i niedyskryminacyjnego dostępu do sieci kolejowej oraz powiązanych z nią usług.

Harmonogram liberalizacji rynku transportu kolejowego w UE jest następujący:

- a) otwarcie dostępu do infrastruktury dla międzynarodowych przewozów towarowych nastąpiło 1 stycznia 2006 r.,

- b) otwarcie dostępu do infrastruktury dla krajowych przewozów towarowych na terenie całej Unii nastąpiło 1 stycznia 2007 r.,
- c) otwarcie dostępu do infrastruktury dla międzynarodowych przewozów pasażerskich nastąpi 1 stycznia 2010 r.; od tej daty dozwolony więc będzie kabotaż w międzynarodowych przewozach pasażerskich.

Dopiero od 2017 r. wprowadzony zostanie kabotaż w pasażerskich przewozach wewnętrznych (tzw. III pakiet kolejowy).

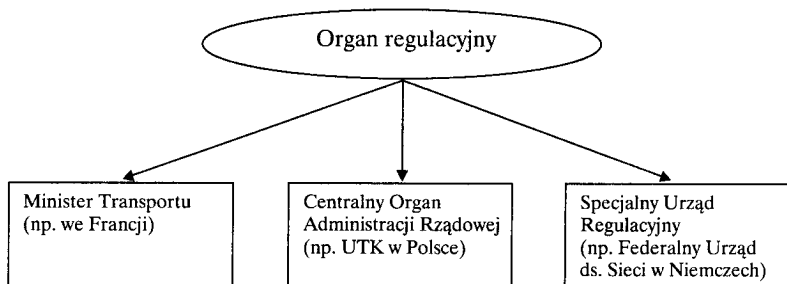
4. Organ regulacyjny rynku transportu kolejowego – model organizacji i wymagania

Na podstawie art. 30 dyrektywy 2001/14 państwa członkowskie zostały zobligowane do powołania organu regulacyjnego transportu kolejowego, niezależnego od zarządcy infrastruktury, który będzie nadzorował stosowanie niedyskryminacyjnych zasad dostępu do sieci kolejowej oraz kształtowanie stawek i pobieranie opłat za dostęp do niej. Dyrektywa nie precyzuje formy organizacyjnej takiej instytucji.

Jak dotychczas, według IBM Business Consulting Services (Antonowicz, Król 2007: 24–25), w praktyce regulacyjnej w Europie wykształciły się 3 modele organizacji i funkcjonowania organów regulacyjnych. Stanowi to pokłosie stopnia przyjęcia i poziomu implementacji prawa wspólnotowego. Przedstawia to rys. 2.

Są to modele, w których regulacja następuje:

- poprzez ministerstwo transportu (Belgia, Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Finlandia, Francja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Norwegia i Słowenia),
- poprzez centralny organ (urząd) administracji rządowej (Polska, Czechy, Portugalia, Słowacja, Szwecja, Węgry),
- poprzez niezależny organ regulacyjny (Austria, Holandia, Łotwa, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy).



Rys. 2. Modele organów regulacyjnych. Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu IBM Business Consulting Services 2006 r.

Wykonywanie funkcji regulacyjnych władzy publicznej w transporcie kolejowym przez ministerstwo transportu stanowi co prawda formalnie spełnienie – w minimalnym zakresie – wymogu art. 30 dyrektywy 2001/14/WE, lecz jest sprzeczne z duchem realizowanej reformy, gdyż regulacja prowadzona jest wtedy *ad hoc*, a niezależność regulatora nie jest *de facto* zapewniona. Model urzędu transportu kolejowego łączy w jednej instytucji funkcje regulatora rynku z funkcją organu właściwego w zakresie nadzoru technicznego i bezpieczeństwa ruchu kolejowego. Niezależny organ regulacyjny to instytucja będąca *sensu stricto* regulatorem rynku.

Zdaniem Komisji Europejskiej³ 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,
- odejmować 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 możliwość wyegzekwowania tych informacji,
- być transparentny i dostępny dla uczestników rynku kolejowego.

Przywoływany wyżej raport firmy konsultingowej IBM Business Consulting Services formułuje następujące rekomendacje w zakresie dobrych praktyk regulatora rynku kolejowego:

- regulator powinien być niezależnym ciałem z ustaloną strukturą organizacyjną i zdefiniowanymi procedurami,
- regulator nie powinien podlegać politycznym ani żadnym innym wpływom,
- regulator powinien posiadać personel kompetentny w zakresie regulacji oraz zagadnień sektora kolejowego, zasoby (ludzkie i techniczne) odpowiednie to wypełniania swoich zadań, jednocześnie powinien gospodarować nimi w sposób efektywny,
- regulator powinien posiadać (wydzielony) personel, który zajmuje się jedynie zagadnieniami regulacji,
- regulator powinien posiadać odpowiednią moc i kompetencje, aby móc realizować cele polityki regulacyjnej, powinien posiadać zdolność decyzyjną i odpowiadać za swoje decyzje,
- regulator powinien posiadać odpowiednie środki prawne do wyegzekwowania swoich decyzji,
- metody działania i decyzje regulatora powinny być jawne, transparentne, konsekwentne, przewidywalne i zrozumiałe oraz powinny bazować na mierzalnych kryteriach,

– regulator powinien być zorientowany na klienta i postrzegać siebie jako dostawcę „usług regulacyjnych”.

Generalnie należy stwierdzić, że **kluczowym zadaniem regulatora winno być opracowanie i wdrożenie długookresowej strategii działania regulatora wobec sektora poddanego regulacji.**

Istotną (i skomplikowaną) kwestią związaną z funkcjonowaniem regulatora jest kształtowanie wzajemnych relacji między nim a organem antymonopolowym (ochrony konkurencji). Zadania organów antymonopolowych mają charakter powszechny, dotyczą całej gospodarki, natomiast zadania organów regulacyjnych mają charakter sektorowy. Fakt, że zadania organów antymonopolowych mają charakter powszechny oznacza, że mogą one działać w zakresie swych kompetencji również w obszarze poddanym regulacji sektorowej. Może to prowadzić do konfliktu kompetencji regulatora i organu antymonopolowego.

Organ antymonopolowy podejmuje działania *ex post*, czyli po zaistnieniu zakazanej praktyki na rynku, podczas gdy regulator sektorowy działa w znacznym stopniu *ex ante*, czyli wyprzedza i nie dopuszcza do powstania niekorzystnych zjawisk na rynku oraz prowadzi politykę prokonkurencyjną. Rozróżnienie to pozostaje jednak w dużej części teoretyczne, ponieważ regulatorzy zaczęli działać stosunkowo niedawno i wciąż muszą się mierzyć z zastanymi warunkami konkurencji, które są niekorzystne. Ponadto są oni często zobowiązani działać *ex post*, na przykład reagując na niekorzystne zjawiska na rynku czy też rozpatrując skargi uczestników rynku.

W literaturze podkreśla się, że zagadnienie wzajemnych relacji przepisów dotyczących ochrony konkurencji oraz przepisów regulacji sektorowych jest w państwach członkowskich UE powszechnie dyskutowane i budzi wiele kontrowersji (Baehr, Stawicki 2006: 132). Wielu autorów wskazuje, że nie można w tym zakresie wypracować standardowych rozwiązań, które mogłyby stanowić uniwersalną receptę dla każdej gospodarki. Należy raczej przyjąć, że to indywidualna sytuacja kraju (uwarunkowania historyczne, ustrojowe, sytuacja ekonomiczna itp.) dyktuje rozwiązania, które są optymalne. Należy zatem postulować, by niezależnie od tego, który z dwóch organów będzie zajmował się konkretną sprawą, kluczowe rozstrzygnięcia zapadały w ramach ścisłej współpracy regulatora i organu ochrony konkurencji (Antonowicz, Król 2007: 25–26).

5. Zadania regulatora rynku transportu kolejowego w Polsce

Regulator rynku transportu kolejowego w Polsce został powołany ustawą o transporcie kolejowym⁴. Zgodnie z art. 10 ust. 1 tej ustawy centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach regulacji transportu kolejowego, jego licencjonowania, nadzoru technicznego nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych i pojazdów kolejowych oraz w sprawach

bezpieczeństwa ruchu kolejowego jest Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK). Jest on nadzorowany przez ministra właściwego do spraw transportu. W Polsce funkcjonuje zatem – według typologii IBM Business Consulting Services – model regulatora w postaci organu kolejowego (urzędu transportu kolejowego). Dla wypełniania modelowo swojej roli powinien on przyjąć proaktywną rolę związaną m.in. z neutralnym arbitrażem na rynku, systematycznym otwieraniem rynku kolejowego dla podmiotów, nadzorem nad konkurencją, czyli pełnić funkcje apelacyjne, kontrolne i monitorujące⁵. Swą rolę winien wypełniać na wniosek i z własnej inicjatywy.

Główne prerogatywy regulacyjne Prezesa UTK obejmują:

- licencjonowanie przedsiębiorstw kolejowych, tj. czynnościach związanych z wydawaniem, zmianą lub cofaniem licencji przewoźnikom kolejowym,
- zatwierdzanie i koordynowanie opłat za korzystanie z przyznaných tras pociągów infrastruktury kolejowej po względem zgodności stawek dostępu do infrastruktury kolejowej z zasadami ich określania,
- nadzór nad równym dostępem przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej i niedyskryminacyjnym traktowaniem wszystkich przewoźników kolejowych przez zarządców infrastruktury,
- nadzór nad poprawnością ustalania przez zarządcę opłat podstawowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej oraz opłat dodatkowych,
- zbieraniu, analizowaniu, przetwarzaniu i udostępnianiu informacji dotyczących rynku kolejowego, w tym w zakresie kosztów finansowania ze środków publicznych,
- współpracę z właściwymi organami UE i krajowymi w zakresie koordynacji funkcjonowania rynku transportu kolejowego, w tym zapobieganie i przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym stosowanym przez zarządców i przewoźników kolejowych,
- rozpatrywanie skarg składanych przez przewoźników kolejowych,
- nakładanie kar pieniężnych na zasadach ustawowych.

Wprowadzony w sektorze transportu kolejowego w Polsce mechanizm konkurencji polegający na zapewnieniu podmiotom wchodzącym na rynek dostępu do kontrolowanej przez zintegrowane pionowo przedsiębiorstwo kolejowe infrastruktury kolejowej spowodował, że polski rynek kolejowy znajduje się w niezwykle ważnym momencie.

W sytuacji dokonującej się liberalizacji transportu kolejowego (około 160 licencji w Polsce), będącej instrumentem kreowania nowych szans jego rozwoju, niezbędne jest zapewnienie możliwości sprawnego wykonywania zadań organowi regulacyjnemu (UTK) w zakresie regulacji rynku rozumianej jako egzekwowanie równego dostępu do infrastruktury dla zainteresowanych podmiotów, uczciwej konkurencji w dostępie do infrastruktury, nie tylko liniowej, ale i punktowej (np. terminali kontenerowych, stacji granicznych czy rozrządowych), oraz odpowiednio skalkulowanej ceny dostępu do niej. Powinna to być niezależna regulacja sektorowa, którą Skoczny (2004: 7 i nast.) definiuje następująco; „Niezależna regulacja sektorowa na rzecz

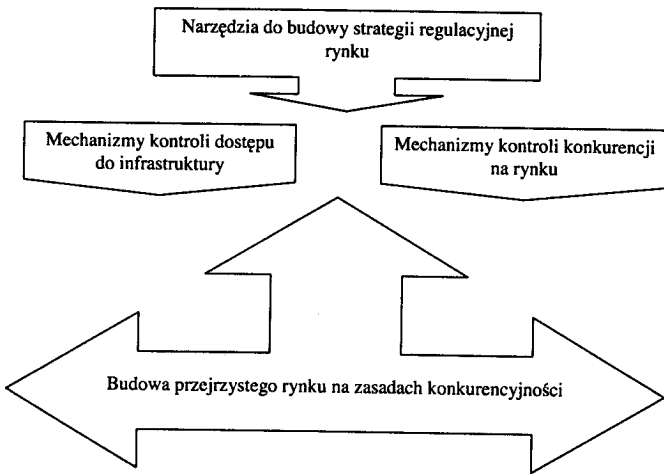
konkurencji, zapewniająca w trybie preskryptywnych działań *ex ante* (niezależnych regulatorów sektorowych) dostęp do sieci (infrastruktury kolejowej) i innych urządzeń kluczowych wszystkim uczestnikom rynku spełniającym określone kryteria na przejrzystych warunkach kosztowych i nie dyskryminujących”. Hoff (2007) uważa, że regulacja polega na wydawaniu decyzji administracyjnych nakazujących przedsiębiorstwom wykonywanie określonych obowiązków związanych z rynkiem wtedy, gdy nie działają w pełni siły konkurencyjne. Dotyczy to funkcjonowania rynku jako całości. Organy regulacyjne muszą posiadać znajomość rynków przez siebie regulowanych oraz wypracowane metody analizy rynku. Należy się zgodzić z takim rozumieniem, tym bardziej w kontekście otwarcia z dniem 1.01.2007 r. rynku dla transportu towarowego i spodziewanego wejścia na rynek polski istotnych graczy. Sukcesywnie następować będzie konsolidacja rynku w kierunku wykształcenia struktury oligopolistycznej. W segmencie przewozów pasażerskich prywatna firma wygrała przetarg na wykonywanie usług o charakterze publicznym w jednym z województw. Narzędziem istotnym dla realizacji roli regulatora jako organu zorientowanego na klienta i dostarczającego „usług regulacyjnych” powinna być zdefiniowana i wdrożona przez UTK spójna, wieloaspektowa strategia w zakresie regulacji rynku transportu kolejowego, oparta na przeprowadzonej analizie sytuacji na tym rynku.

6. Strategia regulacyjna – podstawy metodyczne (logika, obszary i potencjalne efekty regulacji)

Strategia rozumiana może być jako sposób działania, idea, za pomocą której organizacja zamierza osiągnąć założony cel. Określa ona nie tylko sposób, ale i instrumenty, za pomocą których cel zostanie osiągnięty. Musi zawierać założenia i plan działań dojścia do celu, czyli np. sprawnego funkcjonowania rynku transportu kolejowego, w poszczególnych obszarach regulacyjnych. Dla moich rozważań przyjmuję rozumienie strategii zaproponowane przez Druckera: „Strategia polega na przeanalizowaniu obecnej sytuacji i jej zmianie, jeśli jest to konieczne” (za Obłojem 2005). Analiza sytuacji na rynku wskazuje, iż z uwagi na rosnącą ilość podmiotów rynkowych i brak dostępu do infrastruktury – szczególnie punktowej – narastają problemy regulacyjne. Konieczne są zmiany w funkcjonowaniu instytucji regulatora, zmiany o charakterze prorynkowym. Sprawne funkcjonowanie rynku wymaga czytelnych i skutecznych mechanizmów kontrolnych, stanowiących o logice mechanizmu regulacyjnego; przedstawia to rys. nr 3.

Kluczowe obszary regulacyjne to:

- opłaty za dostęp do infrastruktury,
- zasady przyznawania dostępu do infrastruktury,
- informacja i monitorowanie rynku,
- informacja i monitorowanie rynku,
- metody i środki oddziaływania na zarządcę infrastruktury.



Rys. 3. Logika mechanizmu regulacyjnego. Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ernest and Young 2007 (materiał niepublikowany).

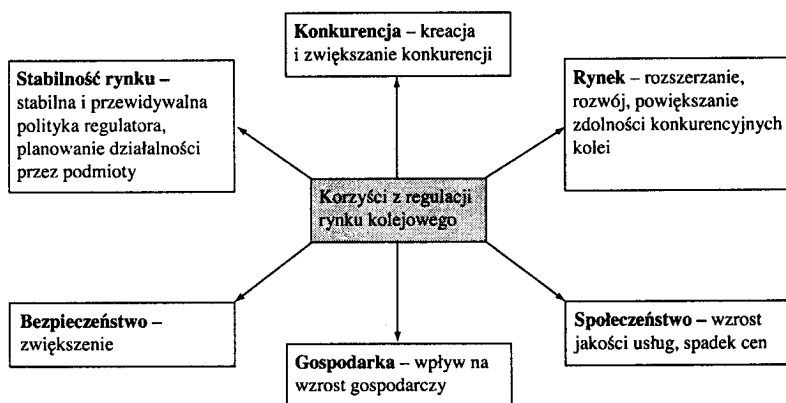
Do każdego obszaru regulacyjnego muszą być przypisane instrumenty i narzędzia, za pomocą których wykonywana będzie regulacja. Przykładowe instrumenty i narzędzia przedstawia tabela 1.

| | |
|---------------------------------------|--|
| 1. Opłaty za dostęp do infrastruktury | Kontrola zasad budowy i stosowania stawek dostępu. Analiza kosztów związanych z infrastrukturą kolejową. Regulacja ceny za dostęp. |
| 2. Dostęp do sieci kolejowej | Wystandaryzowane procedury oceny regulaminów dostępu do tras. Kontrola równego dostępu do sieci kolejowej. |
| 3. Informacja i monitoring | Sprawozdania regulacyjne podmiotów rynkowych. Analizy efektywności poszczególnych działalności. |
| 4. Oddziaływanie na zarządcę | System zachęt dla zwiększania przepustowości. System skarg na decyzje. |

Tab. 1. Przykładowe instrumenty i narzędzia regulacji. Źródło: Opracowanie własne: Podstawy regulacji rynku transportu kolejowego w Polsce [w:] Procesy integracyjne wybranych systemów transportowych, pod redakcją M. Michałowskiej, Akademia Ekonomiczna Katowice 2007 s. 244.

Sprawną regulacją to pozytywne efekty dla rynku w postaci rozwoju konkurencji, a konkurencja to rozwój ofert przewozowych, podniesienie jakości usług transportu kolejowego, dążenie do zrównoważonego rozwoju. Regulator zapewnia także ochronę interesów wielu interesariuszy, nie tylko operatorów czy zarządców, ale i – w efekcie – klientów finalnych. Regulacja to wymierne korzyści dla gospodarki i dla społeczeństwa. Przedstawia to

rys. 4. Prawidłowe funkcjonowanie oraz niezależna i wiarygodna pozycja regulatora oznacza wreszcie stabilizację i bezpieczeństwo dla rynku.



Rys. 4. Efekty regulacji rynku transportu kolejowego. Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ernest and Young 2007 (materiał niepublikowany).

7. Strategia regulacyjna dla rynku transportu kolejowego – podstawowe założenia⁶

W wielkim uproszczeniu strategia jest to określenie celów, sposobów, metod i narzędzi ich osiągnięcia. To także filozofia prowadzenia biznesu, koordynacji funkcjonowania rynku i rozwiązywania problemów rynkowych. Wobec tego strategiczne cele UTK⁷ jako regulatora rynku kolejowego w Polsce muszą uwzględniać całościowy kształt obecnej sytuacji na rynku transportu kolejowego i ogólnoeuropejski proces liberalizacji narodowych rynków kolejowych. Regulacja rynku kolejowego w Polsce powinna się koncentrować na kilku kluczowych obszarach. Każdemu obszarowi powinny zostać przyporządkowane specyficzne działania i narzędzia. Założenia systemu strategii regulacji przedstawia rys. 5. Podstawą dla określenia strategii winna być wizja oraz misja UTK w tej dziedzinie.

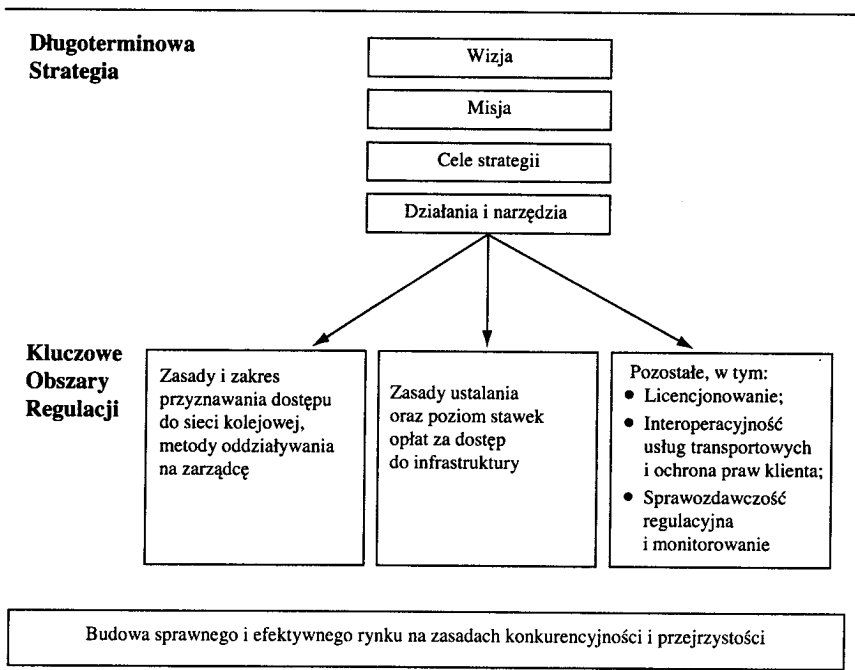
Wizja UTK: Urząd Transportu Kolejowego jako skuteczny regulator rynku kolejowego w Polsce oraz aktywny uczestnik polityki państwa odnośnie funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego w Polsce.

Misja UTK: Zapewnienie stabilnych warunków dla sprawnego, efektywnego oraz konkurencyjnego funkcjonowania i rozwoju krajowego rynku przewozów kolejowych.

Przy tak sformułowanej wizji i misji **celami strategicznymi** UTK winno być zapewnienie:

- równego i niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników kolejowych,
- poszanowania przez podmioty działające na rynku zasad uczciwej konkurencji,
- stabilności reguł funkcjonowania rynku,
- pełnej transparentności funkcjonowania UTK w zakresie podejmowanych decyzji regulacyjnych oraz przejrzystości funkcjonowania rynku kolejowego.

Cele i działania UTK muszą dotyczyć ogólnej strategii rozwoju rynku kolejowego w Polsce.



Rys. 5. Założenia systemu regulacji rynku transportu kolejowego. Źródło: Opracowanie własne UTK i Ernest and Young 2007 r.

W sytuacji obecnej celami ogólnej strategii rozwoju rynku kolejowego w Polsce powinno być:

- a) wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego kraju poprzez wzrost możliwości wykorzystania usług transportu kolejowego, tam gdzie jest to ekonomicznie lub społecznie uzasadnione,
- b) sprzyjanie zrównoważonemu rozwojowi systemu transportowego w Polsce poprzez wzmocnienie roli transportu kolejowego,

- c) zapewnienie możliwości świadczenia kolejowych usług przewozowych wszystkim podmiotom zainteresowanym i będącym w stanie świadczyć te usługi poprzez zapewnienie równego, niedyskryminacyjnego dostępu przewoźników kolejowych do infrastruktury kolejowej, co wpływa na poprawę dostępu użytkowników końcowych do usług transportowych,
- d) zapewnienie skuteczności regulatora rynku, który swoimi działaniami winien efektywnie wspierać rozwój konkurencji, co przełożyć się powinno na wzrost atrakcyjności oferty sektora dla rynku i zwiększenie popytu na usługi transportu kolejowego,
- e) zachowanie właściwego poziomu bezpieczeństwa w transporcie kolejowym poprzez niedopuszczanie do degradacji infrastruktury i taboru.

Zarówno cele strategiczne, jak i sposoby ich realizacji koncentrować się winny wokół dwóch głównych aspektów regulacji rynku kolejowego: zasad przyznawania dostępu do infrastruktury kolejowej oraz zasad ustalania stawek opłat za dostęp do infrastruktury. Niezależnie od tego należy zwrócić uwagę także na takie zagadnienia, jak sprawozdawczość regulacyjna, licencjonowanie działalności na rynku kolejowym, interoperacyjność usług kolejowych czy ochrona prawa klienta.

Do głównych celów w zakresie regulacji przyznawania dostępu do infrastruktury kolejowej musi należeć zapewnienie sprawiedliwej oraz sprawnej alokacji przepustowości sieci kolejowej, jak również zapewnienie maksymalnej dostępności infrastruktury kolejowej dla wszystkich przewoźników. Z tym wiążą się zapewnienie przejrzystości i niedyskryminacyjnego charakteru procedur stosowanych przez zarządców w zakresie przydzielania tras przewoźnikom oraz skuteczne i szybkie interweniowanie w sytuacjach spornych pomiędzy zarządcami infrastruktury i przewoźnikami.

W obszarze regulacji stawek opłat za dostęp do infrastruktury kolejowej należy zmierzać do prawidłowego odzwierciedlenia w stawkach opłat za dostęp rzeczywistych i uzasadnionych kosztów zarządców infrastruktury, ponoszonych w związku z poszczególnymi rodzajami usług i przejazdami poszczególnych kategorii pociągów. Ponadto, regulacja poziomu stawek opłat za dostęp winna służyć zwiększaniu efektywności działania zarządców infrastruktury (stabilności stawek opłat, a w długim okresie obniżaniu ich poziomu), jak również racjonalnemu i efektywnemu wykorzystaniu przepustowości sieci kolejowej. Docelowo mechanizm stanowienia stawek opłat winien zostać oparty na kosztach bezpośrednich zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy UE nr 14/2001/WE mówiącej o tym, że opłaty zostaną ustalone wg kosztu, który jest bezpośrednio ponoszony jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Regulację zgodnie z zasadami ekonomii należy sprowadzić do kształtowania poziomu i tempa wzrostu cen i dzięki temu wywierania rzeczywistego wpływu na politykę cenową zarządców infrastruktury. Jest to bowiem zgodne z istotą kontroli państwa nad monopolami naturalnymi, szczególnie sieciowymi.

W obszarze licencjonowania działalności na rynku kolejowym należy zmierzać do zapewnienia przejrzystości, spójności oraz stabilności obowiązujących przepisów. Regulacja licencjonowania powinna służyć osiągnięciu wysokiego poziomu bezpieczeństwa funkcjonowania rynku rozumianego jako stan, w którym działalność w sektorze kolejowym jest wykonywana przez podmioty odpowiednio do takiej działalności przygotowane i wiarygodne dla kontrahentów. Przy czym należy stwierdzić, iż istotne zmiany winny dotyczyć ubezpieczenia działalności i minimalnej sumy gwarancyjnej ubezpieczenia. Należy także w szybkim trybie rozważyć rezygnację z licencjonowania działalności gospodarczej polegającej na udostępnianiu pojazdów trakcyjnych.

W obszarze interoperacyjności usług transportu kolejowego należy przyczynić się do harmonizacji i standaryzacji kwestii prawnych i ekonomicznych w aspekcie międzynarodowego funkcjonowania transportu kolejowego. Szczegółnej analizie powinna być poddana kwestia przewozów transgranicznych. Działania winny dotyczyć takich zagadnień, jak reguły działania, umowy i standardy umów między zarządcami o ruchu granicznym, dokumentacja itp.

Istotną kwestią są obowiązki informacyjne i sprawozdawczość regulacyjna. Za niezbędne uznają pilne przygotowanie rozporządzenia w zakresie przedkładania przez uczestników rynku kolejowego tzw. sprawozdań regulacyjnych. Zakres informacji, oprócz tych wymienionych w rozporządzeniu o statystyce kolejowej (Parlamentu Europejskiego i Rady nr 91/2003 w sprawie statystyki transportu kolejowego), winien być rozszerzony o kwestie np. taboru trakcyjnego i wagonowego, inwestycji, pełnej sprawozdawczości finansowej itp.

Zagadnieniem niezmiernie wagi jest ochrona praw klienta. Na kanwie III pakietu kolejowego należy w tym względzie wprowadzić do kompetencji Prezesa UTK powołanie Rzecznika Praw Klienta, który zajmie się sprawami związanymi ze skargami klientów korzystających z usług transportu kolejowego (indywidualnych i instytucjonalnych), sprawami na styku zarządca infrastruktury-przewoźnik (kwestie opóźnień, trudności w eksploatacji sieci) czy wreszcie kwestią koordynacji rozkładów jazdy (elementy mediacji w zakresie tworzenia przy uwzględnieniu praw wszystkich zainteresowanych).

Niezależnie od powyższych działań należy zwrócić uwagę na system komunikacji z rynkiem. Temu celowi oraz zwiększeniu transparentności działania regulatora i promowaniu dobrych praktyk w zakresie regulacji opartych na modelu konsultacji może służyć Rada Konsultacyjna ds. regulacji rynku kolejowego składająca się z przedstawicieli podmiotów rynkowych. Jej dążeniem powinno być wypracowywanie opartych na konsultacjach standardów funkcjonowania rynku bazujących na stabilnych regułach.

8. Podsumowanie

Przedstawione założenia strategiczne dla rynku transportu kolejowego nie rozstrzygają takich istotnych kwestii, jak poziom niezależności regulatora (choć autor opowiada się za pełną niezależnością regulatora), model instytucjonalny organu regulacyjnego dla branż sieciowych (choć autor opowiada się za modelem jednej instytucji regulacyjnej dla branż sieciowych) oraz dualizm ról samego regulatora transportu kolejowego, czyli regulatora rynku, oraz organu ds. bezpieczeństwa ruchu kolejowego (do rozważenia w tej kwestii pozostaje brytyjski model regulatora). Autor ma tego pełną świadomość. Kwestie te wykraczają jednak poza ramy niniejszego artykułu. Przede wszystkim jednak winny być dyskutowane w szerszym kontekście założeń polityki gospodarczej realizowanej w ramach liberalnej doktryny gospodarczej, obejmującej nie tylko sektor transportu kolejowego.

Informacje o autorze

Dr Mirosław Antonowicz – adiunkt w Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego; wiceprezes Urzędu Transportu Kolejowego, e-mail: miroslaw.antonowicz@utk.gov.pl.

Przypisy

- ¹ Biała Księga. Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji; Bruksela 12.09 2001, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2002.
- ² Por. Structural Reform In the Rail Industry, www.oecd.org/dataoecd/7/14/35911008.pdf, s. 7–8.
- ³ Raport on the Implementation of the 1st Railway package, European Commission, Brussels 2007, aneks 7, s. 44.
- ⁴ Zob. ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. N 86, poz. 789 z póź. zm.).
- ⁵ Por. Raport pt „Regulacja rynku kolejowego w Europie”, J. Klimkiewicz, K. Grzegorzewski, P. Rydzyński: Rynek Kolejowy” z 2005 r. nr 6. Autorzy wywodzą swoje tezy na podstawie art. 30 dyrektywy 2001/14/EC i art. 10(7) dyrektywy 2001/12/EC
- ⁶ Zob. także opinię J. Engelhardta do strategii regulacyjnej przygotowanej przez UTK i Ernest and Young, Szczecin luty 2007 r.
- ⁷ Wykorzystano elementy strategii regulacyjnej uzupełnione o własne przemyślenia.

Bibliografia

- Antonowicz, M. i M. Król. 2007. Regulacja rynku kolejowego w Polsce. w: Brdulak H., Duliniec E. i T. Gołębiowski (red.) *Tworzenie wartości przedsiębiorstwa na rynku Unii Europejskiej*. Warszawa: SGH.
- Baehr, J. i E. Stawicki. 2006. Prawo energetyczne jako lex specialis w stosunku do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. w: Banasiński C. (red.) *Prawo konkurencji - stan obecny oraz przewidywane kierunki zmian*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

- Engelhardt, J. 2007. *System Kalkulacji opłat za udostępnianie publicznej infrastruktury kolejowej w Polsce*, materiały konferencyjne TRANSLOG.
- Hoff, W. 2007. *Prawny model regulacji sektorowej i organu regulacyjnego. Prawo wobec zjawisk ekonomicznych*, materiał niepublikowany, Warszawa: WSPiZ im. L. Koźmińskiego.
- Majcher, J. 2005. *Dostęp do urządzeń kluczowych w świetle orzecznictwa antymonopolowego*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Obłój, K. 2005. Zarządzanie strategiczne. w: Koźmiński A. K. i W. Piotrowski (red.) *Zarządzanie: teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Platanowa-Latanowicz, J. 2006. *Polityka konkurencji*, Warszawa-Łódź: USC.
- Skoczny, T. 2004. Ochrona konkurencji a prokonkurencyjna regulacja sektorowa. *Problemy Zarządzania*, nr 3.
- Szablewski, A. T. 2003. *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, Łódź-Warszawa: DIG.