

PROTIMONOPOLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Problémy v sektore železničnej dopravy zo súťažného hľadiska

2011

OBSAH

1. Cieľ materiálu	3
2. Charakteristika sektora železničnej dopravy v SR	3
2.1 Postavenie železničnej dopravy v rámci dopravného trhu	4
2.2 Vývoj železničného sektora	6
2.3 Pohľad na sektor železničnej dopravy zo súťažného hľadiska	7
3. Liberalizácia železničného sektora	11
4. Legislatíva	12
5. Kľúčoví hráči v železničnom sektore	13
5.1 Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR	13
5.2 Úrad pre reguláciu železničnej dopravy	14
5.3 Správca železničnej infraštruktúry – ŽSR	14
5.4 Dopravcovia	15
6. Hlavné problémy v sektore železničnej dopravy zo súťažného hľadiska	17
6.1 Bariéry vstupu na trh	17
6.2 Poplatok za železničnú dopravnú cestu	22
6.2.1 Systém regulácie poplatku do 1.1.2011	23
6.2.2 Problémy vyplývajúce z regulácie poplatku	25
6.2.3 Regulácia poplatku od 1.1.2011	27
6.3 Dotácie a iná finančná pomoc zo strany štátu	29
6.3.1 Dotácie pre ŽSR	29
6.3.2 Dotácie pre ZSSK	31
6.3.3 Finančná pomoc pre CARGO	32
6.3.4 Dôsledky štátnej dotačnej politiky	33
6.4 Zásahy štátu do sektora	34
6.5 Kvalita infraštruktúry a interoperabilita	35
6.6 Správanie sa štátnych spoločností	37
6.7 Špecifické problémy v oblasti železničnej osobnej dopravy	39
7. Záver	42

Použité skratky:

MDVRR SR	Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR
ÚRŽD	Úrad pre reguláciu železničnej dopravy
ŠÚ SR	Štatistický úrad SR
EK	Európska komisia
EÚ	Európska únia
ŽSR	Železnice Slovenskej republiky
CARGO	Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a.s.
ZSSK	Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.
ŽDC	železničná dopravná cesta
ŽND	železničná nákladná doprava
ŽOD	železničná osobná doprava
CND	cestná nákladná doprava
IAD	individuálna automobilová doprava
tkm	tonokilometer
oskm	osobokilometer
vlkm	vlakový kilometer

1. Cieľ materiálu

1. Medzi aktivity Protimonopolného úradu SR (ďalej len „úrad“) patrí aj sledovanie sektorov, pri ktorých existujú indície, že súťaž v rámci týchto sektorov nie je rozvinutá, sú problémy so vstupom nových hráčov na trh a podobne.
2. V sektore železničnej dopravy pôsobila v minulosti iba jedna štátna spoločnosť a len v posledných rokoch došlo k postupnej liberalizácii a otváraniu sektora pre konkurenciu. V takýchto sektoroch po liberalizácii často vznikajú súťažné problémy, vyplývajúce napr. z historického vývoja v sektore, vysokej koncentrovanosti trhu, ale aj zo správania sa bývalých štátnych monopolov, ktoré sa snažia chrániť si svoju pozíciu na trhu pred novými hráčmi. Z uvedeného dôvodu ako aj vzhľadom na fakt, že napriek liberalizácii konkurencia v oblasti železničnej dopravy v SR stále nie je rozvinutá, sa úrad v priebehu roka 2010 detailnejšie zaoberal sektorom železničnej dopravy. Predbežné závery úradu, teda identifikácia základných, systémových problémov, ktoré z pohľadu úradu bránia rozvoju konkurencie na trhu železničnej dopravy, boli zhrnuté v predbežnej verzii sektorovej správy, ktorá bola v decembri 2010 prediskutovaná na spoločnom stretnutí so zástupcami úradu, MDVRR SR, ÚRŽD, ŽSR ako aj so zástupcami štátnych aj súkromných dopravcov.
3. Závery zo sektorovej správy spolu s doplnením aktuálnejších informácií - zmien, ktoré v sektore nastali v prvej polovici roka 2011, sú zhrnuté v tomto materiáli. Jeho cieľom je zhodnotiť sektor železničnej dopravy zo súťažného hľadiska a popísať problémy, ktoré bránia alebo v minulosti bránili rozvoju súťaže na tomto trhu. V materiáli úrad prezentuje aj tie problémy, ktoré už síce boli alebo sú postupne riešené, pretože chce poukázať na to, aké problémy na trhu môže zapríčiniť nesprávny alebo nesystémový prístup k nastaveniu podmienok podnikania v sektore.

2. Charakteristika sektora železničnej dopravy v SR

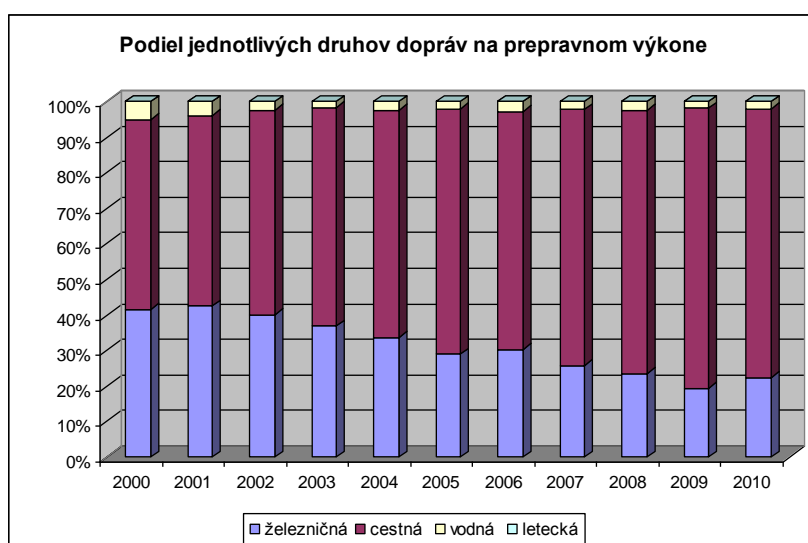
4. Doprava ako taká je jedným z faktorov významne vplyvajúcich na celkové fungovanie a rozvoj ekonomiky – je nevyhnutnou podmienkou pre fungovanie obchodu, priemyslu, poľnohospodárstva, prístup k dopravnej sieti vplyva na rozvoj ekonomických aktivít a doprava tiež zohráva dôležitú úlohu v zabezpečení mobility obyvateľstva.
5. Ekonomiku doprava ovplyvňuje aj priamo – v roku 2009 celková hrubá pridaná hodnota¹ sektora dopravy predstavovala takmer 2,7 mld. EUR, čo je viac ako 4% z celkovej hrubej pridanej hodnoty v SR. V sektore dopravy bolo v roku 2009 zamestnaných viac ako 95 tis. ľudí, čo sú približne 4% zo všetkých zamestnaných ľudí v SR.

¹ Hrubá pridaná hodnota je rozdiel medzi produkciou (hodnota produktov vytvorených počas daného obdobia) a medzispotrebou (hodnota výrobkov a služieb spotrebovaných vo výrobnom procese ako vstupy s vylúčením spotreby fixného kapitálu).

2.1 Postavenie železničnej dopravy v rámci dopravného trhu

6. V SR sa využívajú nasledovné druhy dopravy – cestná, železničná, letecká a riečna. Dominujúcou dopravou je doprava cestná, potom nasleduje doprava železničná, letecká a riečna doprava majú v rámci dopravného trhu v SR malý podiel.²
7. Čo sa týka nákladnej dopravy, rozhodujúci podiel na celkových prepravných výkonoch v SR má doprava cestná. Podiel železničnej dopravy na celkových prepravných výkonoch dlhodobo klesá, a to najmä na úkor cestnej dopravy, a v súčasnosti dosahuje približne 20% (viď schéma 1).

Schéma 1 – Podiel jednotlivých druhov dopravy na prepravnom výkone (tkm³) v ŽND



Zdroj: údaje ŠÚ SR

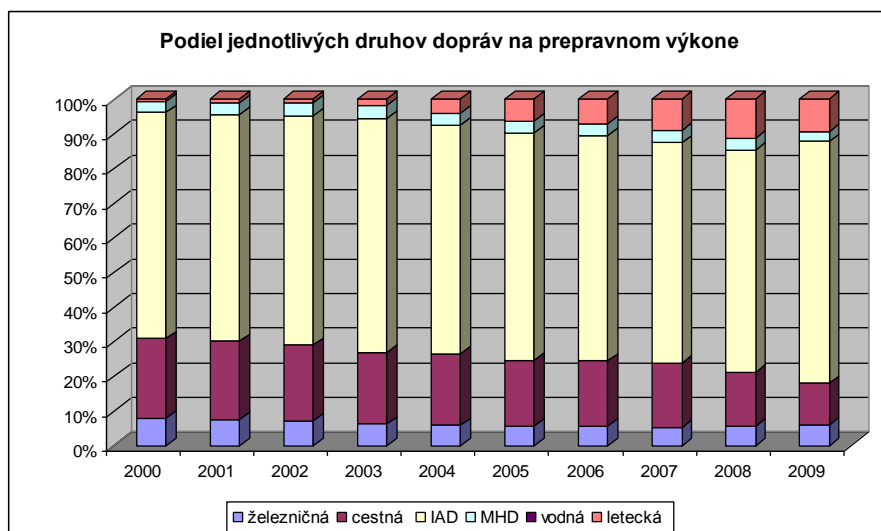
8. Cestná nákladná doprava je plne liberalizovaná, funguje bez štátnych dotácií a zabezpečuje ju množstvo súkromných spoločností. Železničná nákladná doprava je tiež liberalizovaná a funguje bez pravidelných štátnych dotácií. Na rozdiel od cestnej dopravy, v prípade železničnej nákladnej dopravy je trh vysoko koncentrovaný, kde najväčším dopravcom s približne 90%-ným trhovým podielom je štátom vlastnená spoločnosť CARGO.
9. V osobnej doprave dominuje najmä individuálna automobilová doprava - podiel železničnej dopravy na prepravných výkonoch predstavuje len 6%. V prípade osobnej dopravy dlhodobo klesá podiel verejnej dopravy (železničnej ale aj cestnej) na úkor neverejnej dopravy – teda individuálnej automobilovej dopravy.

² Z uvedeného dôvodu sa aj táto správa obmedzuje na porovnávanie železničnej dopravy len s cestnou dopravou.

³ Tonokilometre (tkm) – vyjadrujú veľkosť prepravného výkonu v nákladnej doprave. Počítajú sa ako počet ton prepravného tovaru * km za každú jazdu samostatne. Jeden tkm teda vyjadruje prepravu jednej tony tovaru na jeden kilometer. Obdobne na vyjadrenie prepravného výkonu v osobnej doprave sa používajú osobokilometre (oskm), kde jeden oskm vyjadruje prepravu jednej osoby na vzdialenosť jedného kilometra.

V posledných rokoch sa pomerne dynamicky rozvíja aj letecká doprava (viď schéma 2).

Schéma 2 – Podiel jednotlivých druhov dopravy na prepravnom výkone (oskm) v ŽOD



Zdroj: údaje ŠÚ SR

10. Cestná osobná hromadná doprava je plne liberalizovaná a vykonáva ju množstvo zväčša súkromných spoločností. V prípade mestskej a prímestskej autobusovej dopravy však ide o dotovanú službu, ktorú si u dopravcov objednávajú a aj financujú VÚC (prímestskú autobusovú dopravu) a obce (mestskú autobusovú dopravu). Diaľková a medzinárodná autobusová doprava je realizovaná plne na komerčnom princípe bez akýchkoľvek dotácií. Čo sa týka železničnej osobnej dopravy, tu v súčasnosti pôsobí len jeden dopravca, a to štátna spoločnosť ZSSK, ktorá svoje výkony realizuje ako dotovanú službu, ktorú si objednáva aj financuje MDVRR SR.
11. Čo sa týka infraštruktúry, cestná sieť je pomerne hustá, s nižším podielom ciest vyššej triedy. Celková dĺžka ciest v roku 2009 predstavovala 43 700 km, z čoho 59% predstavovali miestne komunikácie, 23% cesty III. triedy, po 8% cesty I. a II. triedy a 1% diaľnice. Dĺžka železničných tratí v SR v roku 2009 bola približne 3 600 km, z čoho 44% tratí je elektrifikovaných. Hustota železničnej siete je 69 km/100 tis. obyvateľov resp. 74 km/1 000 km², čo je nad priemer EÚ⁴. Železničná sieť v SR nie je veľká, ale vďaka geografickej polohe sa dá považovať za atraktívnu, keďže cez ňu prechádzajú európske železničné koridory⁵ a SR leží v zaujímavom tranzitnom smere východ – západ a sever – juh.

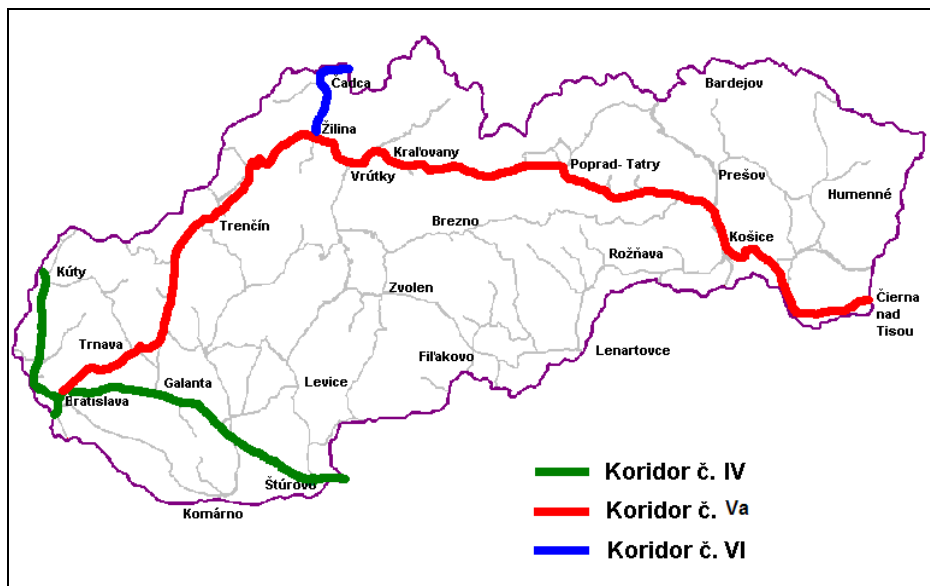
⁴ Zdroj: Druhá správa o monitorovaní vývoja železničného trhu, EK

⁵ Koridor IV – Nemecko (Berlín/Nurnberg) - ČR (Praha) - SR (Kúty, Bratislava, Štúrovo) - Maďarsko (Budapešť) – Constanca/Thessaloniky/Istanbul.

Koridor Va – SR (Bratislava, Žilina, Čierna nad Tisou) - Ukrajina (L'vov)

Koridor VI – Poľsko (Gdaňsk, Varšava, Katowice, Zwardoň) - SR (Čadca, Žilina)

Schéma 3 – Železničná sieť v SR



Zdroj: www.zsr.sk

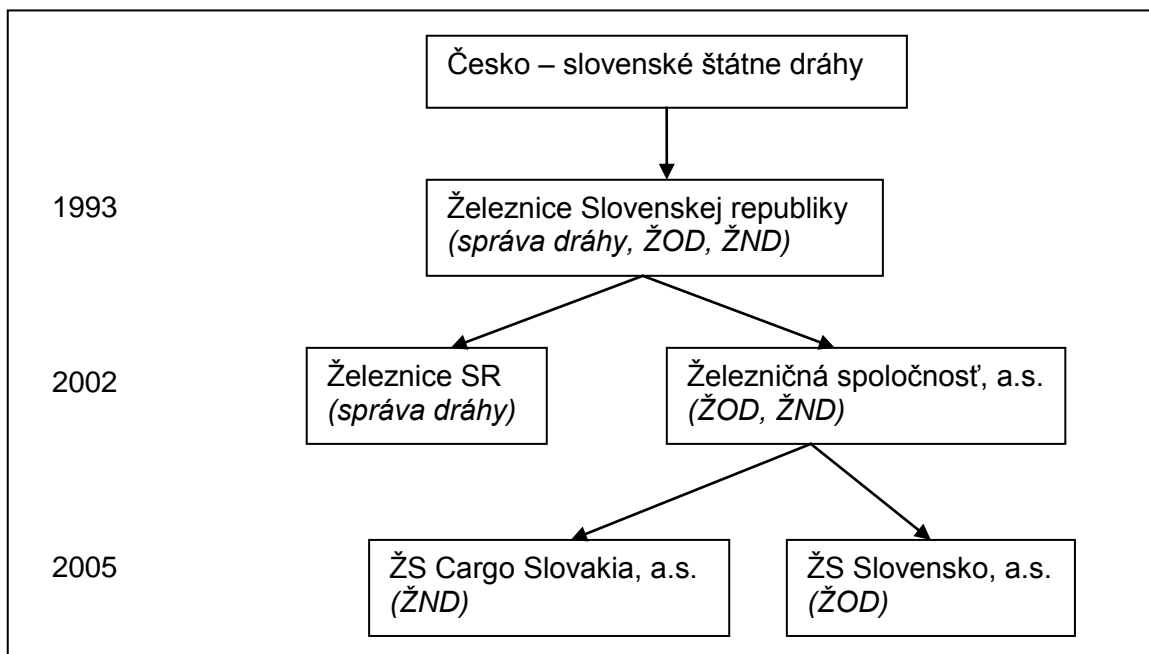
2.2 Vývoj železničného sektora

12. Historicky bol železničný sektor v SR organizovaný tak, že všetky aktivity týkajúce sa železničnej dopravy vykonávala jedna štátna spoločnosť, ktorá bola zodpovedná za správu aj výstavbu železničnej infraštruktúry a pôsobila aj ako dopravca – vykonávala služby nákladnej aj osobnej železničnej dopravy. Všetky tieto aktivity vykonávali Československé štátne dráhy, ktoré 1. 1. 1993 v nadväznosti na rozdelenie ČSFR boli rozdelené na dva samostatné subjekty – České dráhy a Železnice Slovenskej republiky. Železnice Slovenskej republiky prebrali zabezpečovanie správy železničnej infraštruktúry v Slovenskej republike ako aj poskytovanie služieb osobnej aj nákladnej železničnej dopravy v SR. České dráhy plnili obdobnú funkciu v ČR.
13. Správa železničnej infraštruktúry a poskytovanie dopravných služieb sú dve, veľmi rozdielne činnosti. Správa infraštruktúry spolu s poskytovaním prístupu k nej má charakter prirodzeného monopolu, kde nie je ekonomické, aby sa popri existujúcej železničnej dopravnej ceste budovala paralelná, preto nie je reálne očakávať, že by v tejto oblasti pôsobilo na trhu viac hráčov. Teda v rámci správy železničnej infraštruktúry a poskytovania prístupu k nej sa nedá uvažovať o vytvorení konkurenčného prostredia. Naopak, v oblasti poskytovania dopravných služieb môžu na trhu pôsobiť aj viacerí hráči, a je reálne, aby sa v tejto oblasti konkurencia rozvinula. Preto v rámci liberalizácie, ktorej smerovanie určovala EÚ, nastal proces oddeľovania správy infraštruktúry od poskytovania dopravných služieb. Následne v oblasti poskytovania dopravných služieb, kde je možné vytvoriť konkurenčné prostredie, dostali možnosť pôsobiť aj iné spoločnosti okrem historických štátnych dopravcov. V oblasti správy železničnej infraštruktúry, kde nie je možné vytvoriť konkurenčné prostredie, dochádzalo k vyčleneniu tejto činnosti, k zavedeniu regulácie ceny za prístup k železničnej infraštruktúre a boli vytvárané podmienky na to, aby prístup

k železničnej infraštruktúre mali všetci dopravcovia na nediskriminačnej báze. Tieto opatrenia mali podporiť rozvoj konkurencie v oblasti železničnej dopravy.

14. V SR k vyčleneniu správy infraštruktúry do samostatného subjektu došlo 1. 1. 2002, kedy sa Železnice Slovenskej republiky rozdelili na dva samostatné subjekty - Železnice SR (ŽSR), ktoré vykonávali správu železničnej infraštruktúry a Železničnú spoločnosť, a.s., ktorá pôsobila ako dopravca. Následne 1. 1. 2005 sa Železničná spoločnosť, a.s. rozdelila na Železničnú spoločnosť Slovensko, a.s. (ZSSK), ktorá zabezpečuje železničnú osobnú dopravu a Železničnú spoločnosť Cargo Slovakia, a. s. (CARGO), ktorá zabezpečuje železničnú nákladnú dopravu. Dôvodom oddelenia osobnej a nákladnej dopravy bolo odstránenie krížových dotácií zo ziskovej nákladnej dopravy na stratovú osobnú dopravu. Vývoj, ktorým prechádzali spoločnosti v železničnom sektore, je stručne zhrnutý v schéme 4.

Schéma 4 – Spoločnosti v sektore železničnej dopravy (vývoj)



15. Všetky tri železničné podniky – ŽSR, ZSSK aj CARGO kontroluje štát. V roku 2005 sa začalo s privatizáciou spoločnosti CARGO, ale privatizácia bola v roku 2006 zastavená. V súčasnosti sa opätovne uvažuje s privatizáciou tejto spoločnosti, ktorá by sa mala uskutočniť v roku 2012.

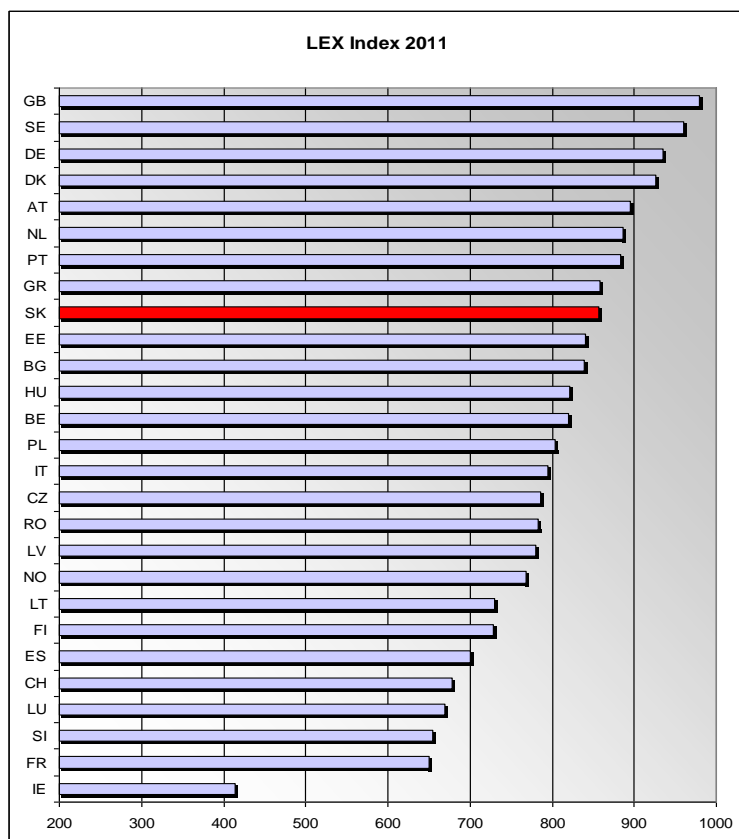
2.3 Pohľad na sektor železničnej dopravy zo súťažného hľadiska

16. Železničný sektor v SR je v súčasnosti z pohľadu nastavenia legislatívy liberalizovaný. Správa železničnej dopravnej cesty je vyčlenená do samostatnej spoločnosti. Legislatívne boli vytvorené podmienky na voľný vstup domácich aj zahraničných dopravcov do oblasti železničnej nákladnej dopravy ako aj do komerčnej časti železničnej osobnej dopravy. Pre dopravcov je tiež vytvorený priestor pre nediskriminačný prístup k železničnej dopravnej ceste, pričom cena

za tento prístup je regulovaná sektorovým regulátorom – Úradom pre reguláciu železničnej dopravy.

17. Aj v medzinárodnom porovnaní vyhodnocujúcom ustanovenia zákona, ktorých cieľom je otvorenie trhu železničnej dopravy konkurencii, Slovensko nezaostáva výrazne za ostatnými európskymi krajinami (viď schéma 5, kde v porovnaní európskych krajín na základe LEX Indexu⁶ je Slovensko na 9. mieste z 27 krajín).

Schéma 5 – LEX Index 2011 pre nákladnú a osobnú železničnú dopravu



Zdroj: údaje IMB Global Business Services - Kirchner: Rail Liberalisation Index 2011⁷

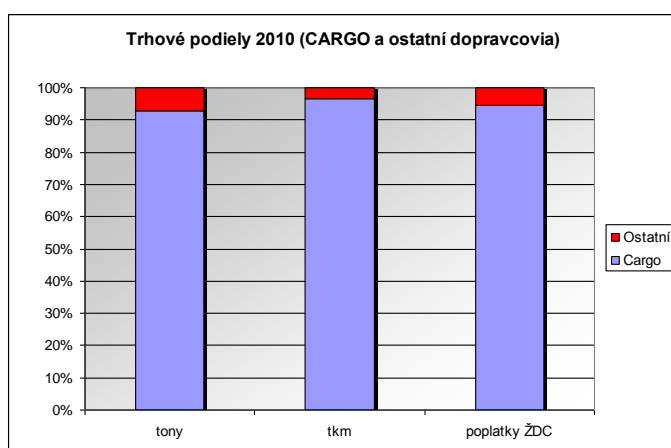
18. Avšak napriek relatívne dobre vytvoreným legislatívnym podmienkam sa v SR konkurencia v oblasti železničnej dopravy výraznejšie nerozvíja. V železničnej osobnej doprave má štátny dopravca ZSSK 100 % - ný trhovú podiel (existovali len sporadické pokusy súkromných dopravcov pôsobiť na trhu železničnej osobnej dopravy, aj to v minimálnom rozsahu).

⁶ LEX Index obsahuje vyhodnotenie legislatívnych podmienok - ustanovení zákona, ktorých cieľom je otvorenie trhu konkurencii. Sú v ňom zahrnuté a vyhodnotené skutočnosti ako stupeň vertikálnej separácie - teda oddelenie správy siete od dopravy, stupeň horizontálnej separácie - teda oddelenie osobnej a nákladnej dopravy, regulácia prístupu na trh, rozsah regulácie, právomoci regulátora a pod.

⁷ Spoločnosť IMB Global Business Services a prof. Kirchner pre roky 2002, 2004, 2007 a 2011 vydali štúdiu, kde porovnávajú stupeň otvorenia trhu v oblasti železničnej dopravy v EÚ + Nórska a Švajčiarska.

19. V oblasti železničnej nákladnej dopravy štátny dopravca CARGO stále dosahuje trhov \acute{e} podiely cez 90% a s \acute{u} kromn \acute{i} dopravcovia, napriek tomu, že na trhu p \acute{o} sobia od roku 2004, dosahuj \acute{u} ve \acute{l} mi mal \acute{e} trhov \acute{e} podiely a rast \acute{u} pomal \acute{y} m tempom. V roku 2010 spoločn \acute{y} trhov \acute{y} podiel nov \acute{y} ch dopravcov po \acute{c} ítan \acute{y} na z \acute{a} klade \acute{u} dajov o prepravenom tovare v ton \acute{a} ch bol 7 - 8% a trhov \acute{y} podiel po \acute{c} ítan \acute{y} na z \acute{a} klade \acute{u} dajov o prepravn \acute{y} ch v \acute{y} konoch v tkm bol 3 - 4%⁸. Pod \acute{l} ia poplatkov za pr \acute{i} stup k železničnej dopravnej ceste zaplaten \acute{y} ch ŽSR spoločnosťou CARGO a ostatn \acute{y} mi dopravcami sa spoločn \acute{y} trhov \acute{y} podiel s \acute{u} kromn \acute{y} ch dopravcov pohybuje okolo 5 - 6%. V \acute{y} ška trhov \acute{y} ch podielov spoločnosti CARGO a ostatn \acute{y} ch dopravcov za rok 2010 po \acute{c} ítaná pod \acute{l} ia r \acute{o} zn \acute{y} ch ukazovate \acute{l} ov (prepraven \acute{y} tovar v ton \acute{a} ch, prepravn \acute{y} v \acute{y} kon v tkm, zaplaten \acute{e} poplatky za železničn \acute{u} dopravn \acute{u} cestu) je zhrnut \acute{a} v sch \acute{e} me 6.

Sch \acute{e} ma 6 – Trhov \acute{e} podiely CARGO a ostatn \acute{y} ch dopravcov v roku 2010



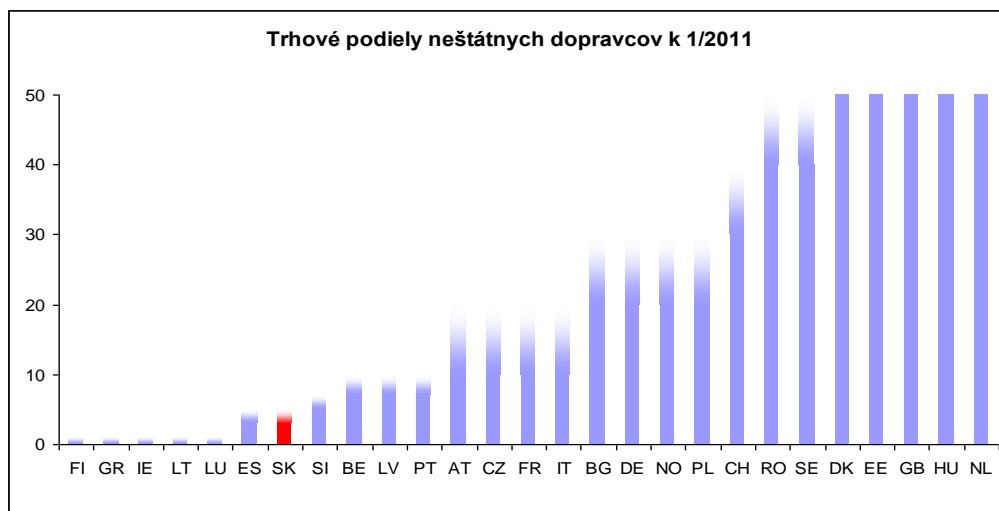
Zdroj: \acute{u} daje Š \acute{U} SR, Štatistick \acute{e} ro \acute{c} enky CARGO, v \acute{y} ro \acute{c} n \acute{e} spr \acute{a} vy ŽSR

20. \acute{C} o sa t \acute{y} ka rozsahu p \acute{o} sobenia nov \acute{y} ch s \acute{u} kromn \acute{y} ch dopravcov na trhu, Slovensko v \acute{y} razne zaost \acute{a} va za ostatn \acute{y} mi eur \acute{o} pskymi krajinami (vi \acute{d} sch \acute{e} ma 7, kde s \acute{u} zn \acute{a} zornen \acute{e} trhov \acute{e} podiely nešt \acute{a} tn \acute{y} ch dopravcov v železničnej n \acute{a} kkladnej doprave v eur \acute{o} pskych krajin \acute{a} ch).
21. Rovnako aj v medzin \acute{a} rodnom porovn $\acute{a$ van \acute{i} prostredn \acute{i} ctvom COM Indexu⁹ vyhodnocuj \acute{u} com intenzitu s \acute{u} ťaže v oblasti železničnej dopravy, sa Slovensko nach \acute{a} dza v druhej polovici rebr \acute{i} čka, na 19. mieste spomedzi 27 kraj \acute{i} n (vi \acute{d} sch \acute{e} ma 8).

⁸ Trhov \acute{e} podiely spoločnosti CARGO boli po \acute{c} ítan \acute{e} z \acute{u} dajov o celkovom prepravenom tovare za SR v t a prepravn \acute{y} ch v \acute{y} konoch za SR v tkm, ktoré publikuje Š \acute{U} SR a z \acute{u} dajov o prepravenom tovare a prepravn \acute{y} ch v \acute{y} konoch spoločnosti CARGO, ktoré \acute{a} t \acute{o} spoločnosť za seba uv \acute{a} dza na svojej internetovej str \acute{a} nke. Zvyšn \acute{e} % do 100 \acute{u} rad uv \acute{a} dza ako trhov \acute{e} podiely ostatn \acute{y} ch dopravcov.

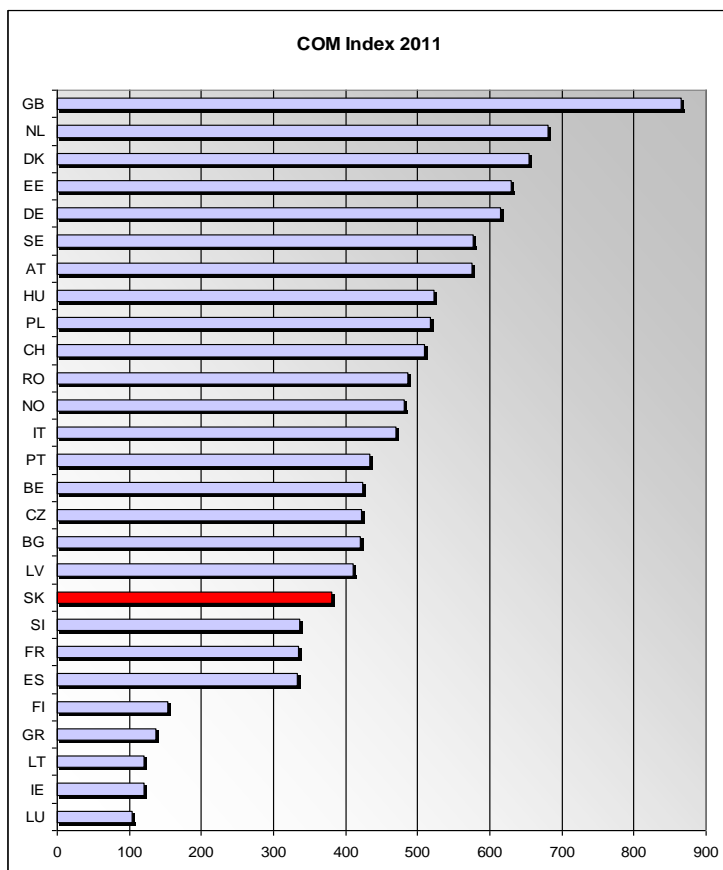
⁹ COM Index hodnot \acute{i} intenzitu s \acute{u} ťaže na trhu železničnej dopravy. V r \acute{a} mci indexu sa vyhodnocuj \acute{u} faktory ako po \acute{c} et nov \acute{y} ch dopravcov, ich trhov \acute{e} podiely, zmeny v ich trhov \acute{y} ch podieloch ako aj podiel železničnej dopravy na celkovej doprave a zmena tohto podielu.

Schéma 7 – Trhové podiely neštátnych dopravcov v ŽND v % (k januáru 2011)



Zdroj: údaje IMB Global Business Services - Kirchner: Rail Liberalisation Index 2011, spracovanie úrad (údaje o trhových podieloch boli v správe publikované ako intervaly)

Schéma 8 - COM Index 2011 pre nákladnú a osobnú železničnú dopravu



Zdroj: údaje IMB Global Business Services - Kirchner: Rail Liberalisation Index 2011

22. Z vyššie uvedeného vyplýva, že prijatie určitého legislatívneho rámca samo o sebe nebolo postačujúce na to, aby sa v sektore železničnej dopravy vytvorila efektívna konkurencia a že na trhu v SR sú problémy, ktoré rozvoju konkurencie bránia. Medzi takéto problémy môže patriť nevhodné nastavenie prostredia

resp. podmienok na podnikanie v sektore vrátane regulácie, tiež môžu byť na trhu bariéry vstupu na trh, ktoré novým hráčom vstup na trh sťažujú až znemožňujú, alebo môžu v sektore existovať iné skutočnosti, ktoré vstup na trh robia neekonomickým.

3. Liberalizácia železničného sektora

23. Otváranie sa železničného sektora konkurencii v SR je dané prístupom EÚ v tejto oblasti, ktorá postupne prijímala legislatívu určujúcu smer a tempo liberalizácie železničného sektora záväznú pre členské krajiny.
24. Železničná doprava v minulosti predstavovala základ dopravnej sústavy jednotlivých európskych štátov, svoje postavenie však začala strácať s rozvojom leteckej a cestnej dopravy. Skutočnosť, že železnice nedokázali reagovať na konkurenčný tlak najmä cestnej dopravy vyplývali z dvoch hlavných dôvodov. Prvý je ten, že železnice boli organizované na národnom princípe – siete boli budované ako národné, zohľadňujúce národné a regionálne požiadavky a teda neexistovala interoperabilita¹⁰ - siete neboli kompatibilné po technickej stránke (napr. v každej krajine platili iné predpisy, rušne používané v rámci jednej krajiny nebolo možné prevádzkovať v inej krajine a pod.), čo železničnú dopravu, ak mala byť realizovaná medzi štátmi, predražovalo a časovo predlžovalo. Druhým problémom bolo, že železnice boli veľké podniky historicky vlastnené, kontrolované a regulované štátom (boli štátnymi monopolmi), neboli preto tak efektívne a flexibilné, aby reagovali na zmeny v požiadavkách zákazníkov na dopravu. Z týchto dôvodov železnice nevedeli zachytiť potenciál, ktorý prinášala najmä medzinárodná spolupráca a rast zahraničného obchodu a celkovo strácali svoju pozíciu v oblasti dopravy najmä na úkor cestnej dopravy.
25. Na uvedenú situáciu reagovala EÚ snahami o liberalizáciu železničného sektora. Proces liberalizácie sa začal smernicou 91/440/EHS o rozvoji železničných podnikov spoločenstva a pokračoval prijímaním tzv. „železničných balíčkov“. Cieľom liberalizačných snáh bolo vytvorenie právne, technicky aj prevádzkovo integrovaného európskeho železničného systému – teda aby železničné podniky licencované podľa jednotných pravidiel mali právo poskytovať služby nákladnej aj osobnej dopravy na technicky integrovanej železničnej sieti EÚ, pričom dopravná cesta by im bola pridelovaná manažérom infraštruktúry na základe jednotných pravidiel za poplatok, ktorý by bol stanovený tiež podľa jednotných pravidiel. Výsledkom týchto snáh mala byť vyššia efektívnosť a konkurencieschopnosti železničnej dopravy.
26. Hlavnou myšlienkou smernice 91/440/EHS bolo zlepšiť systém, akým železnice fungovali. Po prvé, železničné podniky mali byť zodpovedné za svoje aktivity a preto ich majetok, rozpočet a účtovníctvo malo byť oddelené od štátu. Uvedenou smernicou bolo nastavené aj účtovné rozdelenie správcu infraštruktúry a dopravcu. Po druhé, smernica umožnila vytvárať železničným

¹⁰ Pod interoperabilitou sa rozumie technická kompatibilita - infraštruktúry, vozového parku, signalizačných a iných železničných systémov ako aj procesov schvaľovania železničného parku na použitie v rámci celej európskej železničnej siete.

podnikom určité zoskupenia a tak do určitej miery začať poskytovať cezhraničné železničné služby.

27. Prvý železničný balíček bol prijatý v roku 2001, pozostával z troch smerníc a pokračoval v otváraní trhu medzinárodnej železničnej dopravy tým, že
 - i. upravil podmienky vstupu na trh - stanovil podmienky, za ktorých železničné podniky môžu získať licencie a bezpečnostné certifikáty,
 - ii. nastavil rámec za spoplatnenie železničnej infraštruktúry a alokáciu tratí,
 - iii. stanovil úlohu a zodpovednosť nezávislých regulačných orgánov - nezávislí regulátori mali byť zodpovední za určité dôležité funkcie ako stanovenie poplatkov za železničnú infraštruktúru, vydávanie licencií, nastavenie bezpečnostných štandardov a pod.,
 - iv. stanovil účtovné oddelenie nielen správcu železničnej infraštruktúry a dopravcu, ale aj účtovné oddelenie osobnej a nákladnej dopravy.
28. Druhý železničný balíček bol prijatý v roku 2004. Smernice prijaté v rámci tohto balíčka boli zamerané najmä na
 - i. úplné otvorenie trhu s nákladnou železničnou dopravou pre všetky štáty EÚ (od 1.1.2007),
 - ii. harmonizáciu bezpečnostných štandardov tak, aby nevytvárali zbytočné bariéry vstupu na trh,
 - iii. podporu interoperability – odstránenie technických prekážok tak, aby sa zvyšovala konkurencia železničných dopravcov v rámci EÚ,
 - iv. vytvorenie Európskej železničnej agentúry ako nezávislého, neutrálneho experta – poradcu pre EK a členské štáty v technických otázkach.
29. Tretí železničný balíček bol prijatý v roku 2007 a jeho cieľom bolo zaviesť liberalizáciu v oblasti medzinárodnej železničnej osobnej dopravy, posilniť práva cestujúcich a zaviesť jednotný systém poskytovania licencií a certifikátov pre rušňovodičov.
30. Liberalizácia železničného sektora v SR vyplýva z tempa a rozsahu liberalizácie určeným EK a jej liberalizačnými balíčkami. Prvé, čiastočné otvorenie trhu v oblasti železničnej nákladnej dopravy sa uskutočnilo v roku 2003, od roku 2006 je otvorený medzinárodný železničný prepravný trh, od roku 2007 aj vnútroštátny, teda nákladná doprava je kompletne liberalizovaná. Medzinárodná osobná doprava je liberalizovaná od roku 2010.

4. Legislatíva

31. Základným zákonom upravujúcim jednak prevádzkovanie železničnej infraštruktúry ako aj dopravu na dráhach bol do roku 2010 zákon č. 164/1996 Z. z. o dráhach. Zákon komplexne upravoval základné pravidlá v sektore – oblasť prevádzkovania dráh, ako aj vykonávanie dopravy na dráhach, reguláciu v tejto oblasti, a tiež aj technické otázky ako výstavba dráh, bezpečnosť dopravy a pod. Prvé dva železničné balíčky EÚ sa preberali do tohto zákona formou noviel, ktorých bolo až 12. Keď vyvstala potreba prebrať tretí legislatívny balíček, pred ďalšou novelou sa uprednostnilo vytvorenie novej štruktúry v legislatíve a prijali sa dva nové zákony – Zákon o dráhach a Zákon

o doprave na dráhach. Takéto členenie odrážalo vývoj problematiky v sektore – oddelenie dvoch zložiek trhu – infraštruktúry a jej správy a výkon dopravy. Tieto dva nové zákony sú účinné od 1.1.2010.

32. Zákon č. 513/2009 Z.z. o dráhach upravuje
 - i. druhy dráh, pravidiel ich výstavby a prevádzky,
 - ii. schvaľovanie typov dráhových vozidiel a povoľovanie ich prevádzky,
 - iii. prevádzku určených technických zariadení,
 - iv. prevádzku železničnej infraštruktúry, pridelovanie jej kapacity a určovanie náhrad za jej používanie,
 - v. odbornú, zdravotnú a psychologickú spôsobilosť na výkon práce na dráhach,
 - vi. interoperabilitu a bezpečnosť železničného systému,
 - vii. pôsobnosť orgánov štátnej správy vo veciach dráhy.
33. Zákon č. 514/2009 Z. z. o doprave na dráhach upravuje
 - i. podmienky poskytovania dopravných služieb na dráhach,
 - ii. práva a povinnosti dopravcov a cestujúcich vo verejnej osobnej doprave,
 - iii. práva a povinnosti dopravcov a odosielateľov a príjemcov vecí v nákladnej doprave,
 - iv. certifikáciu rušňovodičov,
 - v. verejnú správu v doprave na dráhach.
34. Okrem uvedených zákonov MDVRR SR vydáva vyhlášky,¹¹ v ktorých upravuje rôzne technické záležitosti týkajúce sa železničného sektora. ÚRŽD vydáva výnosy, ktorými nastavuje rozsah regulácie cien za použité železničnej infraštruktúry a reguláciu cien v osobnej železničnej doprave. Manažér infraštruktúry, teda ŽSR, vydáva svoje interné predpisy, ktoré určujú pravidlá organizovania dopravy na dráhach a zabezpečenia prevádzky dopravy na dráhach. Okrem uvedeného pre železničný sektor platí ešte množstvo rôznych technických predpisov a noriem.

5. Kľúčoví hráči v železničnom sektore

35. V železničnom sektore možno identifikovať nasledujúcich kľúčových hráčov:
 - i. MDVRR SR na strane štátu ako tvorca dopravnej politiky,
 - ii. ÚRŽD ako sektorový regulátor,
 - iii. ŽSR ako správca/manažér infraštruktúry,
 - iv. dopravcovia - ZSSK, CARGO a súkromní dopravcovia.

5.1 Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR

36. MDVRR SR je ústredným orgánom štátnej správy pre dopravu. Zodpovedá celkovo za dopravnú politiku štátu, teda za železničnú, cestnú, leteckú a vodnú

¹¹ Napr. Vyhláška MDVRR SR č. 205/2010 určených technických zariadeniach a určených činnostiach a činnostiach na určených technických zariadeniach, Vyhláška MDVRR SR č. 245/2010 o odbornej spôsobilosti zdravotnej spôsobilosti a psychickej spôsobilosti osôb pri prevádzkovaní dráhy a dopravy na dráhe.

dopravu. Hlavnou úlohou MDVRR SR je formovať podmienky na dopravnom trhu a vytvárať regulačný rámec v súlade s legislatívou EÚ. MDVRR SR tiež kontroluje štátne podniky pôsobiace v železničnom sektore - ŽSR, ZSSK a CARGO.

37. MDVRR SR v zastúpení za štát uzatvára zmluvy o prevádzkovaní dráh so ŽSR. Predmetom týchto zmlúv je úprava podmienok prevádzkovania celoštátnych a regionálnych dráh medzi vlastníkom dráhy - štátom a prevádzkovateľom dráhy – spoločnosťou ŽSR. Prostredníctvom MDVRR SR štát uzatvára aj zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme pri prevádzkovaní osobnej železničnej dopravy so ZSSK. V týchto zmluvách štát objednáva celkový ročný objem výkonov na zabezpečovanie prepravných potrieb štátu ako aj prepravných potrieb regiónu vo verejnom záujme za určené ceny a poskytuje dopravcovi za tieto výkony úhradu preukázateľnej straty.

5.2 Úrad pre reguláciu železničnej dopravy

38. ÚRŽD bol zriadený zákonom o dráhach v roku 2005. Je rozpočtovou organizáciou napojenou na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MDVRR SR. Na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda na návrh ministra dopravy.
39. Úrad plní funkciu národného regulátora a cenového orgánu v oblasti celoštátnych a regionálnych dráh, dráhového vyšetrovacieho orgánu a dráhového bezpečnostného orgánu. Okrem iného vydáva dopravcom licencie a bezpečnostné osvedčenia, vydáva tiež povolenia na prevádzkovanie dráhy, vykonáva reguláciu poplatkov za použitie železničnej dopravnej cesty a reguláciu cien vo vnútroštátnej železničnej osobnej doprave. Tiež je zodpovedný za reguláciu bezpečnosti – certifikuje organizácie vyrábajúce alebo opravujúce dráhové vozidlá, schvaľuje technickú spôsobilosť dráhového vozidla na prevádzku, vykonáva dohľad a vyšetruje nehody.

5.3 Správca železničnej infraštruktúry – ŽSR

40. Hlavnou úlohou ŽSR je spravovať železničnú infraštruktúru vlastnenú štátom, riadiť dopravu na dráhach a prideľovať kapacity dopravnej cesty dopravcom. Hlavným produktom ŽSR je teda poskytovanie (predaj) vlakových trás dopravcom za poplatok. V tejto činnosti ŽSR nemajú a ani nie je reálne, že by mohli mať konkurenta. Vystupujú tu ako prirodzený monopol, ktorého hlavný produkt - prístup k železničnej dopravnej ceste - má regulovanú cenu. ŽSR tiež realizujú investičnú výstavbu železničnej dopravnej cesty a jej modernizáciu.
41. ŽSR sú bližšie nešpecifikovanou inou právnickou osobou riadenou štátom prostredníctvom MDVRR SR, ktoré dohliada na určité aspekty jej činnosti prostredníctvom zastúpenia v správnej rade. Základné imanie ŽSR je približne 760 mil. EUR, avšak majetok spoločnosti, hoci je vykázaný v súvahe, patrí štátu (jedná sa najmä o železničnú dopravnú cestu). ŽSR majú približne 17 000 zamestnancov.

42. Riadiacimi orgánmi ŽSR sú správna rada a generálny riaditeľ. Správna rada, ktorá je najvyšším orgánom, má deväť členov, pričom šiesti členovia sú odborníci najmä z odvetvia dopravy, financií, bankovníctva, hospodárstva a práva, traja členovia sú volení zástupcovia zamestnancov železníc. Členov správnej rady vymenúva a odvoláva minister dopravy. Správna rada schvaľuje najmä stratégiu rozvoja železníc, ročný podnikateľský plán železníc, účtovnú závierku, financovanie hmotného a nehmotného majetku úverom, koncepciu hospodárenia s majetkom štátu v správe železníc. Dozerá na činnosť generálneho riaditeľa, na funkčnosť riadenia a na činnosť železníc a ich hospodárnosť. Generálny riaditeľ riadi činnosť ŽSR a je za jej výsledky zodpovedný správnej rade. Okrem toho je štatutárnym orgánom – zastupuje ŽSR navonok a koná v ich mene. Generálneho riaditeľa na návrh správnej rady vymenúva a odvoláva minister dopravy.

5.4 Dopravcovia

43. V roku 2010 mohlo železničnú dopravu v SR vykonávať 29 spoločností (mali licencie a uzavreté zmluvy o prístupe k železničnej infraštruktúre so ŽSR), z nich reálne dopravu prevádzkovalo 25 spoločností, z čoho dve spoločnosti vykonávali osobnú dopravu a 23 spoločností vykonávalo nákladnú dopravu.¹² Tieto spoločnosti, ktoré môžu vykonávať dopravné služby v SR, možno rozdeliť do troch skupín: štátni dopravcovia, dopravcovia poskytujúci dopravné služby aj pre tretie strany a dopravcovia vykonávajúci dopravné služby len pre vlastné potreby.
44. Štátni dopravcovia sú iba dvaja – ide o spoločnosť ZSSK, ktorá poskytuje služby železničnej osobnej dopravy a CARGO, ktorá poskytuje služby železničnej nákladnej dopravy. Ich výkony však v prípade osobnej dopravy predstavujú 100% trhu a v prípade nákladnej dopravy viac ako 90% trhu.

Železničná spoločnosť Slovensko, a.s.

45. ZSSK je akciová spoločnosť, ktorej zakladateľom a stopercentným vlastníkom akcií je Slovenská republika. Práva štátu ako akcionára v ZSSK vykonáva MDVRR SR.
46. Hlavnou aktivitou ZSSK je preprava osôb na celoštátnych a regionálnych dráhach. Rozhodujúca časť osobnej prepravy sa uskutočňuje na základe zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme, v rámci ktorej si štát objednáva od ZSSK dopravné služby a zároveň sa zaväzuje uhradiť rozdiel medzi ekonomicky oprávnenými nákladmi vynaloženými dopravcom na splnenie záväzku zo zmluvy a tržbami dosiahnutými dopravcom.
47. Základné imanie ZSSK je 212,4 mil. EUR, podnik zamestnáva približne 5 000 ľudí. Orgánmi spoločnosti sú valné zhromaždenie, 6 členná dozorná rada, 5 členné predstavenstvo a generálny riaditeľ.

¹² Zdroj: Výročná správa ŽSR 2010

Železničná spoločnosť Cargo Slovakia, a. s.

48. CARGO je akciová spoločnosť, ktorej zakladateľom a stopercentným vlastníkom akcií je Slovenská republika, pričom práva štátu ako akcionára vykonáva MDVRR SR.
49. Hlavnou činnosťou spoločnosti CARGO je poskytovanie železničnej nákladnej dopravy a služieb s ňou súvisiacich. Na tomto trhu dosahuje viac ako 90% - ný podiel. Nespornou výhodou spoločnosti CARGO oproti ostatným súkromným dopravcom, ktorí vstúpili na trh neskôr je, že vlastní kompletnú infraštruktúru potrebnú na prevádzkovanie železničnej nákladnej dopravy ako čerpace stanice, depá, opravovne, ktorú získalo pri delení Železničnej spoločnosti a.s., a má rozsiahly rušňový a vozňový park Vlastní tiež Východoslovenské prekladiská, ktoré zaisťujú prekládku tovarov dovážaných na Slovensko po železničných tratiach z východnej Európy a Ázie.
50. Základné imanie spoločnosti je 402 mil. EUR. Spoločnosti zamestnáva približne 9 500 zamestnancov. Orgánmi spoločnosti sú valné zhromaždenie, 6 členná dozorná rada, 5 členné predstavenstvo a generálny riaditeľ.

Súkromní dopravcovia

51. Do druhej skupiny dopravcov patria spoločnosti poskytujúce služby železničnej nákladnej dopravy vo väčšom či menšom rozsahu aj tretím stranám. Ide prevažne o spoločnosti, ktoré sú dcérskymi spoločnosťami zahraničných dopravcov alebo zasielateľských a logistických spoločností, ktoré okrem železničnej dopravy poskytujú široké portfólio služieb a aj iné možnosti dopravy. Tieto spoločnosti sa dajú považovať za konkurentov spoločnosti CARGO, avšak sú oproti nemu v určitej konkurenčnej nevýhode, nakoľko sú menšie, nevlastnia potrebnú infraštruktúru, nemajú k dispozícii väčšie vozové parky a vo viacerých oblastiach sú odkázané na spoluprácu so štátnymi firmami. Ich výhodou oproti CARGO je väčšia orientácia na zákazníka, flexibilnejšie prispôsobenie sa požiadavkám prepravcov a prípadne aj nižšie režijné náklady.
52. Tretiu skupinu dopravcov predstavujú spoločnosti, ktoré síce vlastnia licenciu na prevádzkovanie dopravy na dráhach a majú uzatvorenú zmluvu so ŽSR o prevádzkovaní dopravy na dráhach, ale v skutočnosti dopravu na dráhach vykonávajú len pre svoje vlastné potreby. Ide napr. o spoločnosti, ktoré sa zaoberajú výstavbou, rekonštrukciami železničných tratí a železničnú dopravu využívajú na to, aby dostali svoje stroje a mechanizmy na miesto určenia (práce) na trati, alebo ide o spoločnosti prepravujúce svoje výrobky alebo potrebné materiály pre vlastné potreby na obmedzenom počte tratí. Žiadna z týchto spoločností nemá záujem železničnú dopravu poskytovať pre tretie strany, a aj vzhľadom na ich hlavný predmet činnosti, ktorý je iný ako železničná doprava, sa nedajú považovať za konkurentov spoločnosti CARGO.

6. Hlavné problémy v sektore železničnej dopravy zo súťažného hľadiska

53. Ako už bolo uvedené, kroky doposiaľ vykonané v železničnom sektore – hlavne určité nastavenie legislatívneho rámca - samy o sebe neboli postačujúce na to, aby sa v sektore železničnej dopravy vytvorilo konkurenčné prostredie, a na trhu existujú problémy, ktoré rozvoju konkurencie bránia.
54. Úrad v tomto materiáli popisuje základné problémy, ktoré podľa jeho názoru sťažujú alebo v minulosti sťažovali rozvoj konkurencie na trhu železničnej dopravy, pričom sa prioritne zamerával na nákladnú dopravu. Konkrétne ide o nasledovné problémy (ktoré sa však vo výraznej miere vzájomne prelínajú):
- i. zbytočné alebo neprimerane vysoké bariéry vstupu na trh železničnej dopravy,
 - ii. problémová regulácia poplatku za prístup k železničnej dopravnej ceste,
 - iii. v určitých smeroch môže byť problematický aj vplyv štátu v sektore, najmä spôsob poskytovania dotácií a iných finančných výpomocí štátnym podnikom ako aj určitá politizácia sektora,
 - iv. rozvoj konkurencie môže sťažovať aj nedostatočná interoperabilita a nedostatočná kvalita železničnej infraštruktúry,
 - v. rozvoju konkurencie môže brániť aj správanie sa štátnych firiem (dopravcov), ktorí sa snažia o zachovanie si svojho postavenia na trhu,
 - vi. v osobnej doprave bráni vzniku konkurencie aj systém, akým sú organizované zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme.

6.1 Bariéry vstupu na trh

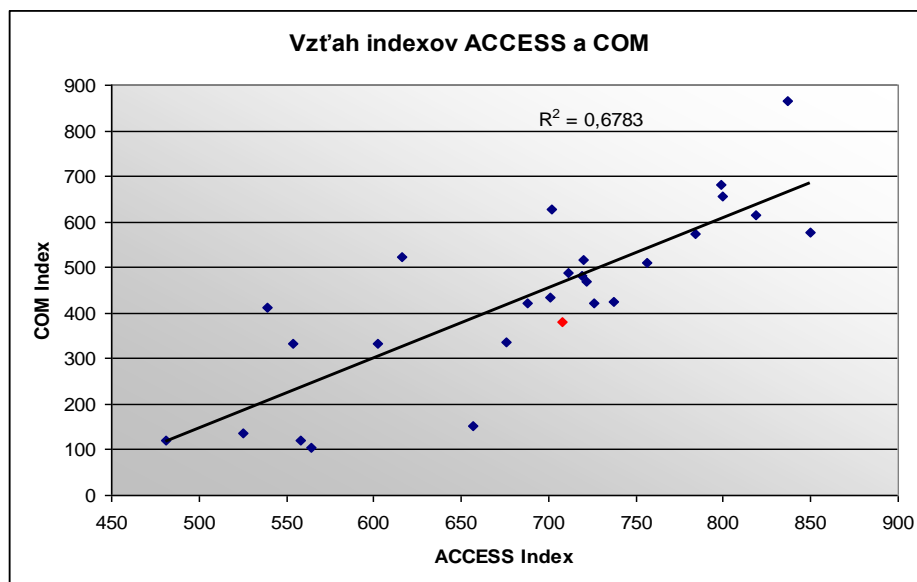
55. Na rozvoj konkurencie na trhu železničnej dopravy majú vplyv aj bariéry vstupu na trh, t.j. podmienky, ktoré musia záujemcovia o vstup na trh splniť, aby vôbec mohli začať na trhu pôsobiť. Bariéry vstupu na trh dokážu ovplyvniť záujem resp. nezáujem a motiváciu nových hráčov na trh vstúpiť a pôsobiť na ňom, priamo teda ovplyvňujú vytvorenie konkurenčného prostredia – čím sú nižšie, tým je vstup na trh ľahší a trh konkurenčnejší.
56. To, že uvedený vzťah medzi bariérami vstupu na trh a konkurenčným prostredím platí aj v sektore železničnej dopravy, vyplýva aj z medzinárodného porovnania indexov ACCESS¹³ a COM (prostredníctvom ACCESS Indexu je vyhodnotená výška bariér vstup na trh železničnej osobnej a nákladnej dopravy a prostredníctvom COM Indexu je vyhodnotená úroveň konkurencie na trhu) - medzi týmito dvomi indexmi je silná pozitívna závislosť¹⁴. Z grafického znázornenia pozície jednotlivých krajín podľa hodnoty ACCESS a COM Indexu v schéme 9 (Slovensko je označené červenou farbou) vyplýva, že krajiny s vyššou hodnotou ACCESS Indexu - teda nižšími bariérami vstupu na trh majú

¹³ ACCESS Index hodnotí reálne podmienky vstupu na trh pre nových dopravcov. V rámci indexu sa vyhodnocujú informačné bariéry (ako problematické je získavanie informácií o prístupe k tratiam, bezpečnostných certifikátoch, schvaľovaní lokomotív), administratívne bariéry (ako problematické je získavanie licencií, bezpečnostných certifikátov, schvaľovanie lokomotív), prevádzkové bariéry (podmienky prístupu k ŽDC, systém spoplatnenia ŽDC, veľkosť trhu otvorenú novým dopravcom).

¹⁴ Korelačný koeficient = 0,82.

aj vyšší COM Index - teda viacej rozvinuté konkurenčné prostredie. Z pohľadu rozvoja konkurencie na trhu je preto potrebné minimalizovať bariéry vstupu na trh.

Schéma 9 – Grafické znázornenie vzťahu medzi ACCESS Indexom a COM Indexom

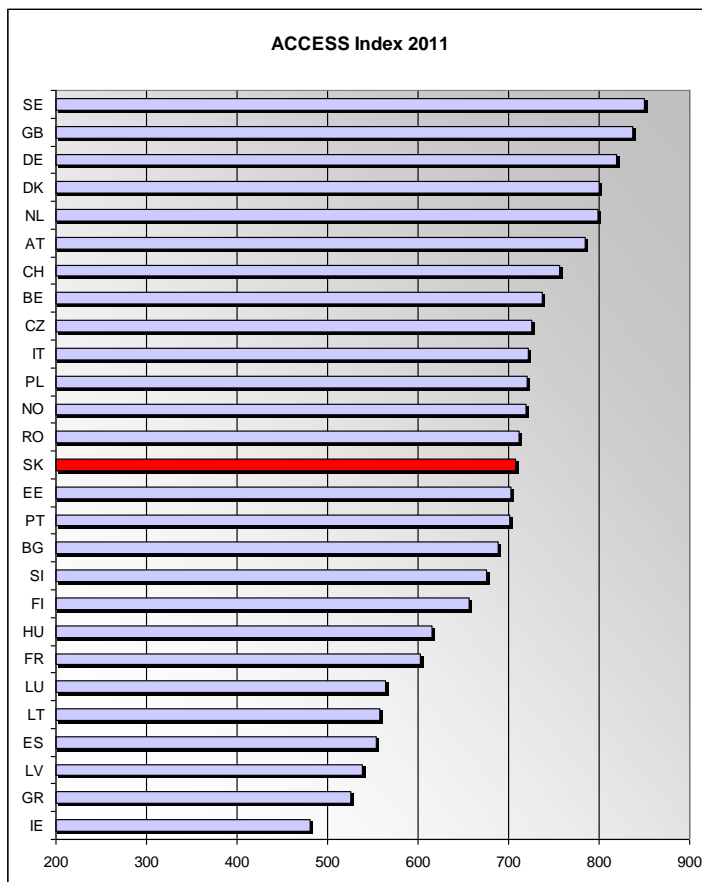


Zdroj: údaje IMB Global Business Services - Kirchner: Rail Liberalisation Index 2011, spracovanie úrad

57. Čo sa týka bariér vstupu na trh, Slovensko v medzinárodnom porovnaní prostredníctvom ACCESS Indexu už, v porovnaní s LEX Indexom, kleslo na 14. miesto a nachádza sa v polovici rebríčka európskych krajín (viď schéma 10), takže bariéry vstupu na trh železničnej dopravy v SR existujú.
58. V tejto kapitole sa preto úrad zamerl na popis a vyhodnotenie bariér vstupu na trh železničnej dopravy, a to najmä bariér administratívneho charakteru (vyplývajúce zo zákona),¹⁵ ktoré sú hodnotené aj v rámci ACCESS Indexu.

¹⁵ Bariérami vstupu môžu byť aj iné skutočnosti ekonomického charakteru napr. potreba dosiahnutia úspor z rozsahu. Úrad sa však zamerl na vyhodnotenie administratívnych a technických bariér, ktoré na rozdiel od iných je možné ľahšie znížiť alebo odstrániť.

Schéma 10 – ACCESS Index 2011 pre nákladnú a osobnú železničnú dopravu



Zdroj: IMB Global Business Services - Kirchner: Rail Liberalisation Index 2011

59. Prevádzkovať dopravu na dráhach môže dopravca po splnení viacerých podmienok. Medzi základné podmienky patrí nasledovné:
- Získanie licencie na prevádzkovanie dopravy na dráhach, ktorá znamená určité uznanie spôsobilosti žiadateľa poskytovať dopravné služby. Podmienky na vydanie licencií upravuje zákon o doprave na dráhach. V SR licencie vydáva ÚRŽD.
 - Ďalšou podmienkou je získanie bezpečnostného osvedčenia, ktoré potvrdzuje, že železničný podnik zaviedol systém riadenia bezpečnosti, že je spôsobilý spĺňať požiadavky bezpečnostných predpisov a teda že je schopný kontrolovať všetky riziká a zaručiť bezpečnú dopravu. Bezpečnostné osvedčenie má časti A a B. Časť A je medzinárodná, má platnosť v celej EÚ a záujemca ju môže získať v materskej krajine. Časť B je národná a o toto bezpečnostné osvedčenie musí žiadateľ požiadať v každej krajine, kde chce železničnú dopravu prevádzkovať a platí len na území danej krajiny. V SR bezpečnostné osvedčenia vydáva ÚRŽD.
 - Doprovca musí uzavrieť zmluvu o prístupe na dopravnú cestu so spoločnosťou ŽSR, ktorá dopravcovi prideli aj kapacitu dopravnej cesty/vlakovú trasu. V zmluve sú upravené práva a povinnosti zmluvných strán, cenové a platobné podmienky a pod.
 - Doprovca musí mať po celý čas prevádzkovania dopravy uzatvorené poistenie zodpovednosti za škodu z prevádzkovania dopravy, ktorá poskytuje primerané poistné krytie záväzkov, ktoré by z prípadnej

- nehody vyplynuli voči cestujúcim, ich batožine, voči nákladu, tretím osobám a pod.
- v. Dopravca musí každoročne preukazovať ÚRŽD finančnú spôsobilosť, čo znamená preukázať, že je schopný splniť svoje súčasné i budúce záväzky vyplývajúce z poskytovania dopravných služieb.
 - vi. Dopravca musí mať k dispozícii potrebný vozový park (rušne, vozne), ktorý nemusí byť nevyhnutne v jeho vlastníctve, ale môže byť aj prenajatý.
 - vii. Pokiaľ dopravca používa elektrické rušne, musí uzavrieť zmluvu o dodávke elektriny so ŽSR – Železničná energetika.
 - viii. Pokiaľ dopravca používa motorové rušne, musí si zabezpečiť dodávky pohonných hmôt do týchto rušňov.
 - ix. V neposlednom rade je potrebné mať k dispozícii odborne, zdravotne a psychologicky spôsobilý personál (konkrétne požiadavky na personál sú určené legislatívou), pričom veľmi podrobne sú upravené najmä podmienky, ktoré musia spĺňať rušňovodiči
60. Úrad identifikoval niekoľko problémov týkajúcich sa podmienok vstupu na trh ktoré ovplyvňujú alebo ovplyvňovali vstup na trh. Konkrétne sa jedná o nasledovné skutočnosti:
61. V minulosti bol problém s poplatkom za získanie licencie. Spoločnosti, ktoré chceli podnikáť v železničnej doprave, museli za licenciu zaplatiť až 1,8 mil. Sk (60 tis. EUR), čo bola neúmerne vysoká suma. V okolitých krajinách sa za licenciu platilo v prepočte niekoľko desiatok tisíc korún. Tento problém však bol odstránený, od roku 2010 sa poplatok za získanie licencie znížil na 500 EUR.
62. Čo sa týka poistenia zodpovednosti za škodu a preukazovania finančnej spôsobilosti, dopravcovia považujú za problém určitú netransparentnosť v tejto oblasti - nie sú špecifikované detaily uvedených požiadaviek.
63. Pomerne výrazný problém existuje v oblasti prístupu k vozovému parku. Dopravca smie v SR prevádzkovať len tie dráhové vozidlá (rušne a vozne), ktoré spĺňajú podmienky stanovené zákonom o dráhach a sú na prevádzku v SR „schválené“. Konkrétne to znamená, že na dráhach ŽSR sa smú prevádzkovať dráhové vozidlá, ktoré typovo schválilo MDVRR SR a na ktoré ÚRŽD vydal povolenie na uvedenie do prevádzky. Toto povolenie musí byť vydané na každé jedno vozidlo, teda na každý rušeň aj každý vozeň. V rámci vydávania povolení ÚRŽD si vyžadava stanovisko od spoločnosti ŽSR ako správcu infraštruktúry, ktorá sa vyjadruje ku kompatibilite dráhového vozidla a infraštruktúry a zároveň určuje aj podmienky prevádzky vozidla (či možno vozidlo prevádzkovať bez obmedzení alebo len niektorých tratiach a iných nie a pod.).
64. Problém, ktorý v tejto oblasti vzniká je, že v SR boli v šesťdesiatych a sedemdesiatych rokoch minulého storočia na elektrifikovaných tratiach budované 25 Hz koľajové obvody (koľajové obvody slúžia na zistenie prítomnosti alebo neprítomnosti vlaku na určitom úseku a sú súčasťou zabezpečovacích zariadení). Činnosť týchto koľajových obvodov je však rušená zariadeniami/technologiami používanými v nových moderných elektrických

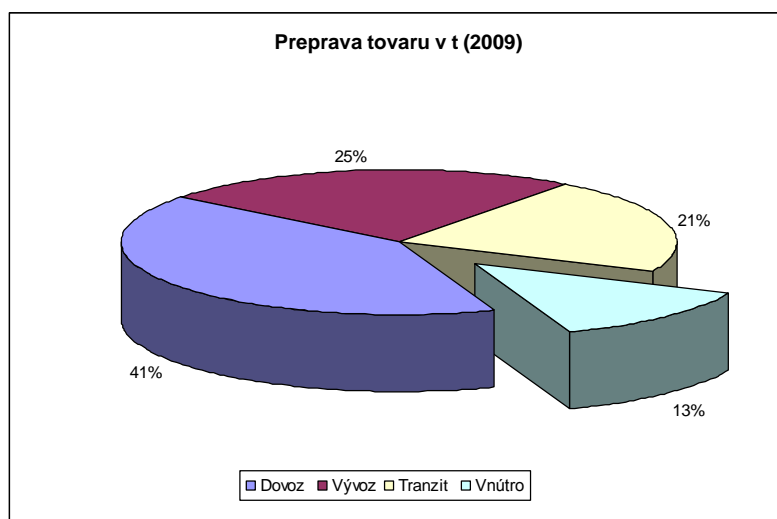
rušňoch. To znamená, že nové moderné elektrické rušne nemôžu získať povolenie na uvedenie do prevádzky a teda byť používané v SR.

65. V dôsledku uvedených problémov majú dopravcovia vstupujúci na trh obmedzený prístup k elektrickým rušňom, pretože štandardne vyrábané elektrické rušne sa nemôžu v podmienkach SR prevádzkovať a ich individuálne prispôsobenie normám v SR by ich výrobu neúnosne predražilo. V SR sa môžu bez problémov používať len staré elektrické rušne, ktoré však vlastní štátni dopravcovia a tí ich využívajú pre svoje vlastné potreby. Dopravcovia síce môžu využívať motorové rušne, ale náklady spojené s prevádzkou elektrických rušňov sú výrazne nižšie ako náklady spojené s prevádzkou motorových rušňov a navyše ak dopravcovia používajú motorové rušne na elektrifikovaných tratiach, sú za to penalizovaní – platia vyšší poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty. Situáciu v oblasti prístupu k rušňom komplikuje aj neexistencia subjektov zaoberajúcich sa prenájmom rušňov a teda neexistencia trhu prenájmu rušňov.
66. Problémy kompatibility infraštruktúry a elektrických rušňov sa postupne odstraňujú v rámci modernizácie tratí. Tento proces je však veľmi pomalý (hlavne z dôvodu finančnej náročnosti) a stále existujú úseky, kde sú 25 Hz koľajové obvody a teda kde sú problémy s prevádzkou nových elektrických rušňov. Najväčším problémom je úsek v Bratislave (ŽST Bratislava Predmestie a ŽST Bratislava - Nové Mesto).
67. V Českej republike existovali rovnaké problémy týkajúce sa kompatibility infraštruktúry a elektrických rušňov, pretože železničná infraštruktúra bola v rámci bývalého Československa budovaná rovnaká ako na Slovensku tak aj v Česku. V ČR bol uvedený problém riešený zmäkčením noriem a modernizáciou samotných koľajových obvodov bez modernizácie tratí, čo je v porovnaní s celkovou modernizáciou tratí rýchlejšia a lacnejšia alternatíva.
68. Ďalšia skutočnosť, ktorá sa dá považovať za bariéru vstupu na trh, je tankovanie nafty do motorových rušňov. V SR v procese delenia spoločností na správcu infraštruktúry a dopravcov bola celoslovenská sieť zariadení na dopĺňanie pohonných hmôt do rušňov pridelená spoločnosti CARGO a nikto iný, okrem CARGA, takéto zariadenia nevlastní. Noví dopravcovia nemajú prístup k zariadeniam CARGA a tankovanie nafty zväčša realizujú tak, že na miesta schválené ŽSR (na určitú vyhradenú koľaj) pristavia autocisternu s naftou, ktorú si zabezpečili od obchodníka s pohonnými hmotami a naftu prečerpávajú z tejto autocisterny priamo do nádrže rušňa. Zabezpečenie tohto procesu je náročné z administratívneho, organizačného aj časového hľadiska – na každé miesto, kde majú dopravcovia záujem o prečerpávanie nafty je potrebné vypracovať havarijný plán a zabezpečiť súhlas úradov životného prostredia, ktoré je však problematické získať. Dopravcovia tiež musia kvôli tankovaniu zabezpečovať presuny rušňov na schválené miesta, čo je komplikácia z organizačného, časového aj finančného hľadiska.

6.2 Poplatok za železničnú dopravnú cestu

69. Poplatok za železničnú dopravnú cestu je poplatok, ktorý dopravcovia platia správcovi infraštruktúry za použitie železničnej dopravnej cesty. Tento poplatok zohráva v železničnej doprave veľkú úlohu. Je významnou nákladovou položkou u každého z dopravcov,¹⁶ vo veľkej miere tak vplýva na cenu železničnej dopravy a tým pádom ovplyvňuje konkurenciu na trhu železničnej dopravy ako aj konkurencieschopnosť železničnej dopravy voči iným druhom dopravy a konkurencieschopnosť Slovenska v rámci nadnárodného dopravného trhu.
70. Treba si totiž uvedomiť, že k železničnej doprave existujú určité alternatívy (v podmienkach Slovenska je to najmä cestná doprava) a že železničná nákladná doprava má skôr nadnárodný ako národný charakter. Tento nadnárodný charakter vyplýva z toho, že železničná nákladná doprava sa používa na prepravu tovaru hlavne na dlhšie vzdialenosti. Vzhľadom na malú rozlohu Slovenska, väčšina tovaru prepravovaného slovenskými dopravcami predstavuje medzinárodnú prepravu tovarov, teda export, import a tranzit (viď schéma 11).

Schéma 11 – Preprava tovaru ŽND v členení na dovoz, vývoz, tranzit a vnútroštátna preprava (v tonách)

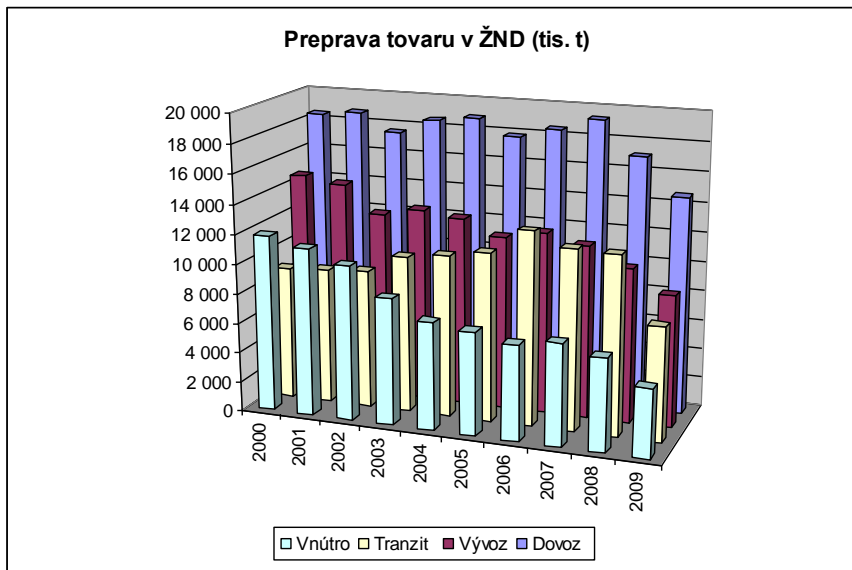


Zdroj: údaje MDVRR SR

71. Vnútroštátna preprava tovaru železničnou nákladnou dopravou predstavuje približne len jednu desatinu na celkovom objeme prepravovaného tovaru v tonách a objem tovarov prepravovaných v rámci vnútroštátnej dopravy dlhodobo klesá (viď schéma 12). Nedá sa predpokladať, že v rámci vnútroštátnej železničnej nákladnej dopravy existuje výrazný potenciál rastu, dôležitejšiu úlohu v podmienkach SR zohráva medzinárodná preprava.

¹⁶ Napr. v roku 2010 u spoločnosti CARGO celková suma zaplatených poplatkov za železničnú dopravnú cestu predstavovala 25% nákladov a takmer 40% výnosov z prepravy, u ZSSK v roku 2010 celková suma zaplatených poplatkov predstavovala 17% nákladov a takmer 70% tržieb z prepravy osôb.

Schéma 12 – Preprava tovaru ŽND



Zdroj: údaje MDVRR SR

72. V tejto súvislosti pri hodnotení problémov vyplývajúcich z poplatku za železničnú dopravnú cestu je dôležité zohľadniť nielen to, aká je situácia v tejto oblasti v SR, ale aká je situácia aj v okolitých krajinách, pretože vzhľadom na nadnárodný rozmer železničnej nákladnej dopravy Slovensku hlavne v tranzite, kde je aj potenciál rastu, konkurujú iné krajiny.

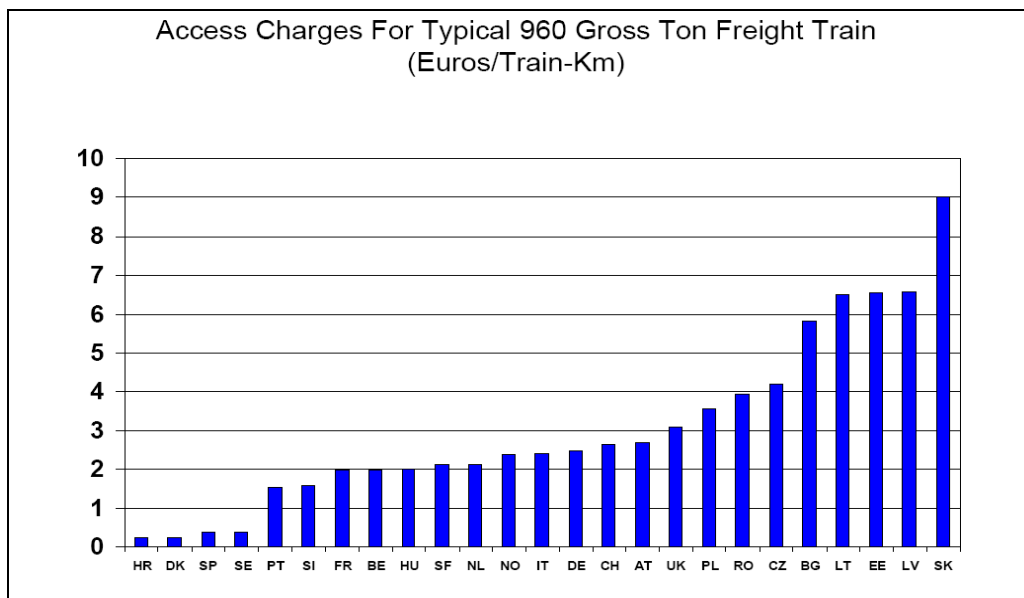
6.2.1 Systém regulácie poplatku do 1.1.2011

73. Systém, akým má byť železničná dopravná cesta spoplatnená, je upravený v smernici 2001/14/EC, z ktorej vyplýva, že poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty má byť stanovený na princípe marginálnych nákladov, čiže na dodatočných nákladoch, ktoré vyvolá prejazd vlaku.
74. V SR je poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty regulovaný ÚRŽD formou maximálnych cien. Do konca roku 2010 bola regulácia poplatku upravená Výnosom ÚRŽD č. 654/2005 Z.z., ktorým sa ustanovuje rozsah regulácie cien v železničnej doprave v znení neskorších predpisov. Poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty sa skladal z troch zložiek – fixnej sadzby za každý vlak, sadzby za každý prejdený vlakový kilometer (čím sa zohľadňovala dĺžka prejdeného úseku) a sadzby za hrubý tonokilometer (čím sa zohľadňovala hrubá hmotnosť vlaku¹⁷). Poplatok bol diferencovaný podľa kategórie trate a podľa toho, či išlo o osobný alebo o nákladný vlak. Navyše poplatok bol stanovený tak, že do ceny za použitie železničnej dopravnej cesty boli zahrnuté aj všetky služby, ktoré ŽSR dopravcom poskytovali bez ohľadu na to, či dopravca tieto služby využíval alebo nie.
75. Poplatok za použitie dopravnej cesty bol však na rozdiel od požiadaviek vyplývajúcich zo smernice 2001/14/EC stanovený nie na princípe marginálnych

¹⁷ Hrubá hmotnosť vlaku je hmotnosť vlaku plus hmotnosť nákladu v prípade nákladnej dopravy alebo hmotnosť vlaku plus hmotnosť cestujúcich v prípade osobnej dopravy.

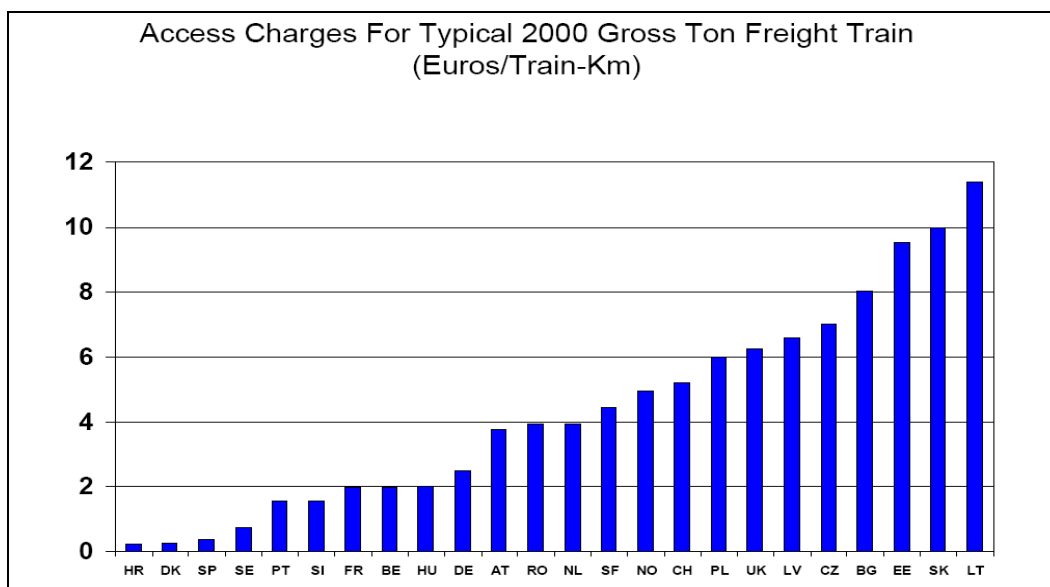
nákladov ale tak, aby pokrýval variabilné aj fixné náklady. Keďže železničný sektor je sektor s vysokými fixnými nákladmi a železničná sieť v SR patrí medzi hustejšie v Európe, pričom jej využitie je nízke, výsledkom bolo, že poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty v SR v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ bol veľmi vysoký, hlavne pri nákladnej doprave (viď schémy 13, 14 a 15).

Schéma 13 – Poplatok za ŽDC pre nákladný vlak 960 hrubých t v r. 2007 (EUR/vlkm)



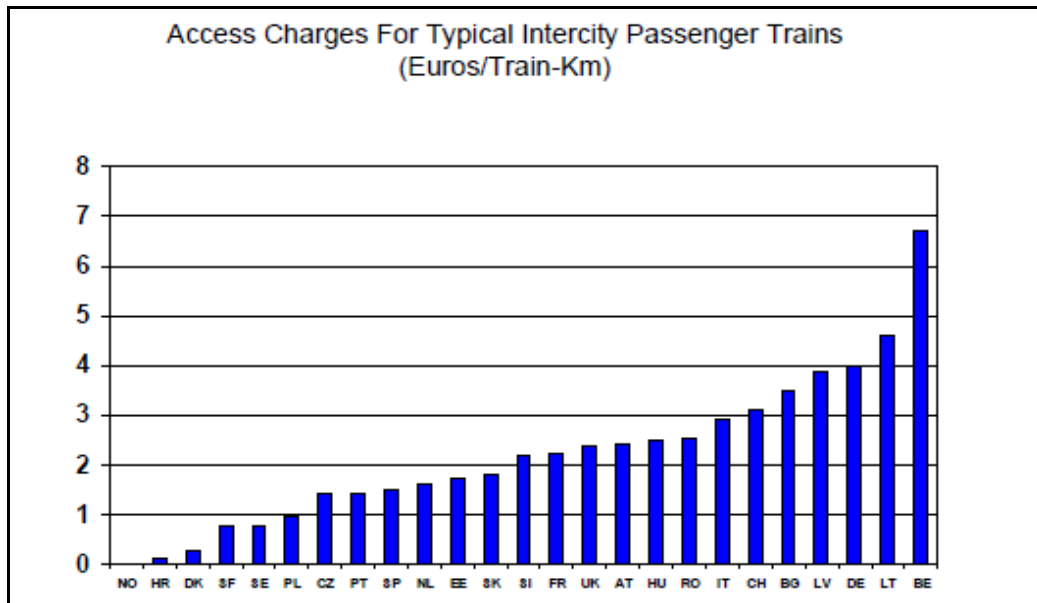
Zdroj: IFT: Správa o poplatkoch za použitie infraštruktúry 2008

Schéma 14 – Poplatok za ŽDC pre nákladný vlak 2000 hrubých t v r. 2007 (EUR/vlkm)



Zdroj: IFT: Správa o poplatkoch za použitie infraštruktúry 2008

Schéma 15 – Poplatok za ŽDC pre osobný medzimestský vlak v r. 2007 (EUR/vlkm)



Zdroj: IFT: Správa o poplatkoch za použitie infraštruktúry 2008

6.2.2 Problémy vyplývajúce z regulácie poplatku

76. Zo systému, akým bol nastavený poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty, vyplývalo niekoľko vážnych problémov – znížila sa konkurencieschopnosť železničnej dopravy voči cestnej, znížila sa konkurencieschopnosť Slovenska v rámci tranzitu a spôsob stanovenia poplatku tiež mohol negatívne pôsobiť na rozvoj konkurenčného prostredia.

Zníženie konkurencieschopnosti ŽND voči CND

77. Železničnú a cestnú nákladnú dopravu nemožno považovať za všeobecne zameniteľné, ale medzi týmito dvomi typmi dopravy sú určité interakcie – predovšetkým sa dopĺňajú, ale do určitej miery si aj konkurujú.
78. V železničnej nákladnej doprave je možné realizovať výraznejšie úspory z rozsahu ako v cestnej doprave z dôvodu oveľa väčších prepravných kapacít železničnej dopravy v porovnaní s cestnou (kapacita jedného vlaku je niekoľko desiatok krát väčšia ako kapacita nákladného auta) a z dôvodu rozdielneho pomeru fixných a variabilných nákladov - pri železničnej doprave sú v porovnaní s cestnou oveľa vyššie fixné náklady ale nižšie variabilné náklady (napr. rušne a vozne sú nákladnejšou investíciou v porovnaní s nákladným autom, ale na druhej strane, dodatočné zvýšenie množstva prepravovaného tovaru v železničnej doprave je v porovnaní s cestnou dopravou lacnejšie). Z uvedených dôvodov cena železničnej dopravy na jednu jednotku s nárastom prepravovaného objemu klesá. Preprava malých množstiev ľahkých vecí na malé vzdialenosti je preto nevhodná pre železničnú dopravu, a v takýchto prípadoch je efektívnejšie použiť cestnú dopravu. Ak je však tovar ťažší, objemnejší, prepravovaný na väčšie vzdialenosti, vzhľadom na úspory z rozsahu vzrastá význam železničnej dopravy. Veľké objemy ťažších tovarov

na dlhé vzdialenosti je efektívnejšie prepravovať železničnou dopravou.¹⁸ V závislosti od toho, o aký tovar sa jedná, odkiaľ a kam sa prepravuje a v akom množstve, sa tak pre jednotlivé typy dopravy vygenerujú rôzne ceny, za ktoré možno daný tovar prepraviť. Zaujemca o prepravu si hlavne na základe ceny ako aj iných skutočností pre neho dôležitých (rýchlosť prepravy, spoľahlivosť a pod.) vyberie ten typ dopravy, ktorý je pre neho najvýhodnejší.

79. Problém, ktorý tu v súvislosti s poplatkom za železničnú dopravnú cestu vznikol je, že železničná a cestná infraštruktúra sú spoplatnené rozdielne - poplatok za použité železničnej dopravnej cesty do roku 2011 pokrýval fixné aj variabilné náklady spojené s využitím dopravnej cesty, pričom spoplatnená bola celá železničná sieť. Na rozdiel od toho, cestná infraštruktúra bola pred zavedením mýta v roku 2010 spoplatnená len minimálne – vo forme cestnej dane a diaľničnej známky, ktorá bola od roku 2010 nahradená elektronickým mýtom, pričom mýtom sú spoplatnené len diaľnice a cesty I. triedy. V dôsledku rozdielneho prístupu k spoplatneniu infraštruktúry dochádzalo k výraznému skresleniu, deformovaniu cien jednotlivých druhov dopravy a tým pádom k vytvoreniu umelej nerovnováhy medzi cestnou a železničnou dopravou, kedy železničná doprava bola predražovaná a cestná relatívne zlacňovaná. Dôsledkom takéhoto prístupu k regulácii poplatku za železničnú dopravnú cestu bolo, že klesal podiel železničnej dopravy na celkovom prepravnom výkone a rástol podiel cestnej nákladnej dopravy, pričom táto zmena nesúvisela s efektívnosťou, reálnymi nákladmi spojenými s dopravou ale bola vytvorená umelo v dôsledku rôzneho prístupu k spoplatneniu infraštruktúry. Okrem ekonomických negatív toto spôsobovalo aj iné problémy, ako preťaženie cestnej infraštruktúry a z toho vyplývajúci rast nehodovosti, zhoršený stav životného prostredia a pod., následky čoho sú financované aj zo štátneho rozpočtu.

Zníženie konkurencieschopnosti SR v tranzite

80. Ako vyplýva zo schém 13 a 14, poplatok za železničnú dopravnú cestu bol v železničnej nákladnej doprave v porovnaní s okolitými krajinami veľmi vysoký. Toto spôsobovalo, že Slovensko bolo pri tranzite pre dopravcov neatraktívnu krajinou a teda bolo v tranzite menej konkurencieschopné. Podľa vyjadrenia dopravcov tranzitné dopravy obchádzali Slovensko a klesal tak objem dopravy slovenských dopravcov.

¹⁸ Vo všeobecnosti cestná doprava je preferovaná pre rôznorodé produkty s menšou hmotnosťou ale veľkou pridanou hodnotou (napr. elektroniku, kusové zásielky, balený a paletizovaný tovar menších rozmerov), v prípadoch ak je doprava realizovaná medzi rôznorodými destináciami a na malé a stredné vzdialenosti, ako aj v prípadoch, kde veľkú úlohu zohráva rýchlosť a presnosť dodávky (dodávky just in time, ľahko skaziteľný tovar). Ak je však nákladná doprava založená na pravidelnej preprave veľkého objemu homogénneho produktu alebo ide o dopravu na veľké vzdialenosti medzi rovnakými destináciami je výhodnejšia železničná doprava, pretože vzhľadom na vysokú kapacitu dopravy je možné realizovať úspory z rozsahu. Železničná doprava sa tak využíva najmä na prepravu homogénnych tovarov, hromadných substrátov (rudy, uhlie, štrky), drevo, stavebniny, chemické produkty (umelé hnojivá, nafta, benzín) a poľnohospodárske plodiny (obilie, cukrová repa) na stredné až väčšie vzdialenosti (150 – 200 km a viac).

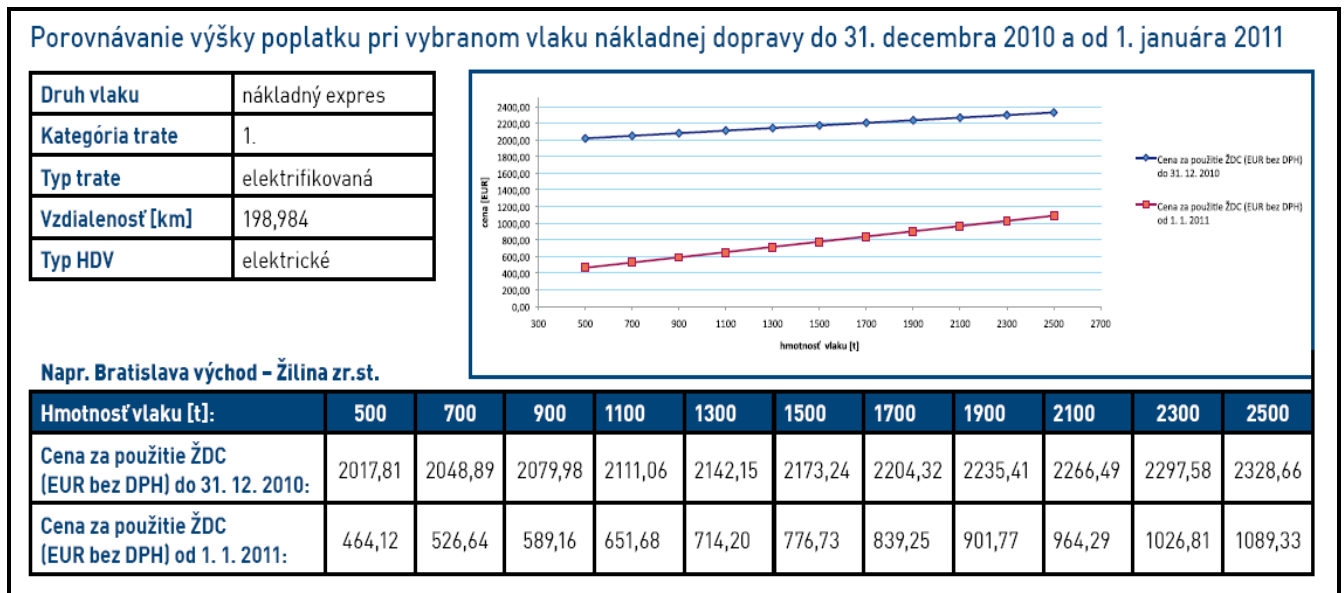
Dopad regulácie na rozvoj konkurenčného prostredia

81. Nastavenie poplatku za železničnú dopravnú cestu spôsobom popísaným vyššie, malo priamo negatívny dopad aj na rozvoj konkurenčného prostredia. V dôsledku vysokého poplatku klesal objem železničnej dopravy, čo celkovo sťažuje pôsobenie nových dopravcov v železničnom sektore, pretože im ponecháva menší priestor pre ich pôsobenie. Okrem toho, novým hráčom sa ľahšie presadzuje na rastúcom trhu ako na trhu s klesajúcim objemom výkonov.
82. Pôsobenie nových hráčov na trhu bolo sťažené aj tým, že sa so zhoršenými podmienkami v sektore nemusia vedieť vyrovať tak, ako štátni hráči dlhodobo etablovaní na trhu, ktorým navyše štát nevýhody vyplývajúce napr. z vysokého poplatku čiastočne kompenzoval (bližšie k tomuto v kapitole 6.3 – Dotácie a iná finančná výpomoc zo strany štátu).
83. Ďalším problémom vyplývajúcim zo systému nastavenia poplatku za použitie železničnej dopravnej cesty bolo, že v základnom poplatku boli zahrnuté aj rôzne služby, ktoré využívala hlavne spoločnosť CARGO, ale už nie v takej miere ich využívali súkromní dopravcovia. V dôsledku toho sa pre nových dopravcov neopodstatnene zvyšovali náklady a zároveň boli znevýhodňovaní voči spoločnosti CARGO tým, že platili za niečo, čo nevyužívali.
84. Za problematické zo strany dopravcov sa dá považovať aj to, že pri stanovovaní poplatku najväčšiu váhu zohrávala dĺžka prejdeho úseku. Tým pádom boli vysoko spoplatnené aj jazdy prázdnych vlakov, čo dopravcom mohlo spôsobovať problémy, keďže v železničnej doprave je komplikovanejšie vyťažovať vlaky ako v cestnej doprave.

6.2.3 Regulácia poplatku od 1.1.2011

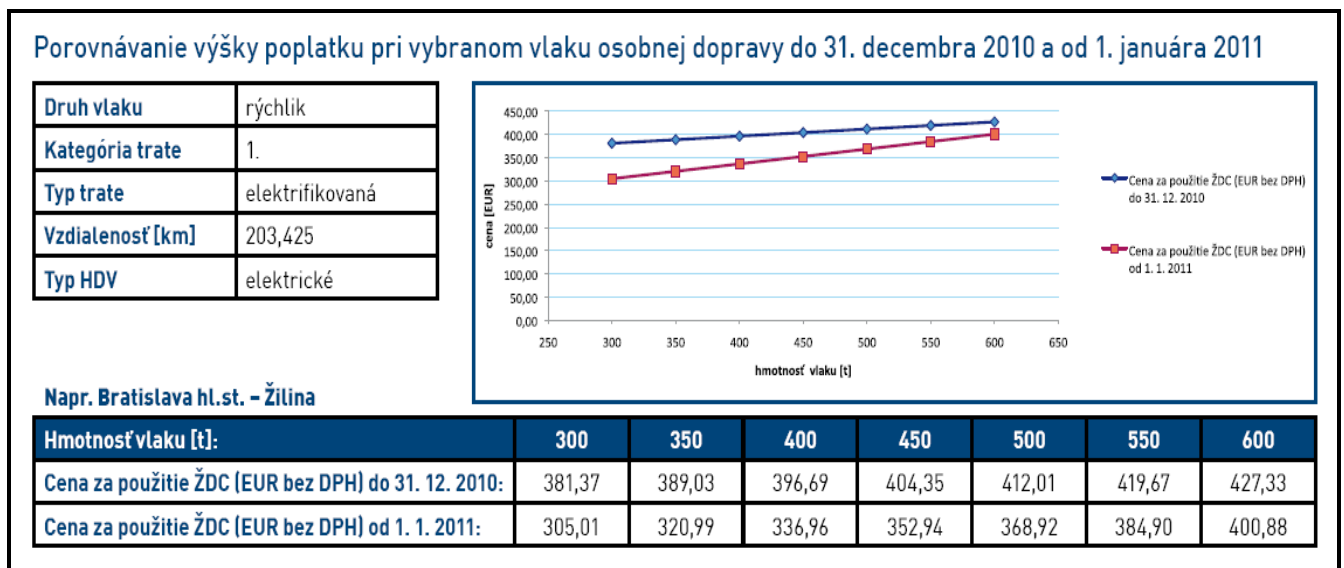
85. Od 1.1.2011 došlo k výraznej zmene v spôsobe určovania poplatku za železničnú dopravnú cestu. Dňa 2. decembra 2010 vydal ÚRŽD Výnos č. 3/2010 o určení úhrad za prístup k železničnej infraštruktúre. Týmto výnosom sa od 1.1. 2011 určili nové maximálne ceny za prístup k železničnej infraštruktúre, ale hlavne sa výrazne zmenil systém výpočtu.
86. Najvýraznejšia zmena nastala v tom, že do ceny za železničnú dopravnú cestu sa premietajú len variabilné náklady, ktoré vznikajú s prevádzkou vlaku na železničnej infraštruktúre, a nie aj fixné náklady, ako tomu bolo v minulosti. Takáto zmena systému regulácie spôsobila, že poplatky za železničnú dopravnú cestu výrazne poklesli - podľa dôvodovej správy k výnosu ÚRŽD č. 3/2010, v nákladnej doprave poplatok klesol z 10 EUR/vlkm na 3-4 EUR/vlkm a v osobnej doprave z 1,88 EUR/vlkm na 1,47 EUR/vlkm. Nová výška poplatkov zodpovedá približne priemeru krajín EÚ. Príklady zmien výšky poplatkov za železničnú dopravnú cestu pred a po zmene regulácie sú v schémach 16 a 17.

Schéma 16 – Porovnanie poplatku za ŽDC pred a po regulácii pri ŽND



Zdroj: www.zsr.sk

Schéma 17 – Porovnanie poplatku za ŽDC pred a po regulácii pri ŽOD



Zdroj: www.zsr.sk

87. Pozitívnu zmenou takisto je, že v základnom poplatku nie sú zahrnuté dodatočné služby, ktoré sú poskytované samostatne, a platia za ne len tí dopravcovia, ktorí tieto služby využívajú. Nový systém spoplatnenia na rozdiel od predchádzajúceho tiež kladie väčší dôraz na hmotnosť vlaku ako na dĺžku prejdeného úseku, takže umožňuje jednoduchšie (lacnejšie) realizovať jazdy prázdnych vlakov.
88. Zmena regulácie poplatku za železničnú dopravnú cestu sa robila s očakávaniami, že železničná sieť SR sa stane atraktívnejšou pre dopravcov najmä v nákladnej doprave, že železničná doprava bude konkurencieschopnejšia voči cestnej doprave a že Slovensko v rámci

medzinárodnej železničnej dopravy bude konkurencieschopnejšie v tranzite, výsledkom čoho by mal byť nárast objemu železničnej nákladnej dopravy.

89. Dopad zmeny regulácie je v súčasnosti ešte predčasné vyhodnocovať. Vplyv zníženého poplatku na rast objemu železničnej dopravy sa nemohol ešte naplno prejavíť z toho dôvodu, že výnos ÚRŽD bol schválený až v decembri 2010 a nebolo možné ho využiť pri cenových ponukách v obchodných prípadoch uzatváraných pred týmto termínom. Avšak podmienkou toho, aby očakávania zo zmeny regulácie poplatku týkajúce sa zvýšenia objemu železničnej dopravy boli splnené je, aby dopravcovia zníženie poplatku preniesli do svojich cien. Prenesenie znížených nákladov do cien je však reálne očakávať iba na konkurenčných trhoch resp. u firiem, ktoré sú pod konkurenčným tlakom. Vzhľadom na štruktúru trhu v SR je komplexné prenesenie zníženia poplatku na všetkých tratiach do cien dopravy otázne.

6.3 Dotácie a iná finančná pomoc zo strany štátu

90. V železničnom sektore je prítomný silný štátny vplyv vyplývajúci nielen z vlastníctva a kontroly spoločností ŽSR, CARGO a ZSSK štátom, ale aj z toho, že tieto podniky sú na štáte „závislé“ aj finančne – sú príjemcovia výrazných dotácií zo štátneho rozpočtu alebo iných foriem pomoci. Najvýznamnejšie dotácie a iné formy pomoci poskytované zo strany štátu štátnym železničným podnikom sú nasledovné:

6.3.1 Dotácie pre ŽSR

91. ŽSR sú správcom železničnej infraštruktúry. Zabezpečujú jednak správu a prevádzku železničnej dopravnej cesty a organizujú a riadia dopravu na dráhach, ale tiež sú zodpovedné aj za výstavbu a modernizáciu železničnej infraštruktúry.
92. Nosnou činnosťou ŽSR je správa a prevádzka dráh a tiež organizovanie a riadenie dopravy. Táto činnosť je vykonávaná na základe Zmluvy o prevádzkovaní dráh (Zmluvy o prevádzkovaní železničnej infraštruktúry), ktorá je uzatváraná medzi štátom, zastúpeným MDVRR SR, ako vlastníkom železničnej infraštruktúry a ŽSR ako manažérom železničnej infraštruktúry. Do roku 2010 bola zmluva uzatváraná na jeden rok, posledná zmluva je uzatvorená už na trojročné obdobie, na roky 2011 – 2013. V zmluve sa ŽSR zaväzujú spravovať, prevádzkovať železničnú infraštruktúru a organizovať dopravu na nej a štát sa zaväzuje uhradiť ŽSR formou neinvestičnej dotácie sumu, ktorá kryje rozdiel medzi nákladmi a výnosmi spojenými s prevádzkovaním železničnej infraštruktúry. Bilancia Zmluvy o prevádzkovaní dráh je zhrnutá v tabuľke 1.

Tabuľka 1 – Bilancia zo zmluvy o prevádzkovaní dráh (v mil. EUR)

V mil. EUR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Náklady	371	362	376	408	401	393
Výnosy	254	241	240	227	182	190
<i>Z toho poplatky za ŽDC</i>	230	223	224	195	180	189
Dotácia k strate	119	115	119	136	136	119
Dotácia k poplatku*	0	0	0	40	0	8
Zisk/strata	3	-6	-16	-5	-83	-76

Zdroj: Výročné správy ŽSR

* Dotácia k poplatku je dotácia určená na poskytnutie osobitných (nižších) sadzieb poplatkov za použitie železničnej infraštruktúry pre dopravcov s cieľom zvýšiť objem realizovaných dopravných výkonov.

93. Ako vyplýva z tabuľky, pre príjmovú stránku hospodárenia ŽSR je kritickým faktorom jednak objem výkonov železničnej dopravy, od čoho sa odvíja poplatok za železničnú dopravnú cestu (najmä objem výkonov štátnych dopravných spoločností ZSSK a CARGO, ktorých platby ŽSR predstavujú 95% z celkových platieb za železničnú dopravnú cestu) a jednak možnosti štátneho rozpočtu.
94. Z tabuľky 1 je tiež zrejmé, že výška výnosov ŽSR medziročne klesala, čo vyplývalo z poklesu dopravných výkonov ako aj zo zníženia ceny za prístup k železničnej dopravnej ceste formou osobitných sadzieb poplatkov. Na druhej strane náklady spojené s prevádzkovaním dráhy neklesali takou mierou ako výnosy, ale dokonca stúpali. Hoci sa štát v Zmluve o prevádzkovaní dráh zaväzuje uhradiť ŽSR rozdiel ekonomicky oprávnenými nákladmi vynaloženými na plnenie objednaných výkonov podľa zmluvy a výnosmi, pri určovaní výšky dotácie prihliadal aj na možnosti štátneho rozpočtu a dotácia nie vždy pokrývala stratu ŽSR vyplývajúcu zo Zmluvy o prevádzkovaní dráhy. Uvedený systém financovania, kedy štát neuhrádzal celý rozdiel medzi výnosmi a nákladmi, významne prispieval k prehľbovaniu straty ŽSR a jej následnému zadlžovaniu. Údaje o celkovom hospodárení ŽSR sú zhrnuté v tabuľke 2.

Tabuľka 2 – Hospodárenie ŽSR (v mil. EUR)

V mil. EUR	2006	2007	2008	2009	2010
Náklady	483	507	539	526	534
Výnosy	446	474	503	435	433
Zisk/strata	-39	-34	-37	-91	-101

Zdroj: Výročné správy ŽSR

95. ŽSR tiež zabezpečujú výstavbu a modernizáciu železničnej infraštruktúry, ktorá je financovaná najmä z investičných dotácií štátneho rozpočtu, fondov EÚ, úverov a aj vlastných zdrojov spoločnosti.
96. Okrem uvedenej pravidelnej neinvestičnej dotácie a investičných dotácií ŽSR dostáva od štátu aj iné finančné výpomoci. Napr. v roku 2006 boli zo strany štátu vyrovnané štátne záruky pre ŽSR prostredníctvom FNM za roky 2004 – 2006, odpustené penále voči Sociálnej poisťovni a do základného imania ŽSR ako nepeňažný vklad vo výške 78 mil. EUR prevedené pohľadávky MF SR v súvislosti s poskytnutím prostriedkov štátneho rozpočtu. V roku 2007 boli do

štátneho dlhu prevzaté úvery so štátnou zárukou vo výške 664 mil. EUR. V roku 2009 bola ŽSR poskytnutá návratná finančná výpomoc vo výške 70 mil. EUR na riešenie dopadov finančnej a hospodárskej krízy, ktorej cieľom bolo kompenzovať zníženie dopravných výkonov a zabezpečiť zachovanie zamestnanosti v ŽSR. V roku 2010 došlo k úhrade nekrytej straty z prevádzkovania dráh za rok 2003 v objeme 36,5 mil. EUR.

6.3.2 Dotácie pre ZSSK

97. Hlavným predmetom činnosti ZSSK je preprava osôb. Väčšina výkonov ZSSK sa realizuje ako dotovaná služba na základe objednávky od štátu. Štát, ktorý je povinný zabezpečiť dopravnú obslužnosť¹⁹ územia, uzatvára so ZSSK zmluvu o dopravných službách vo verejnom záujme. Touto zmluvou sa spoločnosť ZSSK zaväzuje poskytnúť osobnú dopravu v určitom rozsahu a za regulovanú cenu (ktorú by inak z hľadiska svojich obchodných záujmov neposkytovala vôbec alebo v požadovanom rozsahu alebo by ju neposkytovala za regulované ceny pre jej ekonomickú nevýhodnosť) a štát sa zaväzuje uhradiť za tieto výkony preukázateľnú stratu, ktorá v súvislosti s ich poskytovaním vznikne. Preukázateľná strata je rozdiel medzi ekonomicky oprávnenými nákladmi vynaloženými dopravcom na splnenie záväzku zo zmluvy a tržbami dosiahnutými z tohto záväzku. Zo strany štátu je však strata uhrádzaná maximálne do výšky finančných prostriedkov určených v štátnom rozpočte na príslušný rok, teda nie vždy v plnej miere uhradí rozdiel medzi nákladmi a výnosmi súvisiacimi s objednanými výkonmi.
98. Hospodárenie ZSSK za posledných 5 rokov je zhrnuté v tabuľke 3. Ako je z tabuľky zrejmé, spoločnosť ZSSK je tiež vo výraznej miere závislá na dotáciách zo štátneho rozpočtu, tieto predstavujú viac ako polovicu z jej celkových výnosov. Výraznou nákladovou položkou ZSSK je poplatok za železničnú dopravnú cestu, ktorý v roku 2010 predstavoval viac ako 15% nákladov a osobné náklady, ktoré predstavovali 21% nákladov.
99. Okrem dotácií na pokrytie straty vyplývajúcej zo zmluvy vo verejnom záujme štát ZSSK poskytuje aj investičné dotácie na modernizáciu mobilného parku.

¹⁹ Podľa § 19 zákona o doprave na dráhach dopravnou obslužnosťou je zabezpečenie poskytovania primeraného rozsahu dopravných služieb vo vnútroštátnej verejnej osobnej doprave na území vymedzenom v zmluve o dopravných službách vo verejnom záujme, najmä na zabezpečenie dopravy do zamestnania, škôl, zdravotníckych zariadení, úradov a späť. Primeraným rozsahom sa rozumie počet spojov za deň, presnosť a pravidelnosť jednotlivých spojov a kapacita dráhových vozidiel na jednotlivých tratiach a linkách, ktoré určí objednávateľ dopravných služieb na uspokojenie dopytu verejnosti počas jednotlivých dní v týždni.

Tabuľka 3 – Výkony a výsledky hospodárenia ZSSK

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cestujúci (tis. osôb)	49 054	47 021	45 598	47 184	45 342	45 004
Dopravný výkon (mil. vlkm)	31,75	31,98	31,89	31,74	31,7	31,59
Prepravný výkon (mil. oskm)	2 166	2 194	2 148	2 279	2 249	2 291
Počet zamestnancov	4 775	4 893	4 818	4 983	4 979	5 014
<i>V mil. EUR</i>						
Náklady, z toho	291	324	298	292	355	342
<i>Úhrada za ŽDC</i>	57	52	59	52	58	58
<i>Osobné náklady</i>	53	57	61	66	70	73
Výnosy, z toho	273	332	293	294	382	347
<i>tržby z prepravy osôb</i>	71	85	84	86	84	85
<i>dotácia VVZ</i>	161	173	179	166	270	228
Zisk/strata	-18	8	-5	-31	27	5

Zdroj: Výročné správy ZSSK

6.3.3 Finančná pomoc pre CARGO

100. Železničná nákladná doprava by mala fungovať čisto ako komerčná aktivita. Spoločnosť CARGO preto nedostáva zo štátneho rozpočtu pravidelné dotácie ako ŽSR alebo ZSSK. Je však dlhodobo v zlej finančnej situácii (výsledky hospodárenia sú v tabuľke 4), a aj z tohto dôvodu je tejto spoločnosti poskytovaná zo strany štátu určitá forma pomoci. Napr. v roku 2009 bola CARGO poskytnutá návratná finančná výpomoc vo výške 66 mil. EUR, ktorá mala slúžiť na zmiernenie dopadov krízy, okrem iného mala zabezpečiť, aby nedošlo k prepúšťaniu zamestnancov. Finančné prostriedky boli použité na krytie osobných nákladov, na úhradu poplatkov za použitie železničnej dopravnej cesty a na úhradu ostatných finančných výdavkov.

Tabuľka 4 – Výkony a výsledky hospodárenie CARGO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Prepravný výkon (mil. tkm)	9 326	9 703	9 331	8 912	6 485	7 669
Preprava tovaru (tis. t)	47 745	50 055	49 154	44 525	33 789	38 610
Počet zamestnancov	11 856	11 375	10 813	10 448	9 826	9 546
<i>v mil. EUR</i>						
Náklady, z toho	539	586	484	464	449	483
<i>Poplatok za ŽDC</i>	170	165	160	135	117	123
<i>Osobné náklady</i>	129	123	127	126	123	132
Výnosy	534	548	481	461	340	378
Výsledok hosp. činnosti	-14	-28	-8	-3	-127	-123

Zdroj: Výročné správy CARGO

101. Podobne ako u ZSSK, aj u CARGA medzi najväčšie nákladové položky patrí poplatok za použitie železničnej dopravnej cesty, ktorý v roku 2010 predstavoval 25% nákladov a osobné náklady, ktoré predstavovali 27% z celkových nákladov.

6.3.4 Dôsledky štátnej dotačnej politiky

102. Z uvedeného vyplýva, že v SR je železničný sektor, čo sa týka finančného hľadiska, pod výrazným vplyvom štátu. Spôsob, akým sú zo štátneho rozpočtu poskytované dotácie a iné formy finančnej výpomoci považuje úrad za problematický z viacerých dôvodov.
103. V sektore zohráva významnú úlohu poplatok za železničnú dopravnú cestu. Je dôležitým príjmom ŽSR a významnou nákladovou položkou dopravcov, preto jeho nastavenie výrazne ovplyvňuje príjmy manažéra infraštruktúry a náklady dopravcov, teda aj ich celkovú finančnú situáciu. Zároveň výška poplatku za železničnú dopravnú cestu ovplyvňuje aj výšku dotácií zo štátneho rozpočtu („dofinancovanie“ ŽSR, úhrada straty výkonov vo verejnom záujme ZSSK a pod.). Dôvodom, pre ktorý bol poplatok do roku 2011 stanovený spôsobom, že pokrýval variabilné aj fixné náklady spojené so správou železničnej infraštruktúry bolo aj to, aby štát nemusel poskytovať vyššie dotácie ŽSR na úhradu fixných výdavkov. Takýto prístup štátu však spôsobil, že poplatok za železničnú dopravnú cestu bol veľmi vysoký a preto dochádzalo k poklesu prepravných výkonov na železnici, tým pádom aj k poklesu príjmov ŽSR. Tiež dopravcovia sa dostávali do problémov z dôvodu vysokých nákladov na jednej strane a znižovania objemu prepravy na druhej strane, nakoľko zákazníci sa preorientovávali na cestnú dopravu. Boli pokusy riešiť tento nepriaznivý stav, nie však systematicky, ale napr. osobitnými dotáciami v roku 2008 a 2010 pre ŽSR na poskytnutie nižších poplatkov, v roku 2009 na zmiernenie dopadov vyplývajúcich aj z vysokého poplatku štát poskytol finančnú výpomoc spoločnosti CARGO, ktorá bola použitá aj na úhradu nákladov spojených s poplatkom za železničnú dopravnú cestu.
104. Systém nastavenia poplatku za železničnú dopravnú cestu a dotácií pre ŽSR bol teda riešený skôr z politického ako ekonomického hľadiska, kedy dôraz sa kládol viac na možnosti štátneho rozpočtu ako ekonomické princípy, čo spôsobilo deformácie v železničnom sektore popísané v predchádzajúcej kapitole. Regulovaná cena by mala totiž určitým spôsobom nahrádzať trhovú cenu, teda aj cena za prístup k železničnej dopravnej ceste by mala byť signálom o cene vstupu (cene použitia infraštruktúry), od ktorého sa potom odvíjajú investície, vstup do odvetvia, dopravné výkony, úroveň dopravy, alokácia zdrojov a pod. Ak je cena za prístup k infraštruktúre stanovovaná nie na základe ekonomických princípov, ale napr. z dôvodu možností štátneho rozpočtu, tak nesie skreslenú, deformovanú informáciu, čo sa následne prejavuje v neefektívnom využívaní infraštruktúry a vôbec v celkovej deformácii podmienok podnikania v sektore dopravy. Tieto deformácie neboli riešené systematicky, ale ďalšími dotáciami.
105. Ďalej v oblasti poskytovania dotácií úrad pokladá za problematické, že Zmluva o správe dráh uzatvorená so ŽSR ako aj Zmluva o výkonoch vo verejnom záujme uzatvorená ZSSK neobsahuje mechanizmy, ktoré by vytvárali tlak na ŽSR resp. ZSSK alebo ich stimulovali k tomu, aby vykonávali činnosť efektívnejšie, znižovali náklady čo by následne viedlo k zníženiu cien ich produktov. Dotácia tak ako je poskytovaná v podstate len automaticky vykrýva vzniknutú stratu.

106. Ďalším problémom je, že v prípade ŽSR aj ZSSK si štát objednáva určitý rozsah výkonov, ktoré majú tieto spoločnosti zabezpečiť, pričom sa zaväzuje uhradiť stratu vyplývajúcu zo zabezpečenia týchto výkonov. Reálne však celá strata nie je uhradená, úhrada sa realizuje podľa možností štátneho rozpočtu, čím sa kumuluje dlh, zhoršuje finančná pozícia spoločností a zvyšuje ich zadlženosť.
107. Za významný problém úrad považuje aj finančnú výpomoc pre CARGO, ktorá bola poskytnutá v roku 2009 na riešenie dopadov krízy. V sektore okrem CARGO pôsobia aj iní dopravcovia, na ktorých kríza tiež mala negatívny vplyv, týmto subjektom však pomoc poskytnutá nebola. Toto mohlo poskytnúť CARGO neodôvodnenú výhodu oproti konkurentom. Vo februári 2010 EK začala hĺbkové šetrenie s cieľom zistiť, či poskytnutý úver je zlučiteľný s pravidlami poskytovania štátnej pomoci.
108. Uvedené problémy v sektore sa začali už čiastočne riešiť. Dňa 16. marca 2011 prijala vláda SR materiál Program revitalizácie železničných spoločností. Ide o určitý ozdravný plán železníc, ktorého cieľom je zabezpečiť stabilitu v železničnom sektore a zachovať rozvojový potenciál železníc, ako aj nastaviť pravidlá pre štátne financovanie, eliminovať disproporcie medzi objemom výkonov objednávaných a uhrádzaných, stabilizovať železničné spoločnosti a zabezpečiť ich vyrovnané hospodárenie. Za týmto účelom materiál navrhuje prijať viaceré opatrenia, jednak okamžité, krátkodobé opatrenia (zamerané na šetrenie, redukciu nákladov, prispôsobenie objemu objednávaných výkonov u ŽSR a ZSSK finančným možnostiam štátu, uznanie a postupná úhrada kumulovaného dlhu u ŽSR a ZSSK) ako aj koncepčné, strategické opatrenia potrebné pre stabilizáciu železničného sektora ako takého.

6.4 Zásahy štátu do sektora

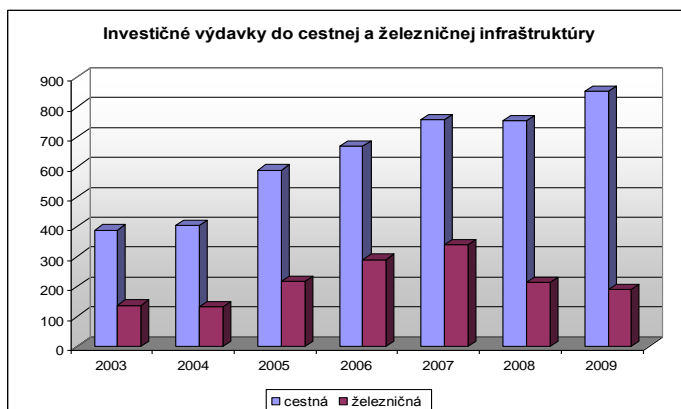
109. Úrad považuje za problematické, že v sektore nie je nezávislý regulátor. Sektorovým regulátorom je Úrad pre reguláciu železničnej dopravy. Je to rozpočtová organizácia napojená na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly MDVRR SR. Predsedu úradu vymenúva odvoláva vláda na návrh ministra dopravy. ÚRŽD teda nie je nezávislým orgánom - z hľadiska finančného aj personálneho je pod vplyvom MDVRR SR.
110. MDVRR SR je zodpovedné za nastavenie dopravnej politiky, kontroluje tri najsilnejšie subjekty v železničnom sektore – ŽSR, ZSSK a CARGO a zároveň má vplyv na výkon regulácie, od ktorej výrazne závisia podmienky na trhu pre nových hráčov – tu vzniká výrazný priestor pre konflikt záujmov.
111. Problematické sú aj politické zásahy do sektora. Keďže všetky tri železničné podniky sú vlastnené štátom a okrem toho patria k najväčším zamestnávateľom, štát prostredníctvom nich rieši aj iné veci, napr. sociálne. Napr. počas krízy štát trval na udržaní zamestnanosti v ŽSR a CARGO, na čo im bola poskytnutá aj štátna výpomoc, alebo v roku 2009 nebolo možné zvýšiť cestovné v osobnej doprave zo sociálnych dôvodov.

112. Riešenie sociálnych problémov patrí medzi legitímne úlohy vlády, ale tieto by mali byť riešené na to určenými nástrojmi a nie zásahmi do spoločností, ktoré by mali fungovať v podstate na komerčných princípoch. Takýto prístup vedie skôr k deformácii trhu.

6.5 Kvalita infraštruktúry a interoperabilita

113. Pri železničnej doprave konkurencieschopnosť sektora ako aj úroveň konkurencie v rámci sektora ovplyvňuje aj kvalita železničnej infraštruktúry. Nízka kvalita infraštruktúry znižuje atraktivnosť železničnej nákladnej dopravy ako aj konkurencieschopnosť SR pri medzinárodnej preprave oproti ostatným krajinám, pretože pri zlej kvalite infraštruktúry je nižšia prepravná rýchlosť, väčšie prestoje a pod. Nízka kvalita infraštruktúry sa negatívne prejavuje aj v osobnej doprave – nekvalitné trate, nemoderné a meškajúce vlaky vedú k strate cestujúcich na úkor iných druhov dopravy. Pri nákladnej železničnej doprave, ktorá má skôr medzinárodný charakter, je dôležité aj bezproblémové prepojenie slovenskej železničnej siete s okolitými, teda úroveň interoperability.
114. Čo sa týka kvality infraštruktúry, táto nie je v SR vysoká. Napr. materiál vlády Prehodnotenie výkonnosti a ekonomickej efektívnosti železničných spoločností železničnú infraštruktúru v SR vyhodnotil nasledovne: *„Infraštruktúru železničnej dopravy je možné charakterizovať pomerne vysokou hustotou siete so zastaranou technológiou, pričom technická základňa infraštruktúry železničnej dopravy nie je dostatočne pripravená na meniace sa podmienky a štruktúru dopravného trhu. Na nízku technickú úroveň a kvalitu technickej základne železničnej dopravy vplyva zanedbaná údržba a nedostatočná obnova. Uplynulý nerovnomerný spôsob investovania finančných prostriedkov na zabezpečovanie modernizácie a rozvoja železničnej a cestnej infraštruktúry spôsobuje výrazné zaostávanie rozvoja železničných tratí v európskych koridoroch v porovnaní s okolitými krajinami EÚ.“*
115. Nízka kvalita železničnej infraštruktúry môže byť aj v dôsledku, ako uvádza materiál, dlhodobého uprednostňovania investícií do cestnej infraštruktúry (viď schéma 18), čo súvisí s dlhodobým úsilím SR dokončiť výstavbu základnej kostry diaľničnej siete.

Schéma 18 – Investičné výdavky do cestnej a železničnej infraštruktúry (mil. EUR)



Zdroj: údaje MDVRR SR

116. S kvalitou infraštruktúry súvisí aj problém interoperability. Ako bolo uvedené v kapitole 3, cieľom liberalizácie bolo vytvoriť právny, technicky aj prevádzkovo integrovaný európsky železničný systém, teda aby sa železničné trate zjednotili aj po technickej stránke, aby dopravca z jednej krajiny mohol pôsobiť bez problémov v ďalšom členskom štáte a aby vlaky mohli bez problémov prechádzať hranicami, čo by zjednodušilo, zrýchlilo a zatriktívnilo železničnú dopravu. Tento cieľ stále nie je ešte splnený, Európa je stále segmentovaná rôznymi technickými normami a národnými požiadavkami, čo vyplýva z toho, že historicky boli železnice budované na národnej báze.
117. V podmienkach SR je medzinárodná doprava (export, import, tranzit) zväčša vykonávaná v spolupráci so zahraničnými dopravcami, kedy slovenskí dopravcovia realizujú tú časť dopravy, ktorá sa týka SR a zahraniční dopravcovia realizujú dopravu v zahraničí. Po technickej stránke táto spolupráca napr. v prípade exportu prebieha tak, že slovenský dopravca, ktorý má licencie a povolenia na podnikanie v oblasti železničnej nákladnej dopravy v SR privezie vlak od odosielateľa do pohraničnej prechodovej stanice, kde sa vlak odstaví. Zahraničný dopravca, ktorý má licencie a povolenia na výkon železničnej nákladnej dopravy v krajine, kam export smeruje, vlak preberie (pričom zvyčajne vymení rušeň a personál) a pokračuje v preprave na území druhého štátu. Obdobne prebieha odovzdávanie vlakov aj pri importe a tranzite.
118. Medzinárodná doprava funguje vyššie popísaným spôsobom preto, lebo v rôznych krajinách sú rozdielne technické aj legislatívne podmienky na pôsobenie v oblasti železničnej nákladnej dopravy (rôzne technické podmienky na prevádzkovanie rušňov z dôvodu technickej nekompatibility železničných infraštruktúr pri použití rušňov, rôzne elektrické napájacie sústavy, rozdielne odborné požiadavky na personál plus je potrebná znalosť domáceho jazyka a domácich predpisov) a dopravcovia nedisponujú potrebnými licenciami a oprávneniami pre viaceré krajiny, pretože ich získanie je časovo aj finančne náročné.
119. Modernizácia železničnej infraštruktúry je však dlhodobá a finančne nákladná záležitosť. Berúc do úvahy zlú finančnú situáciu v sektore sa v blízkej budúcnosti ani nedajú očakávať výraznejšie investície do infraštruktúry a jej modernizácie. Podľa materiálu *Revitalizácia železničných spoločností schváleného vládou SR 16.3.2011* sa „v období najbližších troch rokov nepredpokladá významnejší technický rozvoj železníc formou nových investícií okrem investícií kofinancovaných zo zdrojov EÚ a investícií na odstránenie tých bodových problémov, ktoré zjavne a výrazne limitujú intenzívnejšie využitie železníc.“ Materiál však zároveň uvažuje „otvoriť infraštruktúru ŽSR moderným trakčným vozidlám s elektronickým riadením pohov, v investičnej oblasti sa preto treba sústrediť – okrem modernizácie koridorových tratí – na urýchlenú výmenu koľajových obvodov 25 Hz za počítače náprav, najmä v oblasti uzlu Bratislava na trati Bratislava – Štúrovo.“
120. V spojitosti s infraštruktúrou úrad poukazuje ešte na jeden problém, ktorý podľa spoločností pôsobiacich v železničnom sektore brzdí rozvoj železničnej nákladnej dopravy, a to že nie je systematicky riešená podpora budovania

železničných vlečiek a podniky nie sú motivované na udržiavanie existujúcich vlečiek.

121. Rozvoj železničnej dopravy a rast dopravných výkonov je podmienený aj prístupom podnikov k železničnej infraštruktúre. Ak chce použiť železničnú dopravu niekto, kto k nej nemá priamy prístup (či už odberateľ alebo dodávateľ), je potrebné na začiatkový resp. konečný úsek prepravy použiť cestnú dopravu a tovar preložiť, čo zvyšuje celkové dopravné náklady dopravy a čas potrebný na prepravu. Alebo druhou možnosťou je vybudovanie si vlastnej infraštruktúry – železničnej vlečky, ktorou sa podnik napojí na celoštátnu železničnú sieť.
122. So správou vlečky sú spojené určité náklady ako aj administratíva a s rastom nákladov na správu vlečky ako aj poklesom objemu železničnej dopravy v dôsledku vysokého poplatku sa mnohé vlečky prestali využívať (v súčasnosti je aktívnych 350 vlečiek oproti 1 200 v minulosti). Ak podnik nemá vlečku, bude uprednostňovať cestnú dopravu na úkor železničnej, čo tiež brzdí nárast prepravných výkonov v železničnej doprave.

6.6 Správanie sa štátnych spoločností

123. Všeobecne na liberalizovaných trhoch, kde už majú možnosť vstupovať noví konkurenti, často vzniká problém, že dominantný štátny hráč robí kroky, aby si samostatne alebo „s pomocou“ ostatných štátnych firiem v sektore ochránil svoje monopolné postavenie na trhu a aby znemožnil alebo skomplikoval novým hráčom – jeho konkurentom – vstup na trh.
124. Z teórie a existujúceho prípadového práva vyplýva, že v železničnom sektore môže dôjsť resp. aj dochádza najčastejšie k nasledujúcim problémom:
 - i. uprednostňovanie štátnych spoločností zo strany manažéra infraštruktúry pri alokácii kapacít,
 - ii. dominantný hráč (dopravca) odmieta prístup k infraštruktúre, ktorú vlastní a ktorú pre pôsobenie na trhu potrebujú aj noví dopravcovia,
 - iii. dominantný hráč (dopravca) môže používať rôzne cenové praktiky cielené na vytlačenie konkurentov z trhu alebo bránenie ich rastu na trhu.

Alokácia kapacít

125. Aby mohli dopravcovia vykonávať svoje aktivity, musia spolupracovať s manažérom infraštruktúry, ktorý je zodpovedný hlavne za pridelovanie kapacít dopravnej cesty jednotlivým dopravcom. Keďže manažér infraštruktúry je často štátnou spoločnosťou s určitými väzbami na štátnych dopravcov (ktoré vyplývajú napr. z histórie, usporiadania sektora), môže mať tendenciu zvyhodňovať štátnych dopravcov na úkor ostatných.
126. V podmienkach SR dopravcovia uzatvárajú so ŽSR ako správcom infraštruktúry zmluvy o prístupe na dopravnú cestu a ŽSR dopravcom prideluje dopravné kapacity/trate. Dopravcovia tiež so ŽSR majú uzatvorené aj iné zmluvy týkajúce sa dodávok trakčnej energie, prenájmu priestorov a pod.

127. Z verejne dostupných informácií ako aj z vyjadrení súkromných dopravcov nie sú indície o tom, že by ŽSR určitým spôsobom zvýhodňovali štátnych dopravcov. Výraznejšie problémy pri alokácii kapacít nie je v podmienkach SR ani možné očakávať vzhľadom na to, že železničná sieť v SR ani zďaleka nie je plne vyťažená.

Odmietanie prístupu k infraštruktúre

128. Súkromní dopravcovia, aby mohli pôsobiť na trhu, potrebujú okrem prístupu na dopravnú cestu aj prístup k určitým ďalším službám alebo k určitej infraštruktúre, ktorý môže poskytnúť len dominantný dopravca. Štátni dopravcovia tak môžu brániť novým hráčom vstúpiť na trh alebo expandovať na trhu tým, že im neodôvodnene odmietajú prístup k tejto infraštruktúre.

129. Podľa verejne dostupných informácií ako aj z informácií poskytnutých úradu súkromnými dopravcami, v SR môžu byť určité problémy najmä v dvoch oblastiach – v prístupe k elektrickým rušňom a prístupe k zariadeniam na tankovanie pohonných hmôt.

130. Ako je uvedené v kapitole 6.1 – Bariéry vstupu na trh, z dôvodu určitých technických problémov sa v SR nemôžu používať moderné elektrické rušne, iba staršie typy, ktoré sa už nevyrábajú. Tieto rušne však vlastní štátny dopravca – spoločnosť CARGO – a bez ich prenájmu alebo predaja môžu mať súkromní dopravcovia obmedzený prístup k elektrickým rušňom. Súkromní dopravcovia oslovení úradom indikovali určité problémy v tejto oblasti. Môžu síce využívať motorové rušne, ale náklady spojené s prevádzkou elektrických rušňov sú výrazne nižšie ako náklady spojené s prevádzkou motorových rušňov.

131. Na správanie CARGA v tejto oblasti upozornila aj vláda SR, ktorá dňa 19. 1. 2011 schválila materiál Analýza fungovania železničných spoločností, kde okrem iného v rámci analýzy Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia, a.s. uviedla, že „...poklesu výkonov nezabránilo ani úsilie manažmentu spoločnosti udržať si monopolné postavenie na železničnom prepravnom trhu všetkými dostupnými prostriedkami. Medzi ne patrilo napríklad: ... pomerne hromadné likvidácie použiteľných dráhových vozidiel s cieľom zabrániť, aby sa dostali do rúk alternatívnych dopravcov.“

132. Druhým problémom, čo sa týka prístupu k infraštruktúre CARGA, sú zariadenia na čerpanie pohonných hmôt do motorových rušňov. Ako už bolo uvedené v kapitole 6.1 – Bariéry vstupu na trh, v SR v procese delenia spoločností na správcu infraštruktúry a dopravcov bola celoslovenská sieť zariadení na dopĺňanie pohonných hmôt do rušňov pridelená spoločnosti CARGO a nikto iný, okrem CARGA, takéto zariadenia nevlastní. Noví dopravcovia, podľa ich vyjadrení, nemajú prístup k zariadeniam CARGA a tankovanie nafty zväčša realizujú tak, že na miesta schválené ŽSR (na určitú vyhradenú koľaj) pristavia autocisternu s naftou, ktorú si zabezpečili od obchodníka s PHM a naftu prečerpávajú z tejto autocisterny priamo do nádrže rušňa. Zabezpečenie tohto procesu je však náročné.

Cenové praktiky

133. Dominantná spoločnosť sa vstupu nových konkurentov môže brániť aj rôznymi cenovými praktikami, napr. nastavením nízkych cien za dopravu, ktorým noví dopravcovia nedokážu konkurovať alebo si môže určitou cenovou politikou na seba nadväzovať odberateľov, ktorí majú tendenciu odísť ku konkurencii.
134. Napr. úrad už v minulosti postihol správanie CARGA, kedy CARGO podmieňovalo poskytnutie výhodných prepravných podmienok zákazníkovi realizáciou všetkých jeho prepráv výlučne cez CARGO, čím bránilo vstupu konkurencie na trh. Toto rozhodnutie úradu bolo potvrdené aj Najvyšším súdom SR.
135. Súkromní dopravcovia poukazujú aj na príliš nízke ceny CARGA, ktoré podľa nich nezodpovedajú nákladom a ktorým oni nedokážu konkurovať. Na toto správanie CARGA upozornila aj vláda v materiáli Analýza fungovania železničných spoločností, kde uviedla, že *„...poklesu výkonov nezabránilo ani úsilie manažmentu spoločnosti udržať si monopolné postavenie na železničnom prepravnom trhu všetkými dostupnými prostriedkami. Medzi ne patril napríklad predaj produktov za ceny, blízke nákladovým cenám, cenová politika spoločnosti zavedením tzv. „mimoriadnych“ a „výnimočných“ cien (idúcich i pod úroveň zakalkulovania celopodnikovej réžie) umožňovala odkláňať sa smerom nadol pomerne výrazne od štandardných tarifných cien.“*
136. Keďže v oblasti protisúťažného konania má kompetencie zasiahnuť úrad, na začiatku roku 2011 začal šetrenie na trhu nákladnej železničnej dopravy. Začatie tohto prešetrovania neznamena, že došlo k porušeniu zákona. Cieľom prešetrovania je zistiť, či správanie sa spoločnosti CARGO vyvoláva obavy z možného porušenia zákona a teda či existuje dôvod na začatie správneho konania vo veci.

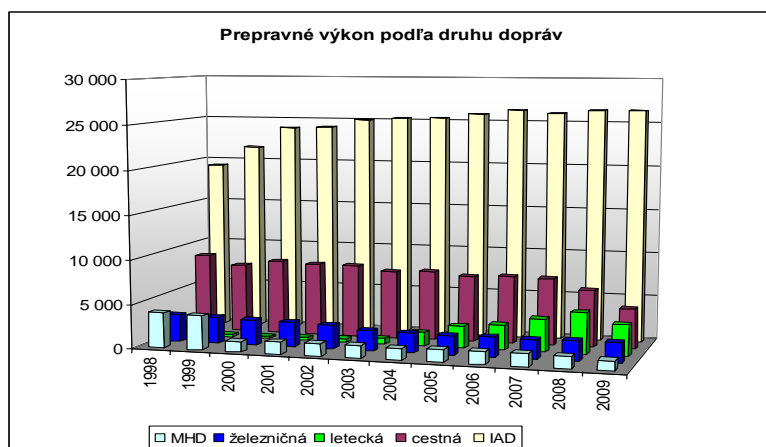
6.7 Špecifické problémy v oblasti železničnej osobnej dopravy

137. Železničná osobná doprava, podobne ako nákladná doprava, má tiež svoje špecifiká, ktoré treba pri hodnotení problémov v sektore zohľadniť. Prvým špecifikom železničnej osobnej dopravy resp. verejnej osobnej dopravy ako takej je, že sa na ňu nepozera veľmi ako na podnikateľskú činnosť ako v prípade nákladnej dopravy ale skôr ako na verejnú službu plniacu rôzne ciele nie ekonomického charakteru, napr. umožňuje občanom dopraviť sa za prácou, vzdelaním, do zdravotníckych zariadení za prijateľnú cenu. Z uvedeného dôvodu je verejná osobná doprava (cestná aj železničná) do veľkej miery organizovaná štátom, samosprávnymi krajinami a obcami a financovaná z ich rozpočtov na základe zmlúv o výkonoch vo verejnom záujme, pričom ceny sú regulované. V prípade železničnej osobnej dopravy ceny formou maximálnych cien reguluje ÚRŽD.
138. Čo sa týka železničnej osobnej dopravy, rámec organizovania a financovania je nastavený zákonom o doprave na dráhach. Štát, ktorý je povinný zabezpečiť

dopravnú obslužnosť²⁰ územia, uzatvára so ZSSK zmluvu o dopravných službách vo verejnom záujme. Touto zmluvou sa spoločnosť ZSSK zaväzuje poskytnúť osobnú dopravu v určitom rozsahu a za regulovanú cenu (ktorú by inak z hľadiska svojich obchodných záujmov neposkytovala vôbec alebo v požadovanom rozsahu alebo by ju neposkytovala za regulované ceny pre jej ekonomickú nevýhodnosť) a štát sa zaväzuje uhradiť za tieto výkony preukázateľnú stratu, ktorá v súvislosti s ich poskytovaním vznikne. Preukázateľná strata je rozdiel medzi ekonomicky oprávnenými nákladmi vynaloženými dopravcom na splnenie záväzku zo zmluvy a tržbami dosiahnutými z tohto záväzku.

139. V súčasnosti sa realizuje presun kompetencií v oblasti regionálnej železničnej osobnej dopravy na samosprávne kraje, kedy od roku 2012 bude už v kompetencii samosprávnych krajov zabezpečiť základnú dopravnú obslužnosť samosprávneho kraja, bude teda v ich kompetencii objednávať výkony vo verejnom záujme týkajúce sa regionálnej železničnej dopravy. K tomuto kroku sa pristúpilo z toho dôvodu, že ak prímestskú autobusovú dopravu objednávajú samosprávne kraje a železničnú regionálnu dopravu štát, tak nie je dostatočne zabezpečená nadväznosť autobusových a vlakových spojení, existujú súbežné spoje, čo zvyšuje požiadavky na verejné zdroje, znižuje kvalitu verejnej dopravy a tým nepriaznivo ovplyvňuje dopyt po nej.
140. Ďalším špecifikom železničnej osobnej dopravy je, že rovnako ako v oblasti železničnej nákladnej dopravy existuje určitá miera konkurencie medzi železničnou dopravou a cestnou dopravou. V tomto prípade najsilnejšia konkurencia existuje zo strany individuálnej automobilovej dopravy. Ako vyplýva zo schémy 19, individuálna osobná doprava rastie, ale železničná aj cestná verejná doprava klesajú.

Schéma 19 – Prepravné výkony podľa druhu dopravy (v mil. oskm)



Zdroj: údaje MDVRR SR

²⁰ Podľa § 19 zákona o doprave na dráhach dopravnou obslužnosťou je zabezpečenie poskytovania primeraného rozsahu dopravných služieb vo vnútroštátnej verejnej osobnej doprave na území vymedzenom v zmluve o dopravných službách vo verejnom záujme, najmä na zabezpečenie dopravy do zamestnania, škôl, zdravotníckych zariadení, úradov a späť. Primeraným rozsahom sa rozumie počet spojov za deň, presnosť a pravidelnosť jednotlivých spojov a kapacita dráhových vozidiel na jednotlivých tratiach a linkách, ktoré určí objednávateľ dopravných služieb na uspokojenie dopytu verejnosti počas jednotlivých dní v týždni.

141. Do vzťahov medzi jednotlivými druhmi dopravy zasahuje štát svojou politikou, ktorou sa snaží podporiť rozvoj verejnej osobnej dopravy.
142. Čo sa týka súťaže, táto v sektore železničnej osobnej dopravy nie je rozvinutá. Na trhu pôsobí len štátny dopravca, spoločnosť ZSSK. Sektor je síce liberalizovaný, a na komerčnej báze môžu poskytovať služby aj súkromní dopravcovia, avšak takmer všetky výkony v oblasti železničnej osobnej dopravy sa realizujú ako dotovaná služba vo verejnom záujme na objednávku štátu. Spôsob, akým je uzatváraná zmluva o výkonoch vo verejnom záujme vplyva na rozvoj konkurencie na trhu železničnej osobnej dopravy.
143. Štát si v zmluve o výkonoch vo verejnom záujme objednáva určité dopravné výkony a zaväzuje sa na tieto výkony uhradiť preukázateľnú stratu, ktorá s ich poskytovaním vznikne. Táto zmluva bola doteraz vždy podpísaná priamo so ZSSK bez výberového konania, čo znamená, že vôbec neboli vytvorené podmienky na to, aby v oblasti železničnej osobnej dopravy mohol začať pôsobiť iný dopravca a by sa tu rozvíjala konkurencia. Doposiaľ bola zmluva medzi štátom a ZSSK uzatváraná na jeden rok, ale predposledná zmluva bola uzatvorená na obdobie troch rokov (2008 – 2010) a od roku 2011 je zmluva uzatvorená na obdobie 10 rokov (2011 – 2020), pričom môže byť predĺžená o ďalších 5 rokov.
144. Uvedený systém uzatvárania zmlúv vo verejnom záujme napriek tomu, že ho legislatíva umožňuje,²¹ úrad považuje za problematický z hľadiska rozvoja súťaže. Keďže väčšina dopravných výkonov v železničnej osobnej doprave je realizovaná na základe zmlúv vo verejnom záujme, potenciálny záujemca o vstup na trh musí mať prístup aj k týmto výkonom a teda mal by mať možnosť získať, uzavrieť zmluvy o výkonoch vo verejnom záujme. Ak však štát uzatvorí zmluvu so ZSSK priamym zadáním bez verejnej súťaže na 10 - 15 rokov, tak na takéto obdobie výrazne obmedzí rozvoj konkurencie na trhu resp. uzavrie trh pre konkurenciu. Bez konkurenčného prostredia sa následne nevytvoria ani podmienky na znižovanie nákladov dopravcu na výkony vo verejnom záujme, ani na zvyšovanie kvality osobnej dopravy.
145. Avšak v poslednej podpísanej zmluve so ZSSK bol už vytvorený určitý priestor pre postupnú liberalizáciu dopravných železničných služieb. V čl. IV tejto zmluvy je uvedené, že objednávateľ (teda štát) má právo vyňať jednotlivé vlaky zo zmluvy a zadať ich inému dopravcovi priamo alebo dať do verejnej súťaže. Celkový rozsah dopravných výkonov, ktorý môže byť vyňatý (spolu s tým rozsahom výkonov, čo prejde na vyššie územné celky) môže byť najviac 35% z celkových objednaných výkonov a medziročne môže dôjsť k poklesu o 10% z celkových objednaných výkonov.

²¹ Financovanie verejnej osobnej dopravy je upravené nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 1370/2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave. Podľa tohto nariadenia v regionálnej alebo diaľkovej železničnej osobnej doprave môže byť zmluva o výkonoch vo verejnom záujme udelená aj priamym zadáním, pričom dĺžka zmluvy nesmie prekročiť 15 rokov. Predmetné nariadenie bolo transponované do našej legislatívy, konkrétne do zákona o doprave na dráhach. Podľa tohto zákona objednávateľ dopravných služieb môže uzavrieť zmluvu o dopravných službách vo verejnom záujme priamym zadáním vybranému železničnému podniku.

146. Reálne už aj došlo k využitiu možnosti vstupu nového hráča na trh. MDVRR SR podpísalo v decembri 2010 so súkromnou železničnou spoločnosťou RegioJet zmluvu o dopravných službách vo verejnom záujme na prevádzkovanie železničnej osobnej dopravy na trati Bratislava – Dunajská Streda - Komárno na obdobie marec 2012 – december 2020. Ročne ide o výkon vo výške 1,25 mil. vlkm, čo sú približne 4% z dopravných výkonov, ktoré realizuje ZSSK. Podľa vyjadrenia ministra dopravy, RegioJet počas celého obdobia platnosti zmluvy garantuje reálnu cenu výkonov na úrovni 5,695 EUR/vlkm, pričom táto suma je o 16% nižšia v porovnaní s cenou ZSSK.

7. Záver

147. Ako vyplýva z materiálu, sektor železničnej dopravy v SR v súčasnosti zápasí s vážnymi problémami - prepravné výkony v železničnej doprave dlhodobo klesajú, správca infraštruktúry ako aj štátni dopravcovia sa nachádzajú v zlej finančnej situácii, noví súkromní dopravcovia na trhu pôsobia len v malej miere. Táto situácia bola v značnej miere spôsobená tým, že na podnikanie v sektore neboli vytvorené vhodné podmienky, pričom za najzávažnejší problém sa dá považovať zle nastavená cenová regulácia prístupu k železničnej dopravnej ceste v spojitosti s politikou štátu týkajúcou sa financovania sektora.

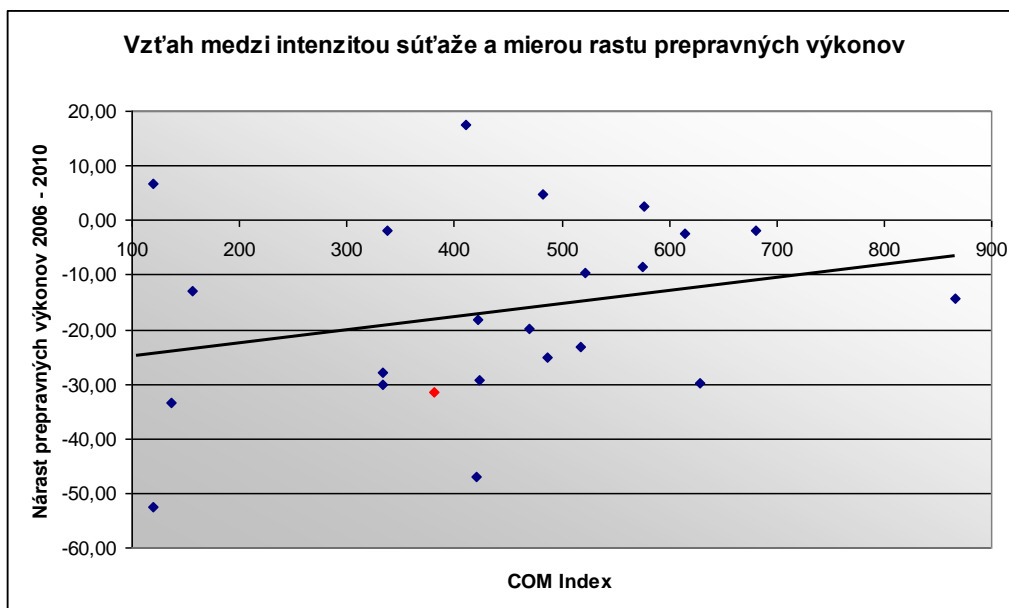
148. Tieto problémy v sektore železničnej dopravy začínajú byť riešené len v posledných mesiacoch – k 1.1.2011 sa zmenila regulácia poplatku za prístup k železničnej infraštruktúre, v marci sa prijal program revitalizácie železničných spoločností, pripravuje sa privatizácia spoločnosti CARGO. Cieľom prijímaných opatrení je nastaviť v sektore štandardné podmienky podnikania, zlepšiť postavenie železničných spoločností a hlavne zvýšiť celkové prepravné výkony železničnej dopravy.

149. Po vytvorení štandardných podmienok v sektore však bude rásť význam súťaže na trhu, pretože to bude práve súťažné prostredie, ktoré bude nútiť podniky k väčšej efektívnosti, k prenosu úspor nákladov do cien dopravy - teda k nižším cenám, čo vedie k nárastu prepravných výkonov. Ako vyplýva zo schémy 20, v krajinách²², kde je vyššia intenzita súťaže, je aj vyššia miera nárastu prepravného výkonu²³ (očisteného od vplyvu HDP).

²² V schéme sú označené údaje za krajiny EÚ a Nórsko, okrem Malty a Cypru (nemajú železničnú sieť) a Dánska, Luxemburska a Portugalska (za tieto tri krajiny úrad nemal k dispozícii všetky potrebné údaje). Slovensko je vyznačené červenou farbou.

²³ Vzhľadom na krízový rok 2009, kedy nielen na Slovensku došlo k výraznému prepadu dopravných výkonov je presnejšie hovoriť skôr o menšom poklese prepravných výkonov.

Schéma 20 – Vzťah medzi intenzitou súťaže a rastom prepravného výkonu (tkm) medzi rokmi 2006 – 2010 (očistené od vplyvu HDP)²⁴



Zdroj: dáta EUROSTAT, výpočet a spracovanie úrad

²⁴ Graf znázorňuje vzťah medzi COM Indexom 2011 v jednotlivých krajinách a mierou nárastu prepravných výkonov v tkm za obdobie 2006 – 2010, ktorý je očistený od vplyvu HDP, pretože zmena HDP má výrazný vplyv aj na zmenu prepravných výkonov. Očistenie vplyvu HDP bolo realizované nasledovne: za roky 2005 – 2010 úrad vypočítal pre každú krajinu rast HPD aj rast prepravných výkonov vo forme indexu s bázou v roku 2005. Potom pre každú krajinu boli jednotlivé indexy rastu prepravných výkonov vydelené indexom rastu HDP. Takýmto spôsobom sa očistil vývoj prepravných výkonov od vplyvu HDP. Z očisteného vývoja prepravných výkonov bol vypočítaný medziročný nárast medzi rokmi 2006-2010 pre každú krajinu, ktorý je v grafe zobrazený spolu s hodnotou COM Indexu 2011. Obdobné výsledky vyjdú aj v prípadoch, ak sa vypočíta nárast prepravného výkonu medzi inými časovými obdobiami alebo ak sa zohľadní aj hodnota COM Indexu z roku 2007.