

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich

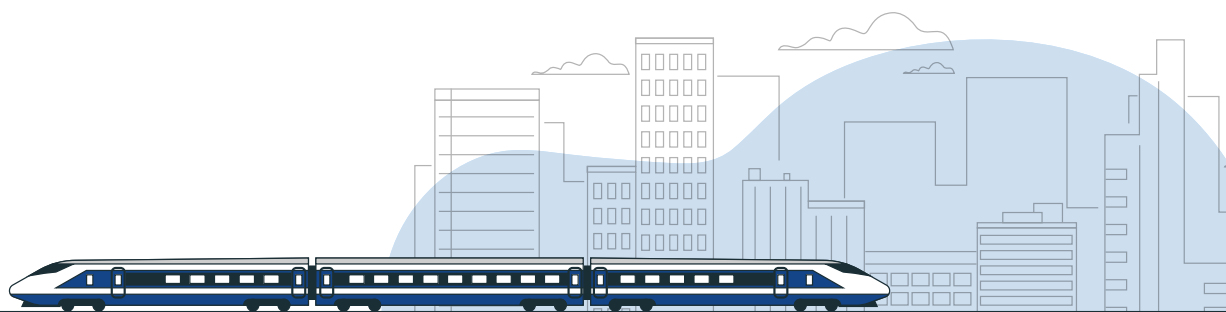
Masterplan dla kolei w Polsce

fundacja

ProKolej 

Spis treści

Wstęp	4
Streszczenie menedżerskie	5
1 Europa demonopolizuje kolej	7
1.1. Czym jest IV Pakiet Kolejowy?	7
1.2. Gdzie uwalnia się rynek?	8
1.3. Co zyskuje gospodarka?	12
2 Dobre praktyki europejskie	13
2.1. Szwecja: dobrze wydane pieniądze podatników	15
2.2. Czechy: metoda małych kroków	18
2.3. Włochy: kolej, która pokonała lotnictwo	21
2.4. Najwięksi też potrzebują konkurencji	22
Co Polacy tracą na braku konkurencji?	25
3 Niedobre praktyki krajowe	26
3.1. Wyższe wydatki, niższe efekty	26
3.2. Trudne do sterowania monopole	28
4 Jak otworzyć rynek przewozów pasażerskich w Polsce?	31
5 Formuła dla przewozów z dofinansowaniem publicznym	33
5.1. Przepisy UE – przetarg obowiązkowy?	33
5.2. Przepisy polskie – deklaracja przyspieszenia liberalizacji	34
5.3. Czym grozi unikanie i pozorowanie przetargów?	36
5.4. Jak wygląda procedura wyboru operatora?	36
5.5. Jak rozplanować harmonogram działań?	37
5.6. O czym nie zapomnieć?	38
6 Formuła dla przewozów komercyjnych	42
6.1. Otwarty dostęp do infrastruktury	42
6.2. Likwidacja barier proceduralnych	42
7 Potencjał rozwojowy i finansowy rynku	47
Dziesięć zasad otwarcia polskiego rynku na konkurencję	
Postówie	
Najważniejsza literatura	



ilustracja storryset/freepik

Wstęp

4

Rolą państwa jest nie tylko budowa i utrzymanie infrastruktury, ale również zapewnienie podstawowego poziomu obsługi transportowej. Wynika to z powiązania zadań dotyczących transportu z politykami o charakterze przestrzennym, socjalnym i środowiskowym. W tym kontekście zauważyć należy, że niepokrywanie kosztów przychodami ze sprzedaży usług nie musi oznaczać utraty korzyści, nawet w sytuacji, gdy generuje to bezpośrednią stratę w przedsiębiorstwie przewozowym. Przyjmuje się bowiem, że deficyt ten rekompensować mogą korzyści gospodarcze i społeczne, przewyższające poziom strat finansowych przewoźników. W związku z tym w przewozach pasażerskich, oprócz racjonalności gospodarczej opartej na regułach rynkowych, występuje znaczący obszar, który określa się jako usługa publiczna (public service).

Wsparcie finansowe dla określonych rodzajów działalności może przejawiać się w utrzymywaniu lub też dofinansowywaniu przez władze publiczne własnych przedsiębiorstw świadczących usługi przewozowe, bądź wspieraniu określonych rodzajów działalności transportowej bez przesądzania o charakterze świadczących je podmiotów. Dla obywatela znaczenie ma oferta przewozowa, za którą odpowiedzialny jest organizator przewozów, a nie sam przewoźnik. Ekonomia przewozów i sposób kontraktowania usług powinny być dla pasażerów sprawą wtórną, bo jako podatnicy są oni zainteresowani generalną efektywnością systemu, a nie rozstrzygnięciem przetargu na korzyść konkretnego podmiotu.

Proces otwierania rynku pasażerskich przewozów kolejowych znajduje się cały czas w fazie początkowej. Po zakończeniu przyznanych Polsce okresów przejściowych i wejściu w życie pełnego zakresu regulacji europejskich,

ujętych w tzw. IV Pakiecie Kolejowym¹, podstawową formą kontraktowania usług kolejowych przewozów pasażerskich, mających charakter usługi publicznej, będą procedury konkurencyjne (przetarg).

Rynek kolejowy zorganizowany zgodnie z powyższymi zasadami ma zagwarantować sektorowi publicznemu zwiększenie efektywności i wzmocnienie narzędzi kształtowania oferty przewozowej oraz zapewnić wykonawcom równe traktowanie, dostęp do zamówienia oraz szybkich i skutecznych środków ochrony prawnej. Kluczem do realizacji tego celu jest stabilność, przewidywalność, przejrzystość i standaryzacja procesu weryfikacji ofert i wyboru wykonawców.

W Polsce spełnienie wymogów określonych przez rozporządzenie 1370/2007², dotyczących transparentnego i konkurencyjnego wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego oznacza przede wszystkim traktowanie tego procesu jako zamówienia publicznego. W związku z tym punktem odniesienia powinny być prawa i obowiązki uczestników rynku, które należałoby uregulować odpowiednio sformatowanymi przepisami ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych oraz ustawy z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.

Przykłady niemieckie, szwedzkie czy czeskie udowadniają, że efektem otwarcia rynku są wyraźne spadki dopłat do przewozów, sięgające nawet 30%. Co istotne, stosowanie uniwersalnych, sprawdzonych procedur we wszystkich wspomnianych przypadkach prowadziło do wzrostu podaży, tj. zwiększenia liczby połączeń, co powinno być podstawowym celem z punktu widzenia potrzeb społecznych i gospodarczych naszego kraju.

¹ Na tzw. IV Pakiet Kolejowy składa się 6 aktów prawa UE. Zawarte w nich przepisy mają na celu zakończenie tworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

² Rozporządzenie nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, Dz. Urz. UE 2007 L 315/1 ze zm.

Streszczenie menedżerskie

Konkurencja to mechanizm, który leży u podstaw gospodarki rynkowej i jest powszechnie akceptowanym standardem w większości sektorów gospodarki w Polsce. Dlatego trudno znaleźć uzasadnienie, czemu na rynku kolejowych przewozów pasażerskich utrzymujemy monopol i realizujemy reformy oparte głównie o kolejne przekształcenia dawnego monopolisty.

Pomimo znacznych środków zainwestowanych w polską kolej, efekty wzrostu potoków podróży uzyskano jedynie w segmencie przewozów aglomeracyjnych oraz w nielicznych województwach obsługiwanych przez nowych przewoźników. W pozostałych regionach, nawet duże inwestycje infrastrukturalne i taborowe nie zrewolucjonizowały oferty przewozowej, a zakres usług pozostał na niezmiennym poziomie. Główną przyczyną tej sytuacji jest kontrast pomiędzy poziomem budżetu organizatorów przewozów a stawkami, jakich oczekują przewoźnicy za każdy kilometr uruchomionego połączenia.

Doświadczenia i przykłady z wielu rynków kolejowych Europy, wskazują że jedynym trwałym mechanizmem, który pozwala urealnić poziom kosztów w sektorze kolejowym jest presja ze strony konkurentów. Dopiero w sytuacji konfrontacji z nowymi podmiotami dotychczasowe monopole zaczynają reagować na potrzeby klientów i dzięki niej weryfikują swoje oczekiwania wobec organizatorów finansujących usługi, jak i pasażerów.

Rywalizacja rynkowa sprawia, że nawet w krajach o najwyższych standardach rynkowych i dyscyplinie budżetowej efektywność wydatków publicznych rośnie. Co więcej, nowi przewoźnicy wcale nie wypychają dotychczasowych, ale mobilizują ich do poprawy efektywności. Rezultatem są wymierne korzyści zarówno dla pasażerów i budżetów publicznych.

Choć z wielu względów o kolei często myślimy w kategoriach naturalnego monopolu, traktowanie całego sektora jako domeny działania jednego przedsiębiorstwa jest anachronizmem. W sektorze dostępne są bowiem co najmniej dwa sprawdzone modele konkurencyjnej organizacji przewozów:

- konkurencja o rynek (competition for the market),
- konkurencja na rynku (competition in the market).

Do pierwszej kategorii możemy przypisać wszystkie przewozy dotowane, zarówno dalekobieżne, jak i regionalne. Z kolei konkurencja na rynku może mieć miejsce w przypadku relacji o dużych potokach podróży, czyli połączeń dalekobieżnych między dużymi aglomeracjami oraz wybranych pociągów sezonowych i międzynarodowych.

W modelu konkurencji o rynek władze publiczne wybierają na określony czas przedsiębiorstwa świadczące usługi na danym obszarze w drodze otwartego konkursu, czyli w praktyce przetargu. Formuła ta sprawdza się w przewozach nierentownych, mających charakter usługi publicznej. Wyraźnie zwiększa efektywność dofinansowania i mobilizuje do podnoszenia jakości usług. Dlatego, niekonkurencyjne powierzanie wykonywania przewozów powinno być absolutnym wyjątkiem, stosowanym wyłącznie w przypadkach usprawiedliwionych warunkami technicznymi – takimi jak wydzielona sieć, czy inna szerokość toru.

Model konkurencji na rynku to sytuacja, w której przewoźnicy konkurują bezpośrednio o pasażerów. Jest to rozwiązanie optymalne z punktu widzenia finansów publicznych, bo realizacja usług nie wymaga zaangażowania środków budżetowych. Niestety nie wszędzie można je zastosować, bo wymaga znalezienia linii i relacji, o odpowiednio wysokim potencjale przewozowym. W praktyce konkurencja na rynku sprawdza się więc w przewozach ekspresowych, między dużymi aglomeracjami.

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Statystyki wskazują, że na rynku kolejowym w Polsce działa wielu przewoźników. Nie ma jednak między nimi konkurencji, bo stosowane formy kontraktowania przewozów służą unikaniu przetargów i ich nie promują. Wśród zamawiających dominuje bezpośrednio zlecenie usług lub przetargi przygotowane pod kątem określonego, publicznego lub samorządowego oferenta. Co charakterystyczne nawet przewozy komercyjne wykonuje w naszym kraju przewoźnik państwowy. W rezultacie, udział w rynku nie jest pochodną efektywności, konkurencyjności czy preferencji pasażerów, ale odzwierciedla podział administracyjny lub interesy polityczne.

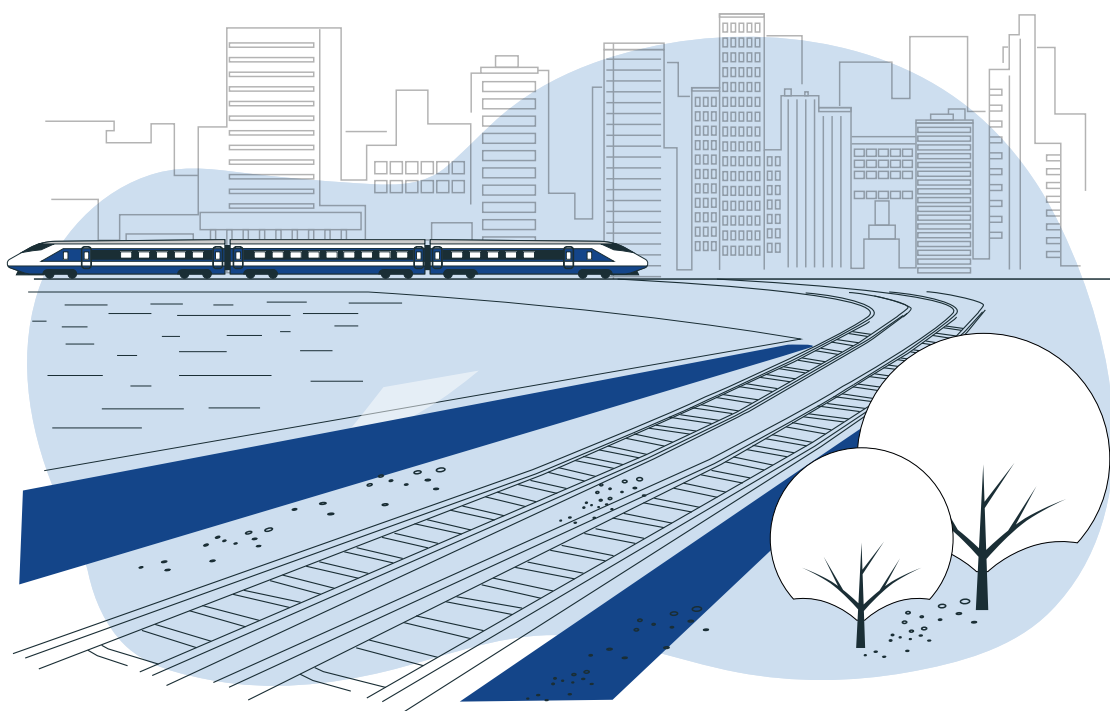
Brak konkurencji powoduje, że w Polsce, dysponującej atrakcyjnym układem sieci kolejowej i równomiernym rozłożeniem systemu osadniczego pociągi kursują rzadko. Wysokie stawki zniechęcają władze publiczne do zamawiania nowych kursów, a cen biletów nie da się z niczym porównać, ani zweryfikować, czy nie są zawyżone. W rezultacie zakres i jakość usług od lat tkwią na zbliżonym poziomie.

Niechęć do otwarcia polskiego rynku na konkurencję tłumaczy się różnie. Patriotyzmem gospodarczym, obawą przed przejściem rynku przez przewoźników zza granicy, zagrożeniem dla monopolisty, który straci część przychodów i zażąda wyższej dotacji. W rezultacie finansujemy połączenia, które mogłyby funkcjonować bez wsparcia publicznego

i obserwujemy, jak kolej traci udziały w rynku na rzecz w pełni zliberalizowanego transportu drogowego czy lotniczego.

W praktyce nie funkcjonują ani konkurencja o rynek ani na rynku. Zamawiający usługi służby publicznej wykorzystują do maksimum okresy przejściowe blokujące nowych przewoźników. Przetargi są sporadyczne i często pozorne. Formułowane tak, aby wziął w nich udział tylko jeden, dotychczasowy wykonawca. A w ruchu komercyjnym normą są przewlekłe postępowania, procedury administracyjne blokujące dostęp do atrakcyjnych relacji i niespotykane gdzie indziej, sztywne wymagania formalne.

Konkurencja na kolei nie jest rozwiązaniem, które wyeliminuje wszystkie problemy sektora. Ale kryzys finansowy, energetyczny i klimatyczny oznacza konieczność maksymalizacji środków publicznych, kierowanych na rozwój infrastruktury i finansowanie systemu kolejowego. Potrzebny jest impuls, który zburzy stagnację polskiego rynku kolejowego i pchnie go na ścieżkę rozwoju – przetartą w i innych krajach Unii Europejskiej i w innych gałęziach transportu. Otwarcie na rynku to metoda na pozyskanie nowych kategorii pasażerów na liniach rentownych i zwiększenie częstotliwości na trasach dotowanych. Bo celem finansowania kolei pasażerskiej jest bogata oferta, kierowana dla pasażerów, a nie zamożni przedsiębiorcy, korzystający z premii monopolisty.



ilustracja na podstawie stonyset/freepik

1

Europa demonopolizuje kolej

Jednym z podstawowych założeń unijnej polityki transportowej jest przeniesienie pasażerów na kolej z mniej przyjaznych dla środowiska gałęzi transportu. Polityka tzw. Europejskiego Zielonego Ładu zakłada walkę ze zmianami klimatycznymi i degradacją środowiska naturalnego oraz dąży do zapewnienia równowagi środowiskowej i do uzyskania neutralności klimatycznej do 2050 r., w tym redukcji emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% do 2030 r., w porównaniu z poziomami z 1990 r.

Strategia na rzecz Zrównoważonej i Inteligentnej Mobilności to dokument unijny, wpisujący się w plan działań na rzecz zrównoważonej gospodarki, przygotowany w ramach Europejskiego Zielonego Ładu. Program zakłada zwiększone inwestycje publiczne i prywatne w modernizację ekologiczną pojazdów i infrastruktury oraz wzmocnienie jednolitego rynku. Mają one zmienić europejski transport w system zrównoważony i konkurencyjny, a równocześnie odporny na przyszłe wstrząsy. Celem dokumentu jest zmiana sposobu przemieszczania się ludzi i przewozu towarów oraz ułatwienie łączenia różnych rodzajów transportu w ramach jednej podróży. Docelowo inteligentny, konkurencyjny, bezpieczny, dostępny i przystępny cenowo system transportu ma doprowadzić do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 90% do 2050 r.

Polityka klimatyczna UE zakłada, że to właśnie kolej jest środkiem transportu, który wymaga szczególnego wsparcia. Nowe regulacje europejskie mają pomóc w takiej reformie kolei, która umożliwi przejęcie przez nią jak największej części lądowego ruchu pa-

sażerskiego i towarowego. Niestety jedną z przeszkód na wyznaczonej ścieżce rozwoju jest fakt, że rynki kolejowe poszczególnych państw, znajdujące się w różnej fazie demonopolizacji, nie reformują się wystarczająco szybko, by stanowić konkurencję dla zliberalizowanego sektora transportu drogowego czy lotniczego. Niezbędne jest więc wzmocnienie konkurencji w tym zakresie, szczególnie w najmniej zaawansowanym pod tym względem segmencie przewozów pasażerskich.

W wyniku działań UE na rynku pojawiła się przestrzeń dla nowych przewoźników działających na zasadach konkurencyjnych. Przewozy deficytowe, zamawiane przez organizatorów publicznych, mogą w wyniku reform poprawić swoją efektywność ekonomiczną i jakość. Połączenia o większym potencjale rynkowym mogą natomiast zmienić formułę na komercyjną i utrzymywać się bez wsparcia publicznego.

Liberalizacja kolei pasażerskiej w Unii Europejskiej

Proces **otwierania rynku** pasażerskich przewozów kolejowych na konkurencję, który ma na celu budowę jednolitego europejskiego obszaru kolejowego³ oraz zwiększenie udziału i roli podmiotów prywatnych, także w wymiarze transgranicznym⁴.

1.1. Czym jest IV Pakiet Kolejowy?

Pakiety kolejowe to zestawy aktów prawa UE (dyrektyw i rozporządzeń) służących m.in. ujednoczeniu i liberalizacji europejskiego rynku kolejowego. Dla kwestii otwarcia na konkurencję przewozów pasażerskich kluczowy jest przyjęty 14 grudnia 2016 r. tzw. IV Pakiet

³ Rada Europejska, *Budowa jednolitego europejskiego obszaru kolejowego*.

⁴ Polityka liberalizacji rynku przewozów kolejowych w Unii Europejskiej a pozycja i rola organów regulacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich.

Tabela 1. Zmiany warunków rynkowych po wejściu w życie IV Pakietu Kolejowego

Poprzednio	Obecnie
W większości zamknięte narodowe rynki pasażerskie	Otwarcie dostępu do segmentu dalekobieżnych komercyjnych przewozów pasażerskich
Niczym nieograniczona możliwość bezpośredniego powierzenia umów o świadczenie usług publicznych	Procedury konkurencyjne jako podstawa wyboru przewoźników (po wygaśnięciu wcześniejszych umów)
Ograniczona swoboda dostępu do infrastruktury, zwłaszcza usługowej	Zasada niedyskryminacji w dostępie do całej infrastruktury
Ograniczona transparentność opłat	Wzmocniony nadzór nad charakterem i wysokością opłat

Źródło: opracowanie własne, na podst. A. Bertele', S. Stern, C. Lotz, N. Sandri, A. Ott, *The liberalization of the EU passenger rail market*, McKinsey & Company, 2019, s. 11, tłumaczenie własne.

Efektom realizacji IV Pakietu Kolejowego ma być nie tylko bardziej efektywny, ale i znacznie większy rynek kolejowy w Europie. Demonopolizacja czy liberalizacja nie oznacza bowiem wycofania się państwa z zapewniania usług publicznych, ale zmianę formuły ich kontraktowania oraz zwiększenia liczby oferentów i uczestników gry rynkowej.

Transparentne warunki i procedury kontraktowania realizacji przewozów poszerzą spektrum narzędzi kontroli finansów i kształtowania oferty przewozowej, m.in. poprzez likwidację barier w dostępie do taboru. Kontrola działalności przewoźników, **choćby ze względu na przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych, pomoże w nadzorze i skuteczniejszym egzekwowaniu realizacji zadań niż w przypadku powierzenia przewozów podmiotom państwowym, niejednokrotnie upolitycznionym lub niechętnym do dzielenia się wiedzą.**

Kolejowy. Składa się on z dwóch filarów: technicznego i rynkowego. Z punktu widzenia niniejszego opracowania znaczenie ma przede wszystkim „filar rynkowy”, który w transporcie kolejowym wprowadził zasadę konkurencyjnego kontraktowania umów o świadczenie usług publicznych. Główne założenia pakietu przedstawiono w tabeli poniżej.

1.2. Gdzie uwalnia się rynek?

W sektorze transportu kolejowego wyróżnia się dwa zasadnicze modele konkurencyjnej organizacji przewozów:

- konkurencja o rynek (*competition for the market*),
- konkurencja na rynku (*competition in the market*).

Do pierwszej kategorii możemy przypisać wszystkie przewozy dotowane, zarówno dalekobieżne, jak i regionalne. Z kolei konkurencja na rynku może mieć miejsce w przypadku relacji o dużych potokach podróży, dotyczy to m.in.: połączeń dalekobieżnych, pociągów sezonowych czy części tras międzynarodowych.

Przewozy realizowane w formule usług publicznych, na podstawie umów przewidujących rekompensatę

Rysunek 1. Segmenty rynku przewozów pasażerskich i źródła ich finansowania

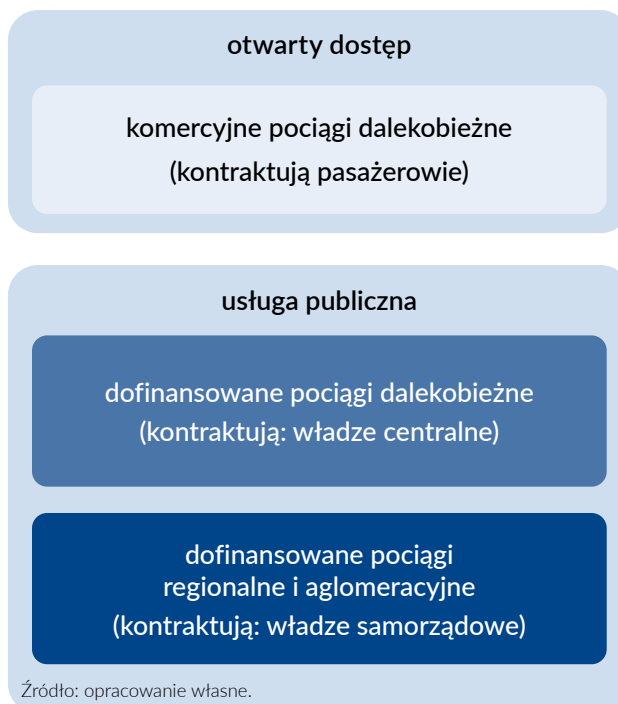


Tabela 2. Porównanie warunków rynkowych dla przewozów komercyjnych i usługi publicznej

Przewozy dofinansowane (usługa publiczna)	Przewozy komercyjne (otwarty dostęp)
Przewoźnik może korzystać z rekompensaty w przypadku braku pokrycia kosztów przychodami	Przewoźnik działa na własne ryzyko, przewozy nie są wspierane przez sektor publiczny
Odpowiedzialność za kształtowanie oferty przewozowej ponosi organizator przewozów	Przewoźnik samodzielnie decyduje o siatce połączeń i cenach biletów
Motywacją do realizacji przewozów jest zagwarantowanie mobilności społecznej	Motywacją do realizacji przewozów jest zysk

Źródło: opracowanie własne, na podst. Leo Express, *In public service obligation*.

finansową, stanowiły około dwóch trzecich pracy przewozowej (pasażerokilometrów)⁵ realizowanych przez przewoźników unijnych. Pozostała część rynku miała charakter komercyjny⁶. Główne różnice pomiędzy dwoma modelami konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich prezentuje powyższa tabela.

Konkurencja o rynek – przewozy z dofinansowaniem publicznym

Pojęcie usługi publicznej w transporcie zdefiniowano w rozporządzeniu 1370/2007, przyjmując, że jest to usługa realizowana w ogólnym interesie gospodarczym, świadczona publicznie, w sposób niedyskryminacyjny i ciągły. Co istotne, przewozy w tej formule mają charakter niekomercyjny i wymagają rekompensaty, bo świadczący ją podmiot (operator), kierując się własnym interesem gospodarczym nie realizowałby ich wcale, albo oferowałby je na zupełnie innych warunkach. W praktyce przewozy publiczne to szczególny rodzaj usług, których nie zapewniłby rynek bez wsparcia państwa lub samorządu terytorialnego⁷.

W warunkach polskich jest to powszechnie dostępna usługa w zakresie publicznego transportu zbiorowego, która ma być wykonywana przez operatora w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. W przypadku przewozów kolejowych funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu oraz samorządom terytorialnym.

Model konkurencji o rynek to system, w którym pojawia się ona na etapie wyboru przedsiębiorstw świadczących usługi przewozowe. Nie ma jej natomiast na etapie realizacji. W tym modelu władze publiczne wybierają na określony czas przedsiębiorstwa świadczące usługi na danym obszarze w drodze konkurencyjnej i niedyskrymi-

nacyjnej procedury, czyli przetargu. Na etapie świadczenia usług konkurencja jest wyłączona. Przedsiębiorstwa świadczące usługi otrzymują de facto monopol na przewozy na wskazanym obszarze w określonym przedziale czasu. Znajduje on zastosowanie do przewozów mających charakter usługi publicznej, zasadniczo nierentownych. Są one realizowane na podstawie umów o świadczenie usług publicznych, przewidujących rekompensaty finansowe, przeważnie mające wyrównać deficyt wynikający z nadwyżki kosztów nad przychodami.

Model ten zakłada niewspieranie ze środków publicznych usług pozostających w bezpośredniej konkurencji. Rekompensowanie przez władze publiczne takich wydatków, prowadziłoby bowiem do zwiększenia kosztów ponoszonych przez poszczególnych organizatorów, a w konsekwencji do wzrostu wysokości rekompensat wypłacanych przez władze publiczne.

Kontrakt brutto zakłada stałą stawkę wynagrodzenia dla operatora, ustalaną na podstawie wykonanej przez niego pracy eksploatacyjnej (najczęściej spotykaną miarą jest tu wozokilometr). Równoległe funkcjonują również kontrakty netto, w których przewoźnik, obok dofinansowania publicznego, zatrzymuje zyski ze sprzedaży biletów. Po głębokim kryzysie, będącym pochodną gwałtownego spadku przychodów przewozowych wywołanego pandemią Covid-19, wyraźnie zyskują na atrakcyjności kontrakty brutto, ewentualnie modele mieszane, w których władze publiczne gwarantują pewien minimalny poziom przychodów.

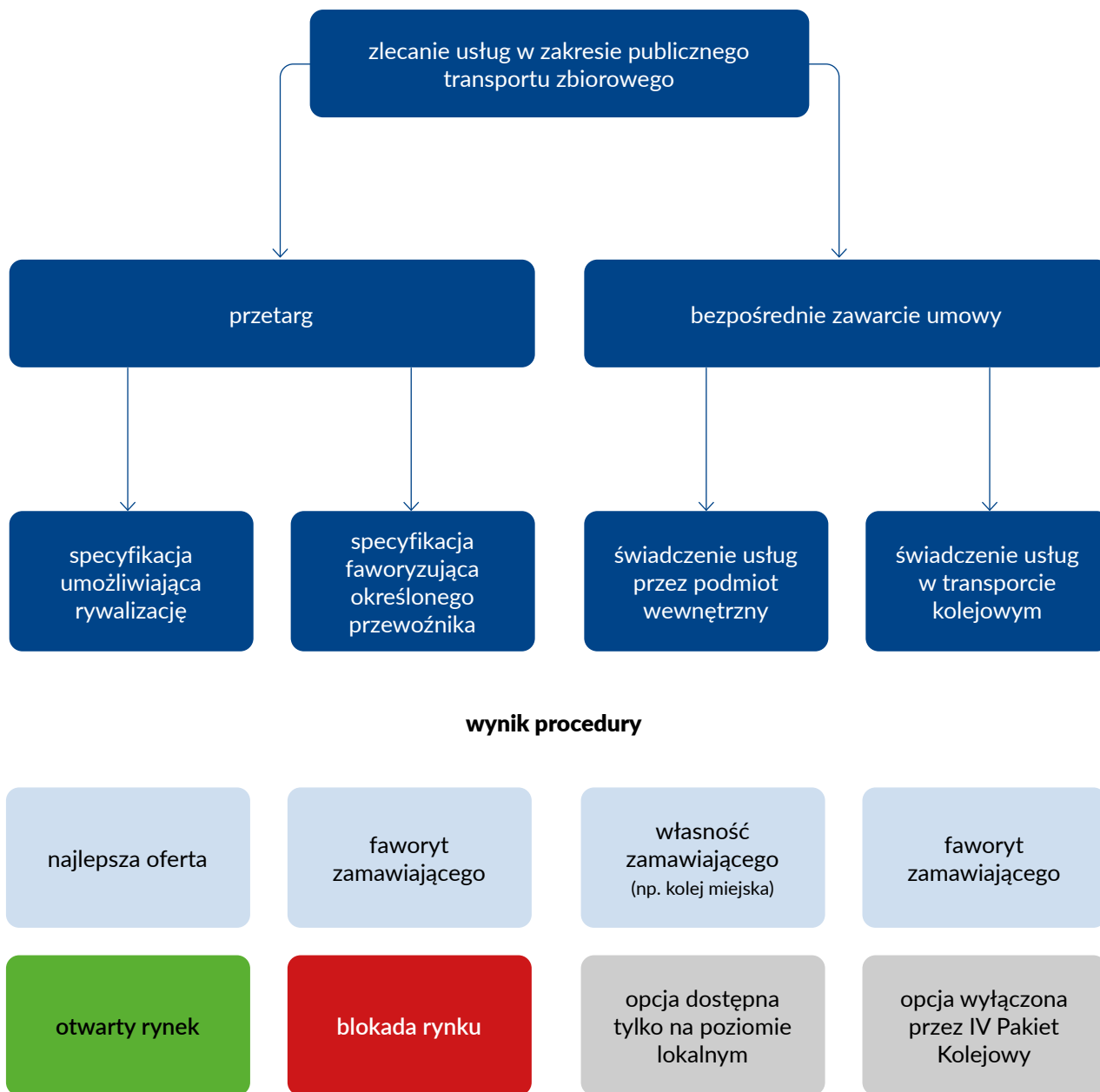
⁵ Pasażerokilometr (paskm) – jednostka miary pracy przewozowej stosowana w transporcie publicznym, obliczana jako iloczyn liczby pasażerów na danej trasie i długości tej trasy.

⁶ Jarecki S.A., *Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników komercyjnych i świadczących usługi publiczne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2013, nr 4, s.77.

⁷ Jarecki S.A., *Usługa publiczna*, w: Pyc D., Stefański R., Żylicz M., *Wielka Encyklopedia Prawa*, tom XIX, Prawo Komunikacyjne, Warszawa 2021 r.

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Rysunek 2. Możliwości zawarcia umowy z operatorem pasażerskiego transportu kolejowego



Źródło: opracowanie własne.

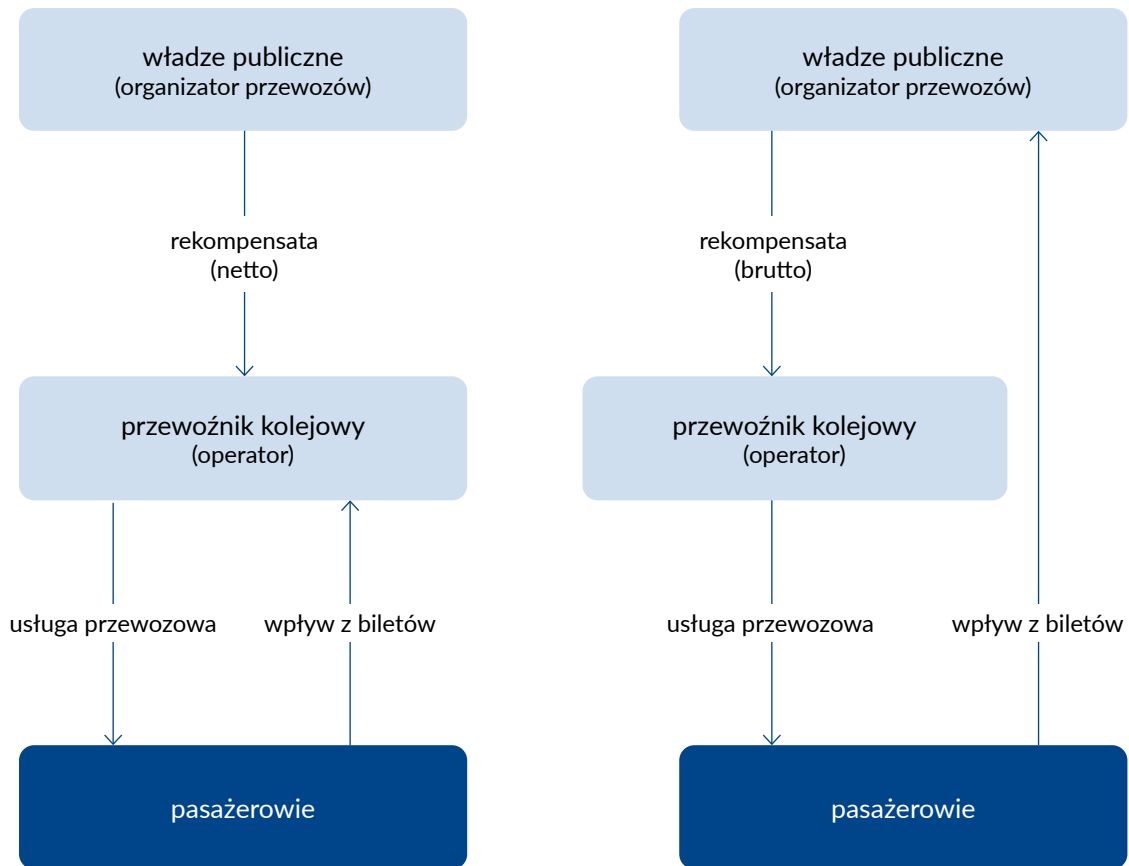
Zgodnie z prawem UE opłaty za bilety mogą być pobierane przez operatora, jak i przez władze publiczne powierzające przewozy⁸. W przewozach dalekobieżnych i regionalnych przeważnie wybierany jest wariant pierwszy, a w systemach aglomeracyjnych i zintegrowanych taryfowo drugi. Na rysunku 3 przedstawiono główne założenia modelu konkurencji o rynek⁹.

Z ekonomicznego punktu widzenia, niekonkurencyjne powierzanie wykonywania przewozów powinno być stosowane tylko w przypadkach usprawiedliwionych warunkami technologicznymi. W innych sytuacjach trudno jest znaleźć ekonomiczne uzasadnienie dla rezygnacji z mechanizmów rynkowych i dopuszczenia do rynku nowych podmiotów.

⁸ Rządziej, obok kontraktów brutto i netto, pojawiają się też rozwiązania mieszane, np. brutto z nagrodami za spełnienie określonego progu punktualności.

⁹ Jarecki S.A., Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, Warszawa 2013, s. 38-44.

Rysunek 3. Model konkurencji o rynek – dwa warianty w zależności od ryzyka przychodów

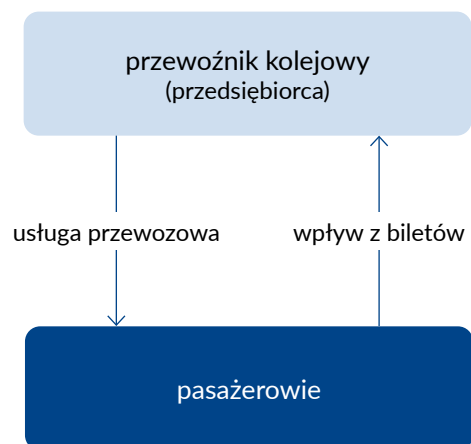


Źródło: opracowanie własne.

Konkurencja na rynku – przewozy komercyjne

Model konkurencji na rynku to sytuacja, w której przedsiębiorstwa konkurują między sobą bezpośrednio o pasażerów. Jest to optymalne rozwiązanie z punktu widzenia finansów publicznych. Realizacja usług nie wymaga bowiem zaangażowania środków budżetowych. Na kolei model ten stosuje się dla zasadniczo rentownych przewozów towarowych. W przypadku ruchu pasażerskiego ma on jednak ograniczone zastosowanie. Konkurencja na rynku może dotyczyć wyłącznie przewozów wykonywanych na odpowiednim poziomie bez zaangażowania i wsparcia władz publicznych. Na rysunku obok przedstawiono główne założenia modelu konkurencji na rynku¹⁰.

Rysunek 4. Model konkurencji na rynku



Źródło: opracowanie własne.

¹⁰ Jarecki S.A., Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, Warszawa 2013, s. 38-44.

1.3. Co zyskuje gospodarka?



Podstawową różnicą pomiędzy rynkiem przewozów dalekobieżnych a regionalnych i aglomeracyjnych w ujęciu konkurencji jest odmienny charakter ich traktowania jako usługi publicznej. W wybranych państwach (np. Niemcy) cały rynek przewozów dalekobieżnych funkcjonuje na warunkach komercyjnych¹¹.

Przewozy realizowane w formule komercyjnej nie są w Europie nowe. Występowały one od czasów liberalizacji kolei w Wielkiej Brytanii oraz w ograniczonym zakresie w Niemczech, jednak w ostatnim czasie pojawiły się na nowych, dotychczas zmonopolizowanych rynkach. Tego rodzaju inicjatywy z powodzeniem uruchomiono we Włoszech, Szwecji, Austrii, Hiszpanii i w Czechach. **W Polsce podstawowym problemem rozwoju rynku otwartego dostępu jest protekcyjnistyczne podejście władz publicznych do kwestii zagrożenia, jakie przewoźnicy komercyjni stanowią dla państwowych i samorządowych podmiotów realizujących przewozy.** Zwolennicy podejścia protekcyjnistycznego zakładają, że konkurencja na danej trasie sprawi, że dotychczasowy monopolista straci część dochodów, co w konsekwencji doprowadzi do zwiększenia poziomu dotacji. Takie podejście rodzi jednak zasadnicze pytania:

- jeśli celem jest maksymalizacja efektywności dofinansowania, dlaczego przewoźnika kolejowego nie wybierają się w konkurencyjnej procedurze przetargowej?

- po co finansować relacje, które mogą funkcjonować bez wsparcia publicznego?

Ze względu na wysokie wymagania techniczne i skalę inwestycji szczególnym elementem systemu kolejowego w Europie są koleje dużych prędkości. Są one jednocześnie kluczowe z punktu widzenia europejskiej polityki transportowej i klimatycznej jako forma konkurencji pomiędzy koleją a transportem lotniczym. Doświadczenia europejskie wskazują, że nawet ten segment rynku może być atrakcyjny dla nowych przewoźników kolejowych, dlatego w niektórych krajach toczą się dyskusje o racjonalizacji publicznego wsparcia dla przedsiębiorstw kolejowych. W przypadku Polski ich wynik może być istotny dla projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego, w ramach którego założono powrót do idei kolei dużych prędkości w Polsce¹².

Zastanawiając się nad przyszłością kolei w Polsce, nie można zignorować ani uwarunkowań formalnych, ani efektów ekonomicznych wskazujących na konieczność otwarcia rynku kolejowego na konkurencję. Można dodać sporo argumentów, które przemawiają za takim sposobem organizowania przewozów kolejowych. W niniejszej publikacji przedstawiono **konkretne liczby, przykłady i wyjaśnienia, które stanowią dowód, że konkurencja na kolei jest korzystna, zarówno z perspektywy finansów, jak i jakości oferty kolei.**

Tabela 3. Korzyści z konkurencji na kolei

Przewozy z dofinansowaniem publicznym (konkurencja o rynek)	Przewozy komercyjne (konkurencja na rynku)
<ul style="list-style-type: none"> • Wyraźnie zdefiniowane, transparentne relacje pomiędzy organizatorem i przewoźnikiem • Ograniczona możliwość wywierania nacisków na organizatora podyktowanych interesami jedyne go wykonawcy • Większa liczba połączeń możliwych do realizacji przy tym samym poziomie dofinansowania • W kontraktach netto lub mieszanych motywacja zwiększania liczby pasażerów • Rynkowa weryfikacja kosztów realizacji usług i poziomu dofinansowania 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozwój oferty bez angażowania dodatkowych środków publicznych • Poprawa jakości, innowacje produktowe, zwiększenie elastyczności, wzrost roli badań potrzeb pasażerów • Przygotowanie oferty dla różnych segmentów rynku • Korzystna dla pasażerów rywalizacja cenowa • Wykorzystanie doświadczeń z innych branż, partnerstwa biznesowe • Działania marketingowe poprawiające wizerunek całego sektora • Nowe źródła finansowania inwestycji

Źródło: opracowanie własne.

¹¹ Analizując tę kwestię szeroko nie można stwierdzić, że przewozy komercyjne są całkowicie pozbawione wsparcia. Mogą bowiem korzystać z publicznego finansowania, m.in. dla inwestycji infrastrukturalnych, rekompensat z tytułu stosowania ulg ustawowych, a czasem również dotacji na zakup taboru.

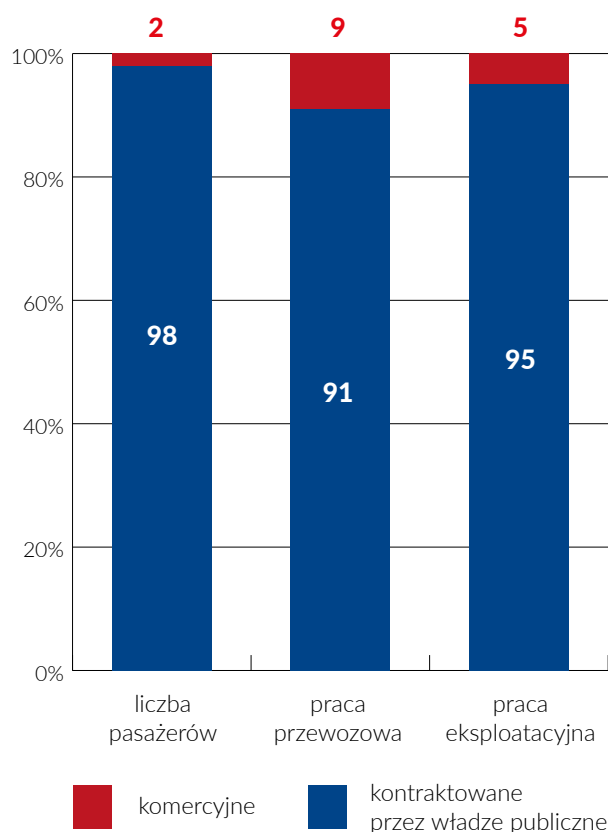
¹² W 2021 r. Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. podpisała umowy na opracowania o charakterze Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowego dla linii kolei dużych prędkości w Polsce oraz projekt budowlany na tunel średnicowy dla kolei dużych prędkości w Łodzi. Równolegle PKP PLK ogłosiły w maju 2021 r. przetarg na prace, które mają pozwolić na osiągnięcie na Centralnej Magistrali Kolejowej prędkości 250 km/h od grudnia 2023 r. Zob. M. Szymajda, PKP PLK ogłasza przetarg na prace torowe na CMK. Cel: 250 km/h, „Rynek Kolejowy”.

2 Dobre praktyki europejskie

Choć w Polsce posiadamy atrakcyjny, z punktu widzenia kolei, układ przestrzenny, to dofinansowujemy aż 95% pociągów na sieci. Tak więc niemal cała działalność przewoźników pasażerskich w Polsce jest finansowana ze środków publicznych. W 2020 r. łączna liczba przewiezionych na polskiej kolei pasażerów wyniosła 209,4 mln, z czego 98% z nich podróżowało w pociągach uruchamianych w ramach usług publicznych (podobnie było w 2019 r.). Przewozy komercyjne oraz okazjonalne stanowiły zaledwie 2,4% rynku transportu pasażerskiego w 2020 r.¹³

Ceny biletów w nielicznych pociągach, które kursują bez dotacji, nie są poddawane weryfikacji rynkowej. I nie można mieć pewności, czy nie są zawyżone. Jest to sytuacja niespotykana zarówno na tle innych gałęzi transportu, jak i innych krajów Unii Europejskiej. W opisanych przypadkach pasażerowie mają bowiem wybór i przedsiębiorca dyktujący nieatrakcyjne warunki musi urealnić swoją ofertę. Tak stało się np. w Czechach, gdzie po uruchomieniu połączeń przez nowych przewoźników Koleje Czeskie znacząco obniżyły ceny swoich biletów. Finansowo na tym nie straciły, bo spadek jednostkowych przychodów szybko zrekompensował wzrost liczby pasażerów. W Polsce nawet przewozy komercyjne wykonuje w zdecydowanej większości przewoźnik państwowy. Konkurencja na kolei w krajach, które będą omawiane w kolejnych rozdziałach, nie sprawiła, że dotychczasowy monopolista zrezygnował z obsługi rentownych tras i pozostał operatorem wyłącznie deficytowych usług publicznych. Dzięki ogólnemu zwiększeniu atrakcyjności tras, na których występują procesy konkurencyjne, wielu przewoźników może na nich efektywnie

Rysunek 5. Udziały przewozów o charakterze usług publicznych i komercyjnych w liczbie przewiezionych pasażerów, w pracy przewozowej i pracy eksploatacyjnej w 2020 r.

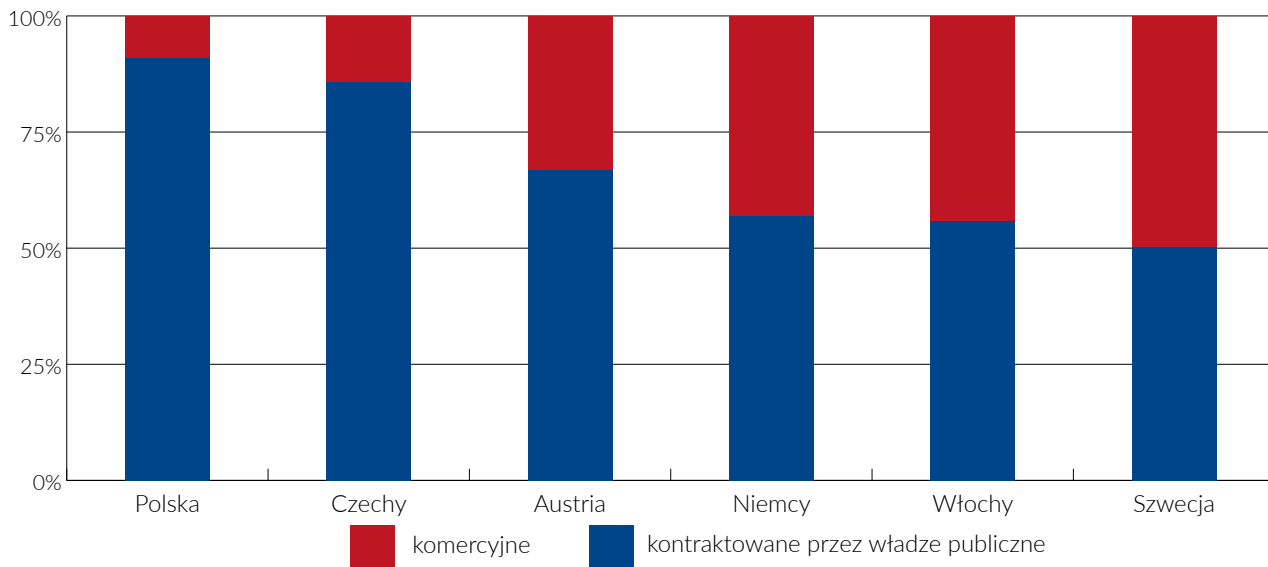


Źródło: Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2020 r., Urząd Transportu Kolejowego.

¹³ Sprawozdanie z funkcjonowania rynku transportu kolejowego w 2020 r., Urząd Transportu Kolejowego.

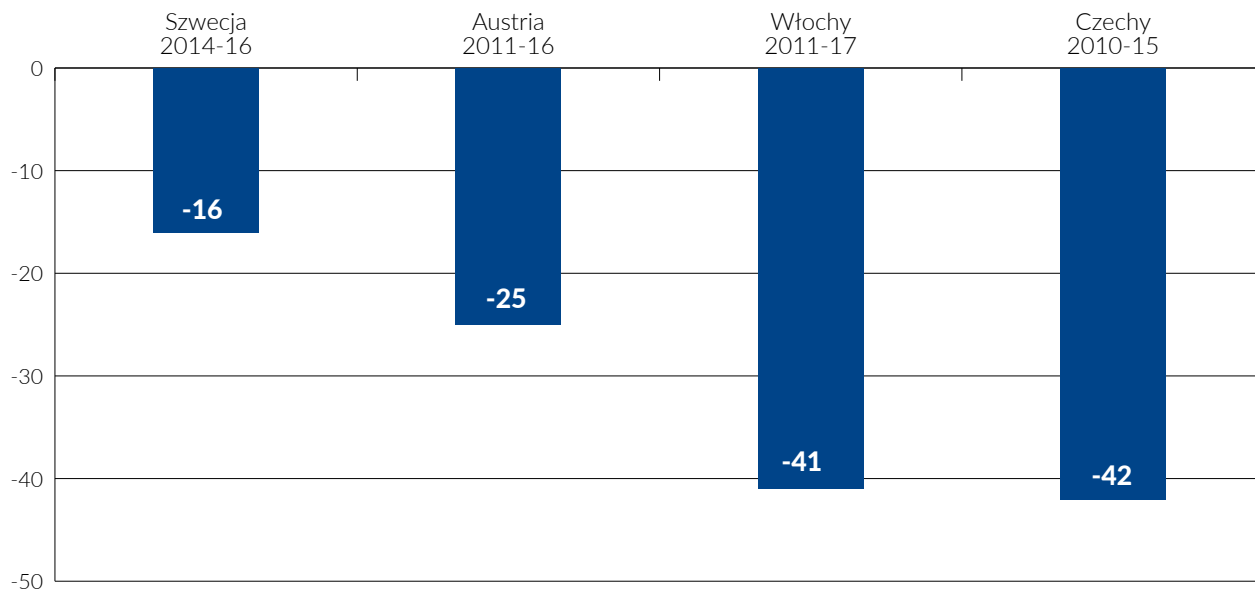
Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Rysunek 6. Udział przewozów z dofinansowaniem publicznym (usług publicznych) i komercyjnych w rynku przewozów pasażerskich w wybranych krajach unijnych



Źródło: Komisja Europejska, 7th RMMS Report, 2021, dane za 2018 r.

Rysunek 7. Spadek cen biletów kolejowych po otwarciu rynku. Różnica pomiędzy średnią ceną na średnią odległość przed i po wprowadzeniu konkurencji pomiędzy przewoźnikami dalekobieżnymi



Źródło: TRA Consulting, NTV.

koegzystować. Efektem konkurencji w Czechach był wyraźny wzrost jakości usług (w tym impuls do inwestycji taborowych u monopolisty) oraz całkowite wycofanie dotowanych pociągów z trasy Praga – Ostrawa. Ceny biletów na trasach komercyjnych spadły tu w wyniku rywalizacji rynkowej, a liczba połączeń, którą pasażerowie mieli do

wyboru, wzrosła. Podobnie stało się w innych krajach.

Rynek kolejowy zrealizował swoje społeczne cele, a państwo mogło przeznaczyć środki na dotowanie połączeń tam, gdzie jest to naprawdę niezbędne.

Dlaczego w Polsce miałyby być inaczej?

Tabela 4. Liczba połączeń komercyjnych na trasach otwartych na konkurencję

Kraj i relacja	2010	2012	2014	2016	2018	2022
Czechy						
Praga – Ostrawa	23	32	35	38	36	31
	ČD 23	ČD 22 RJ 10	ČD 19 RJ 9 LE 7	ČD 21 RJ 10 LE 7	ČD 19 RJ 11 LE 6	ČD 15 RJ 10 LE 6
Praga – Brno	26	24	24	28	34	26
	ČD 26	ČD 24	ČD 24	ČD 28	ČD 25 RJ 9	ČD 18 RJ 8
Austria						
Wiedeń – Salzburg	37	50	49	50	64	59
	ÖBB 37	ÖBB 37 WB 13	ÖBB 35 WB 14	ÖBB 35 WB 15	ÖBB 35 WB 29	ÖBB 38 WB 22
Polska						
Warszawa – Gdańsk	7,2	6,2	3,2	15,2	13,2	12,3
	PKP IC 7 KM 0,2*	PKP IC 6 KM 0,2	PKP IC 3 KM 0,2	PKP IC 15 KM 0,2	PKP IC13 KM 0,2	PKP IC 12 KM 0,3
Kraków – Katowice					0,2	0,8
					LE 0,2**	LE 0,2 RJ 0,6***

Dotychczasowi monopolisci: ČD – České Drahy, ÖBB – Österreichische Bundesbahnen, PKP IC – PKP Intercity; nowi przewoźnicy: KM – Koleje Mazowieckie, LE – Leo Express, RJ – Regio Jet, WB – WestBahn.

*) jedna para pociągów przez ok. 75 dni w roku, od poł. 2022 r. druga para w weekendy wakacyjne; **) pół pary pociągów dziennie, tylko w weekendy; ***) jedna para pociągów od połowy roku. Źródło: opracowanie własne na podst. Z. Tomeš, Z., M. Jandová, *Open access passenger rail services in Central Europe*, „Research in Transportation Economics”, t. 72, 2018, s. 5.

2.1. Szwecja: dobrze wydane pieniądze podatników



Szwecja wraz z Wielką Brytanią należy do grona krajów, w których rynek kolejowy zdemonopolizowano najwcześniej w Europie. Szwedzka reforma kolei była jedną z pierwszych, w której dostrzeżono, że rynkowe mechanizmy mogą przyczynić się do realizacji celów społecznych. W pierwszej kolejności zostały zliberalizowane przewozy towarowe, następnie regionalne i lokalne a na końcu komercyjny transport dalekobieżny.

Konkurencja o rynek

Konkurencyjne przetargi w Szwecji zostały wprowadzone dla subsydiowanych połączeń już w 1990 r.¹⁴.

W 1992 r. po raz pierwszy ogłoszono przetarg na połączenia międzyregionalne. Efektywność prywatnych przewoźników pozwoliła na uruchomienie większej liczby kursów niż wcześniej i racjonalizację zatrudnienia w sektorze. Szwedzki model konkurencji o rynek charakteryzują względnie krótkie okresy trwania umów i częsta weryfikacja kosztów usług, co pozwala na większą elastyczność kontraktowania przewoźników¹⁵.

Od momentu otwarcia rynku koszty obsługi pociągów spadły o 11% w całym sektorze i o 9% u dawnego monopolisty – Kolei Szwedzkich (SJ). Tylko w latach najbardziej zaostrzonej konkurencji (1993-1999) koszty uruchamiania pociągów spadły o 17% w całym sektorze i o 14% w SJ¹⁶.

14 Nash C., Smith A., Crozet Y., Link H., Nilsson J.E., *How to liberalise rail passenger services? Lessons from european experience*, „Transport Policy”, 2019, t. 79, s. 11–20.
15 Beim M, Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, w: *Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy*, red. M. Pawełczyk, Warszawa 2016, s. 27–48.

16 Zaobserwowano również nieznaczny (o ok. 5%) wzrost kosztów związanych z zarządzaniem infrastrukturą, z której korzysta wielu różnych przewoźników (wynikający m. in. z bardziej skomplikowanego procesu konstruowania rozkładów jazdy).

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Badania wykazały, że konkurencja odpowiadała za około 50-60% zmniejszenia kosztów. Zauważono także opóźnione efekty kosztowe zwiększania podaży połączeń – koszty spadały dopiero po pewnym czasie, najczęściej po 2-3 latach od zwiększenia liczby połączeń¹⁷.

Co istotne, efektem reform nie były tylko niższe ceny ofert u nowych, prywatnych przewoźników, ale zmniejszenie kosztów w głównej narodowej spółce kolejowej. Wpływ konkurencyjnych przetargów na spadek poziomu dopłat do przewozów ilustruje tabela 5¹⁸.

Jak pokazują przywołane dane, efektem otwarcia rynku były spadki dopłat do przewozów na poziomie sięgającym nawet 30%. Równoległe o 40% wzrosła praca przewozowa i efektywność zatrudnienia w przedsiębiorstwach przewozowych. Zasadniczo, pomimo upadku kilku mniejszych przewoźników,

szwedzki rynek kolejowy stawał się coraz bardziej rentowny.

Jednym z utrudnień w liberalizacji szwedzkich kolei była dostępność taboru. Problem rozwiązano dzięki zapewnieniu floty niezbędnych pojazdów przez regionalne samorządy lub spółkę taborową Transitio AB, która, w imieniu zamawiających przewozy, organizowała zakupy i leasing taboru¹⁹. Dzięki obniżeniu kosztów działalności możliwe było utrzymanie przewozów nawet na mniej obciążonych liniach. Jednocześnie władze samorządowe mogły skoncentrować się na roli organizatora transportu (także autobusowego), a nie na zarządzaniu spółkami. W efekcie transport publiczny traktowano jako całościową ofertę. Szwecja w kolejnych latach podążała drogą stopniowych reform sektora kolejowego, usprawniając warunki konkurencji w ramach publicznych przetargów na przewozy regionalne i aglomeracyjne.

Tabela 5. Wpływ konkurencyjnych przetargów na wysokość dopłat do obsługi połączeń kolejowych w Szwecji

Przedmiot przetargu ¹⁹	Data rozstrzygnięcia	Zmiana poziomu dopłat
Połączenia dalekobieżne		
Wszystkie linie	1992-93	-21%
	1994-98	brak zmian
	1999	-28%
Linie północne	1999	-20%
Połączenia regionalne		
Sieć w regionie Jönköping	1989	-21%
	1993	-25%
	1997	nieznaczny wzrost
Linia Ystad-Simrishamn	1995	-18%
	1998	-10%
Linia Herrljunga-Hallsberg	1994	-10%
	1999	-3%
	2002	nieznaczny wzrost
Linia Borlänge-Malung	1994	-20%
	1996	brak zmian
Linia Uppsala-Tierp	1999	-20%
Sieć aglomeracyjna Sztokholmu	1998	-32%
	2005	+10%
	2002	-42%

Źródło: G. Alexandersson, S. Hultén, *The Swedish railway deregulation path*, „Rev. Network Econ.”, 7 (1)/2008, s. 30.

¹⁷ Tamże, s. 532.

¹⁸ Przewozy zamawiane przez tzw. CPTa (ang. *county public transport authorities*) – regionalnych organizatorów transportu.

¹⁹ Alexandersson G, Hultén S., *The Swedish railway deregulation path*, „Rev. Network Econ.” 7 (1)/2008, s.32.

Konkurencja na rynku

W 2010 r., w ostatnim etapie liberalizacji sektora kolejowego, otwarto rynek dochodowych przewozów dalekobieżnych. 21 marca 2015 r. w warunkach otwartego dostępu na trasę Göteborg – Sztokholm wjechały pierwsze pociągi MTR Express²⁰. Właścicielem przewoźnika jest MTR Corporation²¹. Wejście MTR na szwedzki rynek na warunkach otwartego dostępu potwierdza, że rynek przewozów kolejowych może mieć globalny charakter. MTR Express skupiło się na rynku premium, np. zakupiło 6 składów Stadler Flirt o podwyższonym standardzie, dopuszczonych do prędkości 200 km/h. W ofercie wprowadzono rozwiązania takie jak: brak konieczności okazywania biletów, gwarancję pustego siedzenia obok pasażera za dopłatą, możliwość zamówienia posiłków przed wejściem na pokład, ośmioosobowy przedział biznesowy o podwyższonym standardzie czy automatyczne zwroty kosztów w przypadku opóźnień.

W Szwedzkim Indeksie Innowacji 2020 MTR Express został uznany za jedną z trzech najbardziej innowacyjnych firm w kraju²².

W efekcie konkurencji ceny biletów na trasie Göteborg – Sztokholm spadły. Zarówno MTR, jak i SJ oferują

dynamiczny system cenowy, dlatego też nie można określić dokładnej wartości obniżek. Na wspomnianej trasie nie spadły najniższe ceny biletów – w całym okresie badań wynosiły one 185 SEK²³ dla MTR i 195 SEK dla SJ. Dynamiczne systemy cenowe obu przewoźników były jednak współzależne i reagowały na spadki. MTR zawsze starał się utrzymywać średnie ceny na poziomie niższym od SJ, co w dłuższej perspektywie doprowadziło do spadków cen u obu przewoźników o 12,6% w ciągu roku od wejścia MTR na rynek²⁴.

Konkurencja na trasie Göteborg – Sztokholm²⁵ zaostriżyła się w momencie, gdy w maju 2021 r. swoje pociągi uruchomił trzeci przewoźnik, czyli FlixTrain. Dodatkowa presja konkurencyjna wpłynęła na dalszą poprawę oferty. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można oczekiwać, że wystąpi próba różnicowania oferty. SJ będzie starało się eksponować w swojej komunikacji czas przejazdu (pociągi SJ X2000 dysponują wychylnym pudłem, przez co są najszybsze na tej trasie). FlixTrain, podobnie jak na innych rynkach, będzie próbował pełnić funkcję lidera kosztowego, natomiast MTR będzie podkreślać komfort i jakość swojego taboru. Zarówno FlixTrain, jak i MTR prowadzą intensywną działalność marketingową swoich połączeń, przyczyniając się tym samym do promocji całego rynku kolejowego.

Tabela 6. Porównanie oferty na trasie Göteborg – Sztokholm (stan na 9 czerwca 2021 r.)

Przewoźnik	Najkrótszy czas przejazdu	Najniższa cena popołudniowego biletu na ten sam dzień	Najniższa cena biletu z miesięcznym wyprzedzeniem	Tabor (prędkość maksymalna)
FlixTrain	3:27	124 zł	55 zł	Zmodernizowany klasyczny skład wagonowy (200 km/h)
Statens Järnvägar	3:05	477 zł	85 zł	Zmodernizowany elektryczny zespół trakcyjny z 1990 r. z wychylnym pudłem (200 km/h)
MTR Express	3:14	280 zł	125 zł	Elektryczny zespół trakcyjny z 2015 r. o podwyższonym komforcie (200 km/h)

Źródło: opracowanie własne na podstawie mtrx.travel, shop.flixbus.se/, sj.se.

²⁰ MTR launches open access inter-city service, „Railway Gazette”.

²¹ Spółka giełdowa z przeważającym kapitałem publicznym, notowana w Hong Kongu o statusie globalnego prywatnego przewoźnika pasażerskiego. Działa w różnych formach rynkowych w Londynie (Crossrail), Szwecji (także metro w Sztokholmie), Pekinie, Makau, Shenzhen, Sydney czy Melbourne.

²² MTRX rankas bland topp-3 mest innovativa företagen i Sverige – för tredje året i rad.

²³ koron szwedzkich.

²⁴ Vigen A., Competition in Swedish passenger railway: Entry in an open access market and its effect on prices, „Economics of Transportation”, 2017, t. 11–12, s. 49–59.

²⁵ Burroughs D., FlixTrain to launch Swedish service on May 6, „International Railway Journal”.

2.2. Czechy: metoda małych kroków



Konkurencja o rynek

Czechy należą do prekursorów liberalizacji kolei w Europie Środkowej. Pierwsze próby organizacji konkurencyjnych przetargów na przewozy dalekobieżne miały miejsce już w 2006 r. Nie przyniosły jednak spodziewanej demopolizacji. W celu obrony swojej pozycji przed nowymi podmiotami, przewoźnik krajowy – České dráhy (ČD) – zaproponował wielokrotnie niższą, niż stosowana wcześniej, stawkę, uznawaną wówczas przez konkurentów za dumpingową. Wymogiem wygrania przetargu była poprawa jakości taboru względem stanu sprzed przetargu, ale stawka zaproponowana przez ČD nie pozwalała nawet na pokrycie w pełni kosztów operacyjnych²⁶.

Czesi zdecydowali o otwieraniu swojego rynku przewozów dotowanych w sposób stopniowy. Proces liberalizacji, który odbywa się poprzez przetargi na poszczególne linie czy ich pakiety, rozpoczął się w 2012 r. i potrwa aż do 2028 r.²⁷. Uwolnienie połączeń dalekobieżnych zapoczątkował udany pilotażowy projekt konkurencyjnego przetargu na trasie Olomouc – Krnov – Ostrava w 2012 r. Wybór trasy o niewielkim znaczeniu dla całości sieci miał na celu minimalizację efektów potencjalnego niepowodzenia. Zaskakujące, że Koleje Czeskie zdecydowały się nie wziąć udziału w przetargu, uzasadniając to brakiem możliwości pozyskania taboru, który spełniałby wysokie normy wymagań zamawiającego. Argumentowały, że sposób rozpisania przetargu premiował przewoźników prywatnych. Brak konieczności stosowania reżimu zamówień publicznych poz-

walał im znacznie szybciej pozyskać odpowiednie składki. W przetargu wystartowały finalnie dwa przedsiębiorstwa: RegioJet (ze stawką 188 CZK/pocmk) i Arriva (ze stawką 189 CZK/pocmk)²⁸. W kolejnych latach podjęto kilka prób organizacji konkurencyjnych przetargów, a nawet otwartych konkursów wspierających bezpośrednie powierzenie przewozów. Przykładowo w 2019 r. zdecydowano się częściowo powierzyć wykonywanie przewozów w trybie bezpośrednim, a częściowo stosując pełną liberalizację, która doprowadziła do przejęcia z początkiem 2021 r. obsługi przez alternatywnych przewoźników.

Choć krajowe przepisy umożliwiły liberalizację przewozów regionalnych znacznie wcześniej, została ona na większą skalę wstrzymana aż do 2019 r. ze względu na decyzje wszystkich regionów o zleceniu ČD na lata 2009-2019 kontraktów z pięcioletnią opcją (niemal to samo dekadę później stało się w Polsce). Potencjalnie mogło to zamrozić rynek do 2024 r., jednak doświadczenia z sektora przewozów dalekobieżnych i sukcesy niezależnych przewoźników skłoniły samorządy do wcześniejszego uwolnienia rynku. W latach 2019-20 ogłoszono wiele regionalnych przetargów na przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Miały one zazwyczaj wieloletni charakter (przede wszystkim 10 lat) i dotyczyły zwykle pakietów linii. Pozwoliło to prywatnym przewoźnikom ubiegać się o wybrane fragmenty rynku²⁹, co zmniejszyło bariery wejścia i realnie zwiększyło stopień konkurencyjności przetargu. Poniższa tabela przedstawia wybrane przetargi wygrane przez nowych przewoźników kolejowych na poziomie krajów (czeskich odpowiedników województw).

Tabela 7. Nowi operatorzy na rynku przewozów regionalnych i aglomeracyjnych

Lokalizacja	Czas trwania/Rodzaj umowy	Przewoźnik	Śr. koszt pocmk.
Kraj liberecki (2 linie)	2020 – 2029/netto	Arriva ³⁰	30 zł
Zintegrowany system transportowy Pragi (linia S49 Praha Hostivař – Roztoky u Prahy)	2019 – 2024/brutto	Arriva ³¹	b.d.
Kraj zliński (7 linii)	2019 – 2029/brutto	Arriva ³²	32 zł
Kraj pilzneński (2 linie)	2023 – 2033/brutto	GW Train Regio ³³	27-31 zł
Kraj południowoczeski (3 linie)	2017 – 2032/netto	GW Train Regio	23 zł
Kraj pardubicki (2 linie)	2019 – 2029/netto z elementami brutto	Leo Express ³⁴	25-28 zł
Kraj ustecki (wybrane połączenia)	2019 – 2029/brutto	RegioJet ³⁵	29 zł

Źródło: Syryjczyk T. (red.), Rynek kolejowego transportu pasażerskiego w województwach w kontekście wejścia w życie IV pakietu kolejowego, Warszawa 2021 r.

26 Dopiero w 2019 r. czeski urząd antymonopolowy nałożył na Koleje Czeskie karę finansową za sztuczne zaniżanie cen. Por. ČD fined for anti-competitive bidding, „Railway Gazette”.

27 Tomeš Z., Kvízda M., Nigrin T., and Seidenglanz D., *Competition in the railway passenger market in the Czech Republic*, „Research in Transportation Economics”, 2014, t. 48, s. 270–276.

28 Ostatecznie, mimo wyboru zwycięzcy, do podpisania umowy nie doszło, a kontrakt przekazano do ČD.

29 Arriva and ČD win Zlin regional tenders, „International Railway Journal”.

30 Przewoźnika zmieniono w wyniku konkursu ofert.

31 Przewoźnika zmieniono w wyniku problemów z realizacją usług.

32 Przewoźnik wybrany w wyniku negocjacji.

33 Przewoźnika wybrano w aukcji elektronicznej.

34 Przewoźnik wybrany w wyniku negocjacji.

35 Przyznanie bezpośrednie.

Rysunek 8. Plan liberalizacji kolei w Czechach

linia		2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038
Ex	1	ČD																
Ex	3	ČD																
Ex	4	ČD																
Ex	5	ČD																
Ex	2	ČD																
R	18	ČD							Pakiet 6									
Ex	6	ČD						Pakiet 2										
R	16	ČD																
Ex	36	–	–	–	–	–		Pakiet 3, udzielenie zamówienia wspólnie z Bayerische Eisenbahngesellschaft										
Ex	7	ČD												Pakiet 10				
R	11	ČD																
R	17	ČD																
R	31	–	–															
Ex	32	–	–															
R	8	RJ							Pakiet 5									
R	12	ČD																
R	13	ČD																
R	9	ČD						Pakiet 1, ogłoszone postępowanie przetargowe										
R	10	ČD							Pakiet 7									
R	15	ČD								Pakiet 9								
R	20	ČD																
R	23	RJ																
R	19	ČD								Pakiet 8								
R	14	AR							Pakiet 4									
R	21	AR																
R	22	AR																
R	24	AR																
R	26	AR																
R	27	ČD																
R	25	GW																
R	29	ČD																

- Umowy zawarte i obowiązujące
- Umowa z ČD ważna od 1 stycznia 2022 r.
- Ogłoszono zamiar zawarcia umowy z wolnej ręki
- Ogłoszono zamiar zawarcia umowy na podstawie zaproszenia do składania ofert
- Jeszcze nie ogłoszono trybu zawarcia umowy
- Przewidywane przedłużenie umowy/zawarcie umowy pomostowej

Dotychczasowi monopolści: ČD – České Drahy; nowi przewoźnicy: AR – Arriva, LE – Leo Express, RJ – RegioJet, GW – GW Train.

Źródło: *Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy*, Ministerstvo Dopravy, 2022, s. 106.

Konkurencja na rynku

W 2011 r. na czeskich torach na warunkach otwartego dostępu pojawił się pierwszy komercyjny pociąg na linii Praga – Ostrawa/Hawierzów przewoźnika RegioJet (RJ), w 2012 r. na tory wjechał kolejny komercyjny przewoźnik – LEO Express (LE). Co istotne, w przeciwieństwie do tendencji panujących w Europie, w obu przypadkach nowe połączenia uruchomiły podmioty o lokalnym kapitale, nieobecne dotychczas na rynku kolejowym.

RegioJet zainteresował się przewozami kolejowymi jako kolejnym segmentem rynku transportowego, atrakcyjnym z punktu widzenia grupy biznesowej zbudowanej na bazie biura podróży Student Agency³⁶, natomiast LEO Express powstał od podstaw dzięki zaangażowaniu podmiotów z czeskiego rynku kapitałowego. Wypracowane schematy, zapoczątkowane w latach 2011-2012 (wzrost liczby pasażerów, poprawa oferty przewozowej przy jednoczesnym spadku cen biletów), związane z efektami konkurencji pomiędzy przewoźnikami prywatnymi a publicznym na najważniejszej w kraju relacji dalekobieżnej sprawiły, że otwarcie kolejnych segmentów transportu przyczyniło się do stopniowego urynkwienia kolei.

Konkurencja w przewozach komercyjnych spowodowała istotną poprawę atrakcyjności transportu kolejowego. Liczba połączeń na trasie Praga – Ostrawa w wyniku procesów konkurencyjnych wzrosła o ponad połowę. W pierwszym okresie doszło wręcz do wojny cenowej. W 2020 r. szczególnie niskie ceny oferowały Koleje Czeskie, co uruchomiło procedury weryfikacji w Komisji Europejskiej³⁷. Skorzystali na tym klienci kolei. Wzrastała też jej popularność – o niemal 100% w latach 2010-2016. Ceny także istotnie spadły, tj. o 42%.

Tabela 8. Zmiany kluczowych parametrów rynku na trasie Praga – Ostrawa w latach 2010-2016

Ceny	Liczba pasażerów	Dochody	Częstotliwość połączeń
-42%	+97%	+14%	+65%

Źródło: Z. Tomeš, Z., Jandová M., *Open access passenger rail services in Central Europe*, „Research in Transportation Economics”, t. 72, 2018, s. 5.

„Wojna cenowa” przewoźników nie doprowadziła do upadku żadnego z nich, czy też pogorszenia oferty. Wzrost popularności konkurencyjnej kolei sprawił, że dochody z tej trasy nieznacznie zwiększyły się, nawet pomimo obniżonych cen biletów.

Doświadczenia i sukcesy na czeskim rynku pozwoliły rozwinąć się przewoźnikom RegioJet i LEO Express, które rozszerzyły swoją sieć połączeń także na Słowację, Polskę, Austrię, Węgry czy Chorwację.

Za sukcesem połączeń RegioJet i LEO Express stoją wysiłki marketingowe, koncentracja jakości i różnorodności usług, agresywna strategia cenowa i szybka odpowiedź na warunki rynkowe. Nie byłoby to jednak możliwe, gdyby nie organizacja rynku, która pozwala podmiotom prywatnym odpowiadać na zmiany zapotrzebowania. Badanie z 2021 r. podtrzymało dotychczasowe wnioski o pozytywnym wpływie konkurencji na rynek kolejowy. Oddziałuje ona korzystnie na częstotliwość połączeń, która na zmonopolizowanych trasach jest wyraźnie niższa. Wejściem na czeski rynek kolejowy zainteresowane są także kolejne podmioty³⁸.

Prywatne podmioty są w stanie wchodzić na rynek z całkowicie nową ofertą. Bez obciążeń historycznych, nieskrępowani reżimem charakterystycznym dla sektora publicznego, mogą ryzykować oferowanie produktów, których nie obejmują powyższe usługi.

Latem 2020 r. RegioJet uruchomił na zasadach otwartego dostępu połączenia z Pragi do Chorwacji, konkurując o rynek turystyczny z przewoźnikami autobusowymi i lotniczymi³⁹. Niemal natychmiast stały się one tak bardzo popularne (średnie obłożenie wyniosło 90%), że zdecydowano o poszerzeniu oferty i dodaniu odgałęzienia do Splitu. Pociągi zostały uzupełnione połączeniami autobusowymi. Z docelowych chorwackich stacji przewoźnik, korzystając z autobusów, uruchomił połączenia do dalej położonych kurortów nad Morzem Adriatyckim. W ramach grupy kapitałowej, działającej w branży turystycznej, oferuje także kompleksowe pakiety połączeń wraz z noclegiem⁴⁰.

³⁶ RegioJet Group.

³⁷ *European Commission says ČeskéDráhy may have engaged in predatory pricing*, „Railway Gazette”.

³⁸ *Nový dopravce Gepard Express chce spojit vlakem Česko s Ukrajinou*, „zDopravy.cz”.

³⁹ RegioJet, *By train to Croatia again. Together*.

⁴⁰ Warto zauważyć, że RegioJet należy do działającej w branży turystycznej grupy kapitałowej Student Agency i korzysta z efektów synergii działalności, reklamując połączenia kolejowe na swojej stronie internetowej.

Zwiększenie liczby przewoźników staje się elementem materializacji europejskiej polityki IV Pakietu Kolejowego. Dopuszczenie nowych, prywatnych podmiotów sprawia, że kolej zwiększa częstotliwość, uruchamia nowe relacje i skuteczniej konkuruje z transportem drogowym, a nawet lotniczym. Działania prywatnego przewoźnika są impulsem do zmian także dla monopolistów. W reakcji na sukces RegioJet-u Koleje Austriackie (ÖBB) w czerwcu 2021 r. we współpracy z Kolejami Słowackimi (ZSSK)⁴¹ uruchomiły połączenia Bratysława/Wiedeń – Split. W styczniu 2022 r. RegioJet otrzymał zgodę na uruchomienie pociągu z Polski do Chorwacji – po złożeniu wniosku zainteresowanie trasą wyraziło także PKP Intercity. To typowy przykład sytuacji, w której działania prywatnych konkurentów motywują państwowe spółki do poszukiwania nowych rynków.

2.3. Włochy: kolej, która pokonała lotnictwo



Liberalizacja rynku kolejowego we Włoszech objęła w pierwszej kolejności koleje dużych prędkości. Włoski rynek przewozów dalekobieżnych już przed liberalizacją sektora kolejowego należał do najbardziej konkurencyjnych rynków transportowych w Europie. Obecnie tylko 17% dalekobieżnych przewozów to usługi dotowane. 56% połączeń obsługuje Trenitalia na zasadach rynkowych, 15% NTV-Italo, 12% rynku przypada na przewoźników autobusowych⁴².

Nowym graczem na włoskim rynku jest Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) oferujące połączenia marki Italo. To prywatne przedsiębiorstwo, które od 2012 r. konkuruje z narodowym przewoźnikiem Trenitalia na tych samych trasach, oferując produkt o podobnej charakterystyce. W przeciwieństwie do większości przewoźników kolejowych działających w ramach otwartego dostępu, Italo dysponuje kapitałochłonnym taborem, nowocześniejszym od

pojazdów monopolisty. Jest operatorem pociągów dużej prędkości typu AGV⁴³ dopuszczonych do prędkości 360 km/h. Powstanie NTV i marki Italo to niewątpliwie największe przedsięwzięcie kolejowe sektora prywatnego w Europie⁴⁴ – kapitał założycielski spółki wyniósł przeszło miliard euro. Dalszy rozwój firmy jest także silnie wspierany przez rynek kapitałowy⁴⁵. W 2019 r. NTV otrzymało kredyt rozwojowy w wysokości 1,1 mld euro. Wejście nowego przewoźnika na rynek, podobnie jak w innych krajach, wymagało zakwestionowania praktyk monopolistycznych na drodze prawnej. **Dodatkowo zdecydowano o obniżeniu stawek za dostęp do infrastruktury, co znacznie ułatwiło osiągnięcie przez NTV rentowności⁴⁶.**

Zwiększenie konkurencyjności kolei na trasie Mediolan – Rzym spowodowane uruchomieniem połączeń przez Italo doprowadziło w latach 2011-2018 do wzrostu potencjału przewozowego o 67% i liczby pasażerokilometrów o 69%⁴⁷. Co istotne, dla narodowego przewoźnika konkurencja nie spowodowała, że dotychczasowy monopolista stracił pasażerów. Choć jego udział w rynku spadł ze 100% do 71% (pasażerokilometrów), to odnotował on wzrost liczby pasażerów.

Włochy to kolejny przykład sytuacji, w której przedsiębiorstwo państwowe i prywatne konkurują o ten sam rynek i oba podmioty po kilku latach notują wzrost liczby pasażerów. To zarazem kolejny dowód na to, że konkurencja na kolei stymuluje wzrost całego rynku. Przykład ten doskonale pokazuje, że zwiększenie konkurencji w obrębie rynku kolejowego sprawia, że kolej zyskuje kosztem innych środków transportu (w przypadku Włoch – transportu drogowego i lotniczego). To niemal wzorcowy przykład pozytywnej roli wzrostu konkurencyjności kolei w zmniejszaniu śladu węglowego przeciętnej podróży. Udział kolei na zliberalizowanej trasie był wyższy niż w innych porównywalnych relacjach⁴⁸. Podobnie jak w przypadku Szwecji, Austrii i Czech, konkurencja przełożyła się na poprawę sytuacji klientów kolei⁴⁹.

41 Malinowski Ł., ÖBB: Ruszyło nocne połączenie Bratysława/Wiedeń – Split.

42 Beria P., Bertolin A., *Evolving long-distance passenger services. Market concentration, fares and specialisation patterns in Italy*, „Research in Transportation Economics”, t. 74, 2019, s. 83, doi:10.1016/j.retrec.2019.01.004.

43 Automotrice à Grande Vitesse (Zespół Trakcyjny o Bardzo Wysokiej Prędkości).

44 „The train to IPO is cancelled, we apologize for the inconvenience”: Infrastructure Fund GIP bids €1.98bn for Italian Railway Group Italo-NTV.

45 Italo raises the largest-ever Green Loan in the transportation sector.

46 Olarte Bacares C., Brunel J., Sigaud D., *Influence of the evolution of high-speed railway infrastructure on the success of Italian liberalization*, „Competition and Regulation in Network Industries”, 2019, t. 20, s. 120.

47 Wzrost przewozów z 14 mld do 24 mld osób. por. Bertele' A., Stern S., Lotz C., Sandri N. and Ott A., *The liberalization of the EU passenger rail market*, „McKinsey & Company”, 2019, s.18.

48 Bertele A. i in., dz. cyt., s.19.

49 Zob. Beria P., Grimaldi P.R., *Reality and opportunities for on-track competition in HSR*, w: „Evaluating High-Speed Rail: Interdisciplinary Perspectives”, 2017, s. 140.

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Włochy nie są jedynym rynkiem, na którym zliberalizowano połączenia dużych prędkości, a aktywna konkurencja obejmuje coraz większą liczbę tras. 10 maja 2021 r. na hiszpańskiej sieci kolei dużych prędkości pojawiła się po raz pierwszy konkurencja w postaci francuskiego przewoźnika Ouigo, będącego częścią narodowego przewoźnika Francji – SNCF. To przykład nowego trendu, tj. tworzenia niskokosztowych przewoźników kolejowych dużych prędkości⁵⁰. Hiszpanie z kolei chcą wejść na rynek francuski, który jest formalnie otwarty od grudnia 2020 r. Hiszpańskie RENFE chce konkurować między innymi na trasie Paryż – Londyn z brytyjsko-francuskim Eurostarem. Przymierza się także do krajowej trasy Paryż – Lyon – Marsylia. Podział na przewoźników tradycyjnych i niskokosztowych sprawia, że rynek kolei coraz bardziej zaczyna przypominać sektor lotniczy.



2.4. Najwięksi też potrzebują konkurencji



Liberalizacja rynku ma miejsce w całej Europie, nawet tam, gdzie dotychczas pozycja monopolistów była silna. We Francji wieloletni proces otwierania rynku zaprezentowano na stronie monopolisty w postaci czytelnych schematów obrazujących oś czasu otwierania konkurencji na rynku (TGV) i o rynek (TET/TER).

Rysunek 9. Plan liberalizacji kolei we Francji w podziale na kategorie przewozów (ilustracja na podstawie materiałów dotychczasowego monopolisty)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
TGV połączenia dużych prędkości	monopol			konkurencja na rynku						
TET połączenia dalekobieżne	monopol			przetarg lub bezpośrednie powierzenie umowy przez państwo			konkurencja o rynek			
TER połączenia regionalne	monopol			przetarg lub bezpośrednie powierzenie umowy przez regiony			konkurencja o rynek			

Źródło: SNCF, Rail market liberalization.

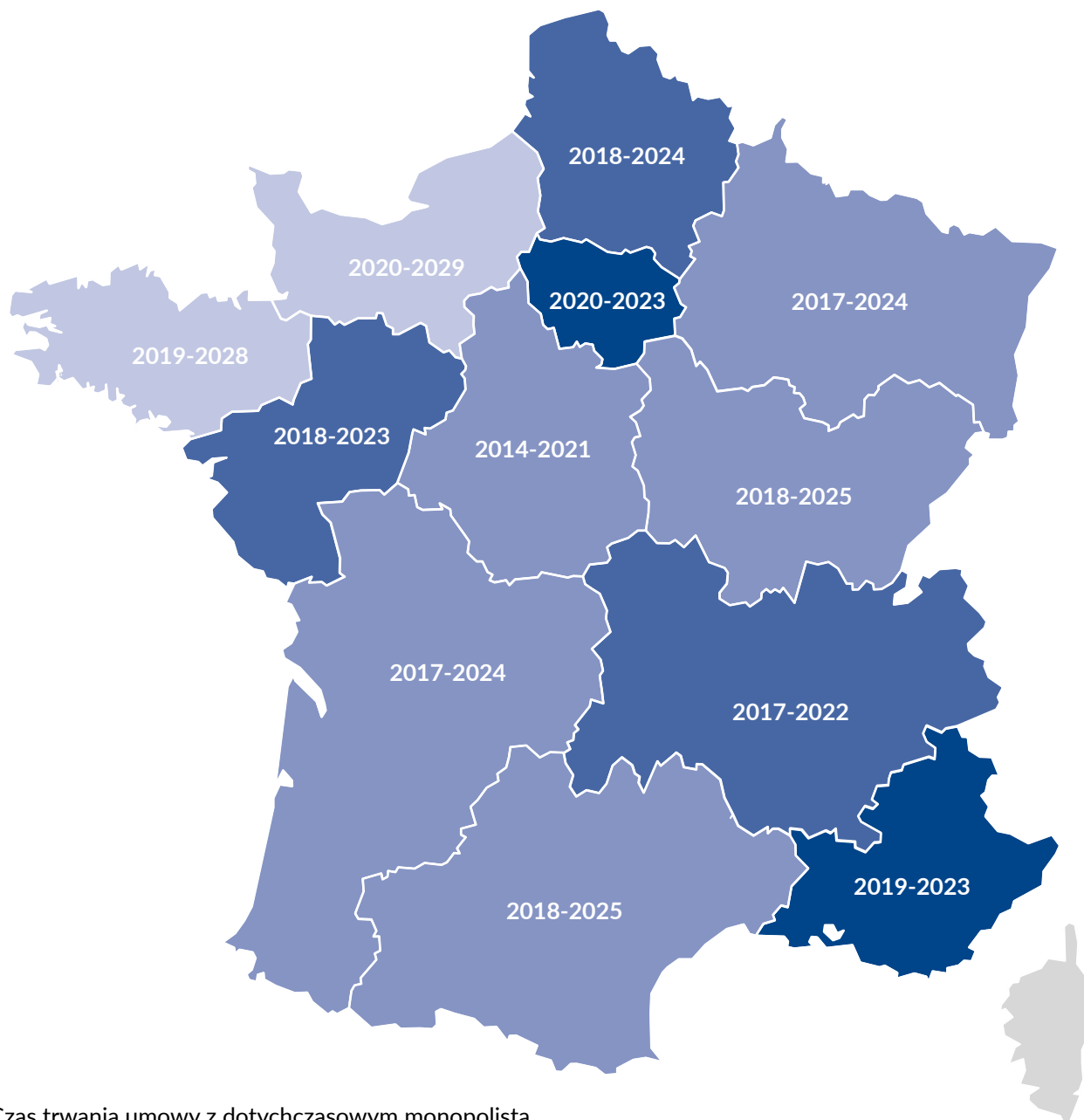
50 Zob. Wang Y., Sun L., Teunter R. H., Wu J., Hua G., *Effects of introducing low-cost high-speed rail on air-rail competition: Modelling and numerical analysis for Paris-Marseille*, „Transport Policy”, 2020, t. 99, s. 145–162.

Konkurencja o rynek





W 2021 r. w historycznym dla francuskiego rynku przetargu Transdev wygrał z SNCF kontrakt na obsługę linii Nicea – Marsylia. Zwycięzca zaferował podwojenie oferty przewozowej, obsługę

trasy szesnastoma nowymi piętrowymi pociągami z bufetem i innymi udogodnieniami, zakup energii z zielonymi certyfikatami oraz program socjalny dla pracowników zmieniających pracodawcę.

Rysunek 10. Plan liberalizacji kolei we Francji (ilustracja na podstawie materiałów dotychczasowego monopolisty)



Czas trwania umowy z dotychczasowym monopolistą

	w okresie obowiązywania umowy nie przewiduje się procedury przetargowej		przetarg rozstrzygnięty
	przygotowanie przetargu w trakcie trwania umowy		przetarg ogłoszony

Źródło: SNCF, Rail market liberalization.

Konkurencja na kolei ma miejsce także w Niemczech. Organizacja przetargów w regionalnym transporcie kolejowym w modelu konkurencji „o rynek” rozwija się od 1996 r.⁵¹. Od tego czasu inni niż Deutsche Bahn (DB) przewoźnicy regularnie wygrywają przetargi w regionach. Wiele opracowań⁵² potwierdziło, że reforma przełożyła się na obniżenie kosztów i wzrost jakości świadczonych usług. W latach 1996-2014 liczba pociągokilometrów (pockm) wzrosła w Niemczech o 20%, a praca przewozowa o 48%⁵³. Spadły subsydia w przeliczeniu na pociągokilometr (z poziomu ok. 12,5 EUR/pockm do ok. 8,5 EUR/pockm). Podobnie jak w przypadku Szwecji, konkurenci zaoferowali niższe ceny, a przewoźnik dominujący musiał przejść proces reform, by móc wygrywać przetargi. Wzrosła także punktualność pociągów (o 4%) i satysfakcja klientów (o 10%)⁵⁴. Specyfiką niemieckiego sektora przewozów publicznych jest fakt, że za zakupy taboru, inaczej niż w Szwecji, odpowiadają przewoźnicy. Badania potwierdzają, że koleje regionalne w Niemczech są bardziej efektywne, kiedy udział przewozów wybranych w procedurze przetargowej jest wyższy. Korzystne są także dłuższe kontrakty na obsługę mniejszych fragmentów rynku.

Konkurencja na rynku

Kolej w Niemczech jest często utożsamiana z Deutsche Bahn, czyli największym pod względem przychodów holdingiem kolejowym na świecie i zarazem przedsiębiorstwem silnie wspieranym przez sektor publiczny. Z jednej strony konkurencja na rynku niemieckim nie jest więc łatwa, ale z drugiej strony

wspiera ją komercyjny charakter połączeń dalekobieżnych⁵⁵. Pierwsze połączenia w formule otwartego dostępu pojawiły się tu w latach 2002–2014. Uruchomił je przewoźnik Transdev pod marką InterConnex. Kolejną próbę wejścia na rynek w 2016 r. podjęła utworzona dzięki crowdfundingowi spółka Locomore⁵⁶. Trzecią, najbardziej owocną stały się pociągi FlixTrain⁵⁷ rozwijające się w oparciu o doświadczenia marketingowe i sieć sprzedaży dużego przewoźnika autobusowego FlixBus. Połączenia te zostały zawieszono na czas pandemii, ale w 2021 r. wróciły na rynek, poszerzając ofertę również o komunikację w porze nocnej.

Ewolucję podobną do niemieckiej przeszedł również rynek kolejowy w Austrii. Tu również duży, państwowy przewoźnik zyskał konkurenta prywatnego. Od 2011 r. na najbardziej atrakcyjną krajową trasę Wiedeń – Salzburg wyruszyły pociągi WESTbahn. Nowy przewoźnik po wejściu na rynek zastosował strategię cenową, oferując bilety o połowę tańsze od ÖBB (Kolei Austriackich). W efekcie narodowy przewoźnik wprowadził do oferty pulę tańszych biletów Sparschiene. W 2013 r. spółka WESTbahn uzyskała na trasie 20-25% udziału w rynku⁵⁸.

W wyniku procesów konkurencyjnych liczba pociągów na trasie wzrosła z 37 w 2010 r. do 64 w 2018 r. Ceny spadły o ok. 20-25%; liczba pasażerów wzrosła o ok. 20-25%.



ilustracja pch.vector/freepik

51 Link H., *The impact of including service quality into efficiency analysis: The case of franchising regional rail passenger serves in Germany*, „Transportation Research Part A: Policy and Practice”, 2019, t.119, s. 284–300.

52 Link, H., Merkert, R., *Success factors and pitfalls of the German rail franchising approach*. „Int. J. Transp. Econ.” XXXVIII (2), 2011, s. 171–198.

53 Link H., *The impact of including service quality into efficiency analysis: The case of franchising regional rail passenger serves in Germany*, „Transportation Research Part A: Policy and Practice”, 2019, t. 119, s. 287.

54 Tamże, s. 284–300.

55 Zagrożenie ze strony alternatywnych przewoźników niwelowano również poprzez inwestycje kapitałowe (przykładem jest zakup Arrivy przez DB).

56 W 2017 r. spółka upadła, a jej zasoby zostały przejęte przez czeski Leo Express, który realizował je początkowo samodzielnie a potem jako podwykonawca FlixBus GmbH.

57 Oferta przygotowana przez FlixBus GmbH.

58 Casullo L., *The efficiency impact of open access competition in rail markets. The case of domestic passenger services in Europe*, „ITF/OECD Discussion Paper”, 2016, s. 11.

Co Polacy tracą na braku konkurencji?

Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie, dlaczego procesy rynkowe, które przyniosły bardzo pozytywne zmiany dla pasażerów, organizatorów transportu i podatników w innych krajach europejskich, miałyby nie przynieść podobnych efektów w Polsce. Biorąc pod uwagę doświadczenia zagraniczne, ocenić można, że wszyscy tracimy na braku otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich.

- Brak konkurencji na rynku na najbardziej rentownych trasach sprawia, że podatnicy dotują połączenia, które potencjalnie mogłyby funkcjonować bez publicznego wsparcia. Wobec braku konkurencji Ministerstwo Infrastruktury nie ma realnych narzędzi do weryfikacji efektywności dotacji.

- Polityka cenowa na rynku pociągów dalekobieżnych i ekspresowych nie podlega presji konkurencyjnej, przez co jest nieelastyczna. Systemy sprzedaży biletów (zwłaszcza międzynarodowych) są przestarzałe, taryfy nie reagują na popyt. Ogłoszenie przetargu na obsługę tras międzynarodowych mogłoby być impulsem do znaczącej poprawy jakości oferty i systemów sprzedaży biletów.

- Bez oferty konkurencyjnej rozkład jazdy pociągów dalekobieżnych może wynikać z czynników innych niż potrzeby pasażerów — z powodu braku alternatywnego podmiotu nie można zweryfikować, czy naprawdę „nie da się” skonstruować rozkładu jazdy lepiej.

- Brak otwarcia rynku relacji dalekobieżnych sprawia, że pasażerowie mają do dyspozycji mniej pociągów. Z tego powodu część z nich wybiera inne, bardziej emisyjne środki transportu, co generuje straty dla środowiska naturalnego.

- W połączeniach regionalnych samorządy województw nie dysponują narzędziem, które pozwalałoby weryfikować stawki oferowane przez przewoźników. Kwoty dotacji są z dużą dozą prawdopodobieństwa

mocno zawyżone, a przewoźnicy nie wykorzystują swoich zasobów efektywnie. Na bazie doświadczeń zagranicznych ocenić można, że konkurencja o rynek przewozów regionalnych i aglomeracyjnych mogłaby pozwolić na wybranych liniach na realizację nawet 1/3 kursów więcej w tym samym budżecie.

- Wielu dużych przewoźników boryka się z problemami z dostępnością i sprawnością taboru — zwłaszcza do obsługi linii mniej obciążonych i niezelektryfikowanych. W rezultacie połączenia poza głównymi liniami są rzadkie, niepewne i często realizowane zastępczą komunikacją autobusową. A można przekazać obsługę tych fragmentów sieci mniejszym, lokalnym podmiotom które pozyskują pojazdy dostosowane do potrzeb i zatroszczą się o lokalne rynki transportowe.

- Brak konkurencji na rynku ogranicza presję na efektywne i niskokosztowe pozyskiwanie taboru. Istnieją kategorie tras, gdzie po obniżeniu kosztów w wyniku przetargu i wykorzystania używanego taboru z nowych źródeł, znacznie zniwelowana zostanie różnica pomiędzy kosztami a przychodami. Dzięki temu możliwe jest uruchomienie tanich połączeń o prędkości handlowej rzędu 200 km/h.

- Różnorodność przewoźników oznacza różnorodność ofert i innowacyjność na poziomie obsługi klientów. Klientów przyciąga się rozbudowanym cateringiem, rozrywką pokładową, programami lojalnościowymi i innymi instrumentami marketingowymi. W monopolu cały wybór to pierwsza albo druga klasa.



ilustracja pchvector/freepik

CO
tracimy

3

Niedobre praktyki krajowe

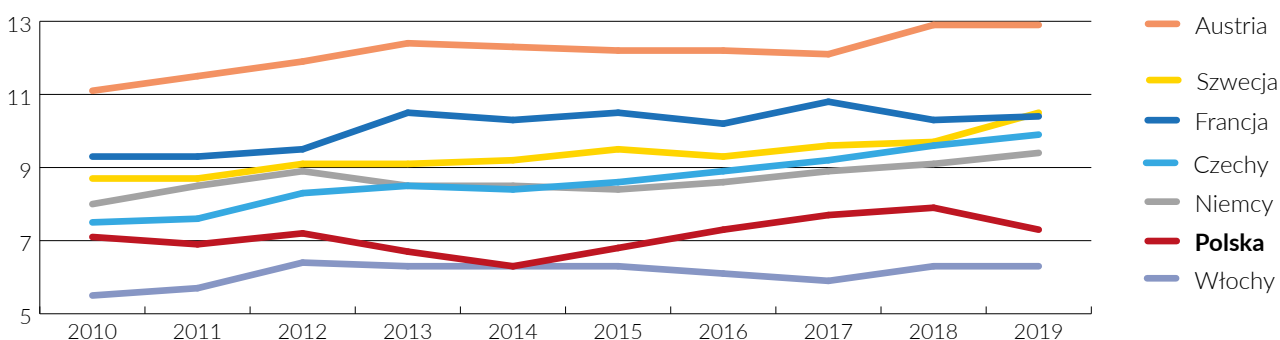
3.1. Wyższe wydatki, niższe efekty

Polska otrzymała na infrastrukturę kolejową najwyższe spośród wszystkich krajów wsparcie ze środków Unii Europejskiej. Nie we wszystkich przypadkach przełożyło się to na znaczącą poprawę jakości oferty dla podróżnych. Środki na infrastrukturę nie zawsze były wykorzystywane w maksymalnie efektywny sposób, a przewoźnicy niejednokrotnie nie byli zainteresowani rozwojem rynku i nie naciskali na parametry użytkowe. Choć udział kolei w rynku przewozów pasażerskich w ostatnich latach nieznacznie wzrósł, tempo jest nieadekwatne do skali inwestycji.

Na początku 2021 r. PKP Intercity zawarło nową umowę o świadczenie usług publicznych z Ministrem

Infrastruktury⁵⁹. W stosunku do poprzedniego okresu jej wartość wzrosła ponad czterokrotnie: z 4,7 miliarda złotych za okres 2011-2020 do 21 miliardów złotych na lata 2021-2030⁶⁰. Wobec braku konkurencyjnej procedury wyboru operatora ani podatnicy, ani tym bardziej pasażerowie kolei nie mają gwarancji, czy te 21 miliardów złotych w najlepszy możliwy sposób przełoży się na wzrost znaczenia kolei w systemie transportowym Polski⁶¹. Wydatki na infrastrukturę są kluczowe dla rozwoju, jednak tylko konkurencyjny rynek gwarantuje, że na zmodernizowanych torach uruchomionych zostanie możliwie dużo pociągów. Rysunek 12 wskazuje, że dotacja do przewozów PKP Intercity będzie rosła niewspółmiernie do oczekiwanej liczby pasażerów. Wprowadzenie konkurencji mogłoby sprawić, że wzrost kosztów byłby bardziej adekwatny do wzrostu liczby pasażerów.

Rysunek 11. Udział procentowy kolei w rynku przewozów pasażerskich w krajach objętych analizą w latach 2010-2019



Źródło: Eurostat, *Modal split of passenger transport*, dane z 2021 r.

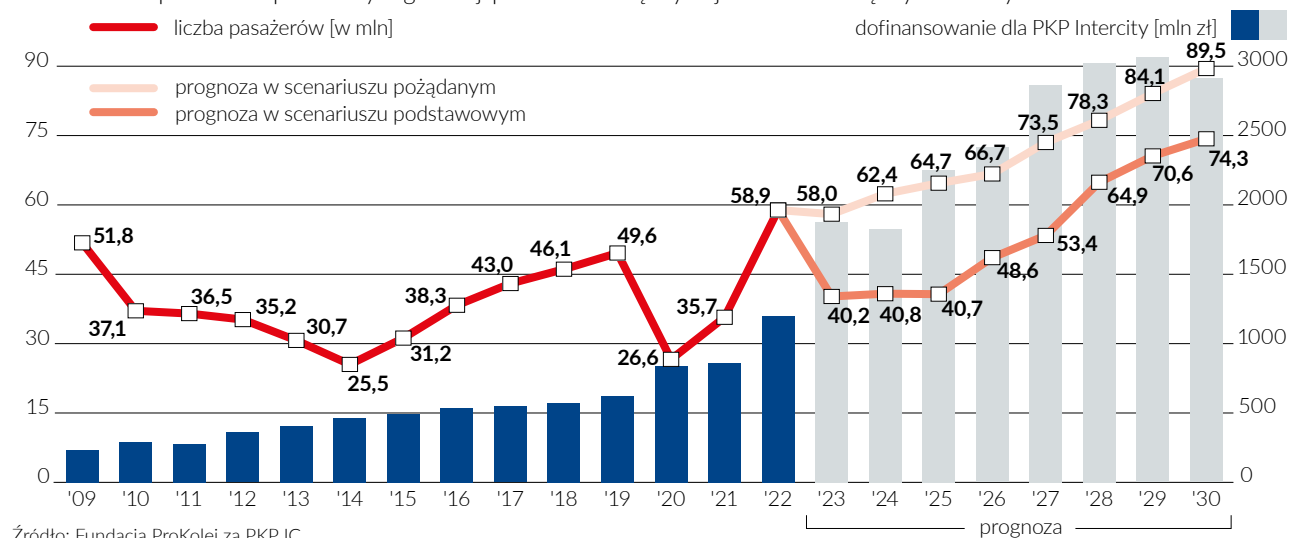
⁵⁹ Zob.: <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/pkp-intercity-z-nowa-umowa-dotyczaca-swadczenia-uslug-publicznych>.

⁶⁰ ALLRAIL, *Krajowy Plan Odbudowy zagrożeniem zamknięcia rynku kolejowego w Polsce. Pozbawienie sensu jednolitego europejskiego obszaru kolejowego*.

⁶¹ W modelu stanowiącym podstawę długoterminowej umowy przyjęto, że 4,5-krotny wzrost dotacji będzie skutkował niespełną 2-krotnym wzrostem pracy eksploatacyjnej.

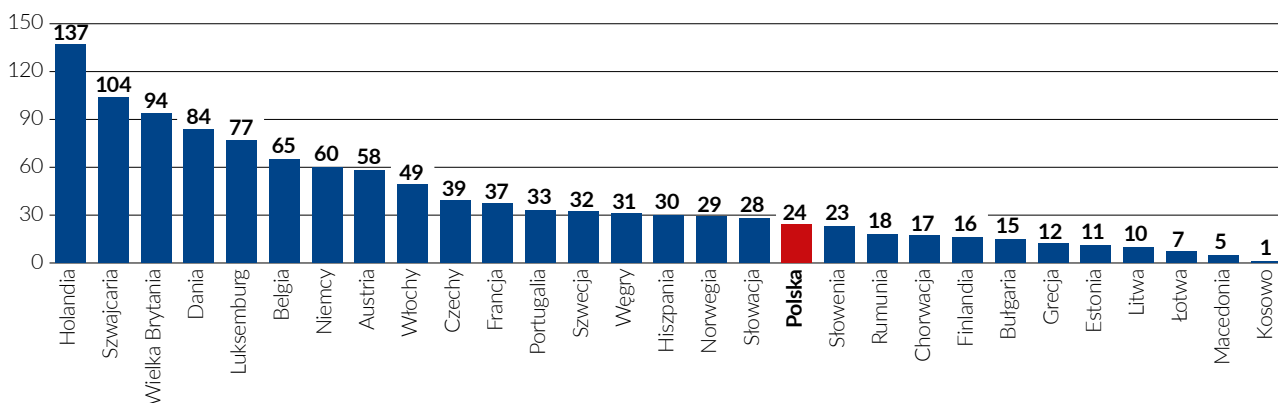
Rysunek 12. Dofinansowanie i przewozy PKP Intercity

Zrealizowane i planowane parametry organizacji przewozów międzywojewódzkich i międzynarodowych



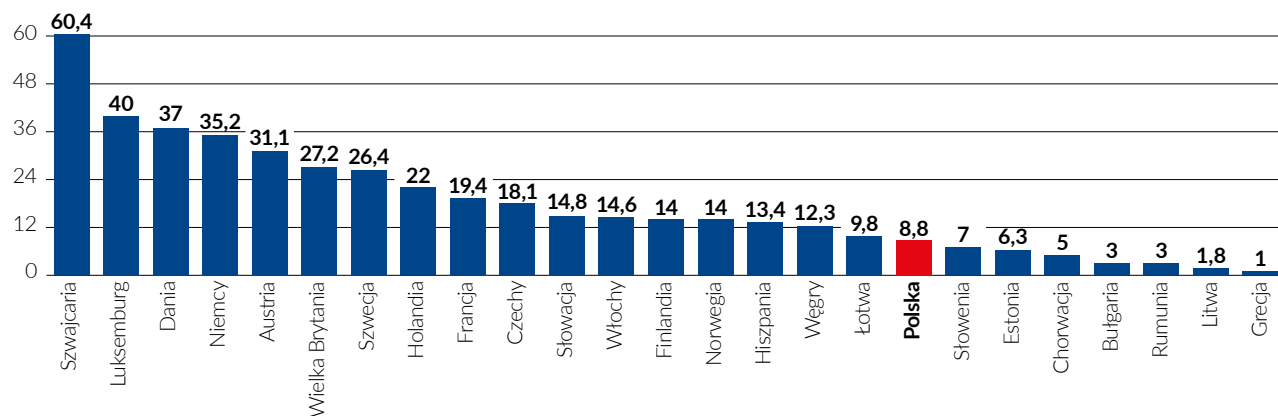
Rysunek 13. Częstotliwość kursowania pociągów pasażerskich

Liczba poc./km sieci



Rysunek 14. Popularność kolei pasażerskiej w Europie

Średnia, roczna liczba podróży na mieszkańca



3.2. Trudne do sterowania monopole



Pomimo znacznych środków zainwestowanych w polską kolej, oczekiwane efekty wzrostu potoków podróży uzyskano jedynie w segmencie przewozów aglomeracyjnych oraz w części województw obsługiwanych przez nowych przewoźników. W pozostałych regionach, uzależnionych od dawnego monopolisty, nawet inwestycje infrastrukturalne i taborowe nie zrewolucjonizowały oferty przewozowej, a poziom usług w połączeniach regionalnych pozostał na niezmiennym poziomie.

Niestety, nadal głównym sposobem rozwoju polskiej kolei są inwestycje i restrukturyzacja istniejących podmiotów. Doświadczenia i badania, które doprowadziły do wdrożenia reform na rzecz otwarcia rynku kolejowego w Europie, wskazują jednak, że dotych-

czasowe monopole co do zasady radzą sobie lepiej z reagowaniem na potrzeby rynku dopiero pod wpływem presji konkurencyjnej. Nawet w krajach o najwyższych standardach demokratycznych i dyscyplinie wydatków publicznych wprowadzenie konkurencyjnej rywalizacji sprawia, że środki wydawane są bardziej efektywnie. Choć z wielu względów o kolei często myślimy w kategoriach naturalnego monopolu, traktowanie całego sektora jako jednorodnego jest anachronizmem. O ile funkcjonowanie narodowego zarządcy infrastruktury nie budzi dużych wątpliwości, to ustalenie, czy publiczni przewoźnicy są bardziej efektywni od prywatnych w wykonywaniu tych samych zadań, było przedmiotem badań i dyskusji. Analizy prowadzą do wniosku, że choć w wielu przypadkach prywatni przewoźnicy nie zastąpią sektora publicznego, to ich pojawienie się przynosi wymierne korzyści zarówno dla pasażerów, jak i budżetów samorządów oraz państwa.

Przykłady zagranicznych rynków przewozów pasażerskich i towarowych dowodzą, że ryzyko przegrania przetargu z nowym przewoźnikiem sprawia, że dotychczasowi monopolści muszą poddać się reformom. Wpływa to na lepsze zarządzanie wydatkami, zmianę polityki wobec klientów, poprawę jakości oferty, czy bardziej efektywne zarządzanie kadrami.

Skala konkurencji nie musi być duża. Samo poczucie uczestnictwa w rywalizacji sprawia, że podmiot skupiony dotychczas na wewnętrznych planach i wyzwaniach, musi porównać się z innym przedsiębiorstwem i odpowiadać na jego ruchy. Pasażer zyskuje porównanie ofert, wzrasta presja na reformy. Na konkurencyjnym rynku dawny monopolista musi się zmieniać: w przeciwnym wypadku część z obsługiwanych przez niego tras może przejść ktoś inny.

Konkurencja to mechanizm, który leży u podstaw gospodarki rynkowej i jest powszechnie akceptowanym standardem w większości jej sektorów w Polsce. Trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego na kolei zastępują go oczekiwania monopolistyczne i sentyment do centralnego planowania.

Nie ma jednak żadnych dowodów na to, że taka formuła wydawania publicznych środków lepiej zaspokaja potrzeby obywateli. Ścisłe powiązanie spółek kolejowych z administracją publiczną i sferą polityki nie sprawia wcale, że mieszkańcy mają większy wpływ na ich ofertę, niż w sytuacji, gdyby przewoźników wybierał w przejrzystych, konkurencyjnych przetargach. Koncepcją przeciwstawianą układowi organizator – operator jest, wykorzystywany w krajach socjalistycznych, model państwowego przedsiębiorstwa wykonującego usługi przewozowe.

Jak pokazuje praktyka, powoływanie własnych przewoźników przez samorzady jest wprawdzie rozwiązaniem lepszym od zlecenia usług monopolistom, niemniej jednak również prowadzi do zniekształcenia

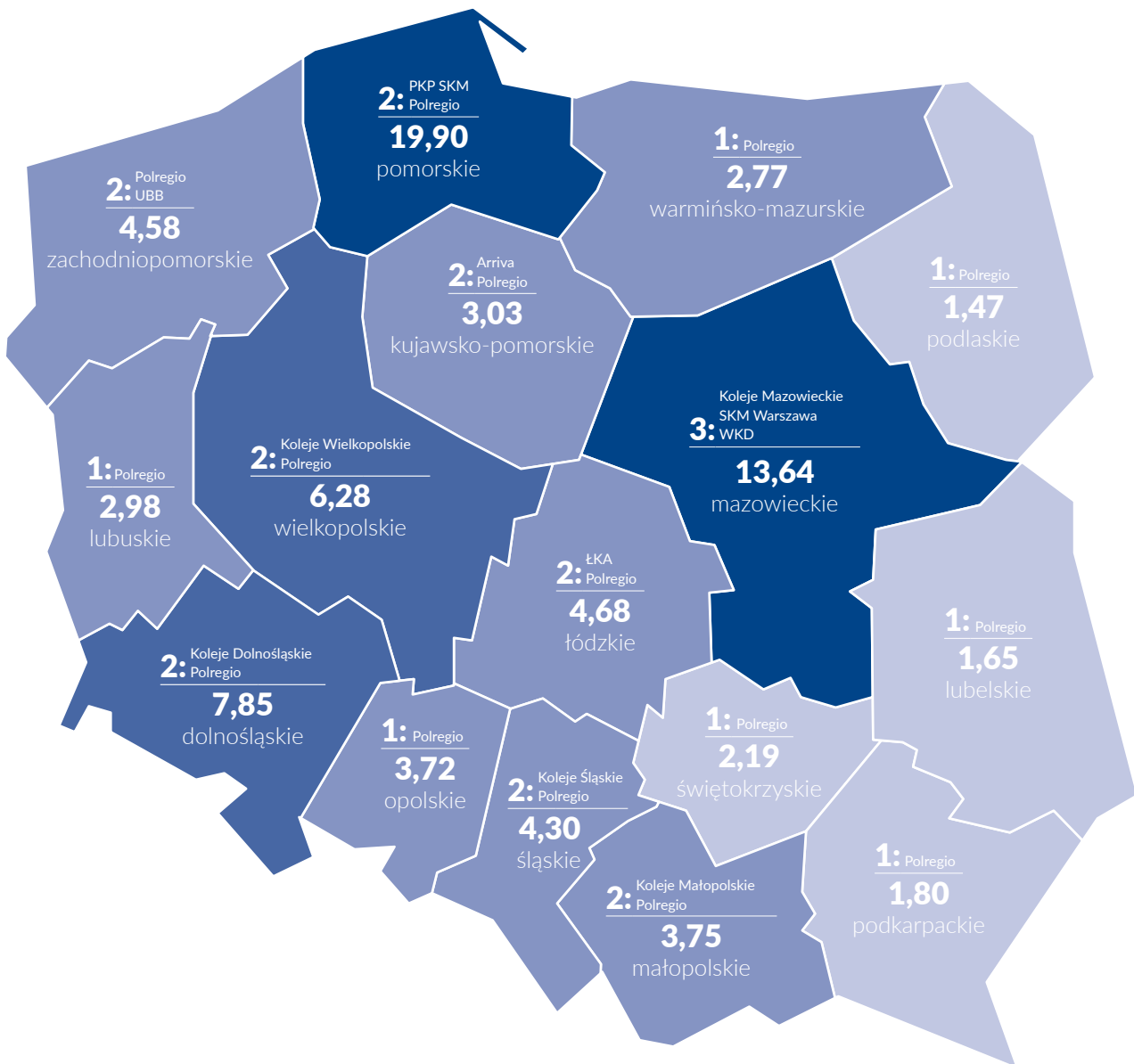
rynku poprzez tworzenie lokalnych monopolii regionalnych. Eliminują one ekonomiczne bodźce motywujące do obniżki kosztów i poprawy jakości usług. Tworzy to także ryzyko bezpośredniego angażowania się władzy publicznej w działalność gospodarczą wraz z towarzyszącym temu kontekstem politycznym.

Nawet jeśli istnienie monopolu w jakiejś formie na kolei jest konieczne, to powszechnie uznaje się, że potrzeba zysku jest skuteczniejszym narzędziem motywacyjnym dla menedżerów transportu kolejowego niż procesy polityczne. Pokusa politycznej, „ręcznej” kontroli nad każdym operacyjnym ruchem spółki kolejowej, w oderwaniu od wieloletnich strategii, nie jest wcale gwarantem zaspokojenia potrzeb społecznych.

Negatywne doświadczenia z okresu transformacji ustrojowej powodują, że liberalizacja sektora transportowego mylna jest z obniżaniem publicznego dofinansowania i, co za tym idzie, ograniczaniem oferty.

Przewodnik otwarcia rynku

Rysunek 15. Zależność między liczbą przewoźników regionalnych a popularnością kolei według województw



Średnia liczba podróży na mieszkańca w 2021 r.



X:X liczba przewoźników regionalnych
X,XX liczba podróży

Źródło: Urząd Transportu Kolejowego.

Kryzys i prywatyzacja przedsiębiorstw transportu drogowego doprowadziły w przeszłości do wycofania się państwa z zarządzania wieloma zadaniami publicznymi. W części rynku transportowego, która pozostała pod kontrolą państwa, podstawowe cechy wyróżniające zarządzanie nie uległy zasadniczej transformacji. Oznacza to znacznie większy nacisk na pozyskiwanie wsparcia publicznego, orientację na normy prawne i techniczne – nie na klienta. Miarą efektów działań w takim modelu nie jest satysfakcja pasażerów, a wypełnienie zadań wynikających z norm prawnych⁶².

Kryzys finansowy, energetyczny i klimatyczny wymaga zapewnienia, że każda złotówka dotacji do przewozów zostanie wydana w maksymalnie efektywny i przejrzysty sposób. Konkurencja na kolei nie jest rozwiązaniem, które wyeliminuje wszystkie problemy sektora. Kwestia jakości infrastruktury, jej integracji z otoczeniem i stawek dostępu do niej pozostaje kluczowa. Otwarcie na konkurencję pozwala jednak podmiotom na pozyskiwanie nowych kategorii pasażerów na trasach rentownych, zaś na trasach dotowanych – na zwiększenie częstotliwości i poprawę jakości przy podobnej skali nakładów.

To nie inni przewoźnicy kolejowi są najgroźniejszą konkurencją dla dotychczasowych monopolistów, lecz inne rodzaje transportu. Sektor kolejowy siłami zróżnicowanej oferty wielu przewoźników powinien podjąć walkę o pasażerów podróżujących transportem drogowym i lotniczym.

Tymczasem na kolei skala wydatków nie rośnie dziś proporcjonalnie do jej udziału w całości ruchu – kolej wciąż pozostaje w tyle za swoją rynkową konkurencją.

Korzyści z każdego kolejnego połączenia na danej trasie nie są liniowe, a rynek kolejowy nie jest grą o sumie zerowej⁶³. Potwierdzają to opisywane doświadczenia z kluczowej trasy dalekobieżnej w Czechach: konkurencja pomiędzy ČD, Leo Express i RegioJet sprawiła, że kolej stała się najchętniej wybieranym środkiem transportu i przejęła pasażerów z dróg. Z kolei konkurencyjny rynek kolei dużych prędkości we Włoszech⁶⁴ odebrał pasażerów sektorowi lotniczemu (przewozy Trenitalia wzrosły nawet pomimo bezpośredniej konkurencji ze strony NTV).



ilustracja: stonypet/freepik

⁶² Hebel K. i in., dz. cyt., s. 48-49.

⁶³ Zysk jednej strony nie oznacza straty drugiej.

⁶⁴ Skalę tego zjawiska można także próbować przewidywać poprzez modelowanie, zob. Cascetta E., Coppola P., High Speed Rail (HSR) Induced Demand Models, „Procedia – Social and Behavioral Sciences”, 2014, s. 147-156.

4 Jak otworzyć rynek przewozów pasażerskich w Polsce?

Opisane w poprzednich rozdziałach mechanizmy oraz konkretne przykłady jednoznacznie przemawiają za otwarciem rynku pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce na konkurencję. Z doświadczeń innych państw oraz rozwiązań unijnych wynika, że zastosowanie znajdzie w tym zakresie przede wszystkim model konkurencji o rynek. Nie należy jednak odrzucać modelu konkurencji na rynku.

W odniesieniu do modelu konkurencji o rynek trzeba zauważyć, że wysiłek związany z organizacją otwartej, transparentnej i niedyskryminacyjnej procedury wyboru operatora i zapewnieniem też takich warunków udziału w niej nie pójdzie na marne nawet przy braku nowych chętnych do realizacji przewozów. Jeśli w rzetelnie rozpisany transparentnym i przewidującym odpowiednie prokonkurencyjne rozwiązania przetargu nie zgłosi się żaden potencjalny oferent, monopolista będzie mógł kontynuować swoją działalność na przejrzystych zasadach. Jeśli zależy nam na mądrym wydawaniu środków publicznych, nie ma żadnych korzyści z utrzymywania pozornej konkurencji.

Obecnie w Polsce znikoma część operatorów jest wybierana na zasadach prawdziwie konkurencyjnych. Dominuje powierzanie przewozów własnym, wewnętrznym podmiotom (in house) lub organizowanie „przetargów pozornych”, w których ze względu na warunki może realnie wziąć udział tylko jeden, dotychczasowy wykonawca. Nadzór nad efektywnością własnych spółek samorządowych jest w znacznej mierze iluzoryczny. Zwiększanie presji na przewoźników nie ma zbyt dużego sensu, to jedynie przenoszenie strat z samorządu województwa do spółki samorządowej, której i tak należy wypłacić rekompensatę.

Nie warto zwlekać z organizacją przetargów do ostatniej chwili. Jak pokazują doświadczenia innych rynków,

działanie metodą niewielkich kroków to bezpieczniejsza opcja. Polski model konkurencji na kolei należy wprowadzać stopniowo. Przygotowania na ostatnią chwilę grożą bowiem nie tylko blokadą konkurencji, ale paraliżem. Jeśli jeden z dużych przetargów rozpisanych w ostatniej chwili wygra nowy przewoźnik, któremu zabraknie czasu na mobilizację, może on mieć trudności z odpowiednio szybkim przejściem przewozów. Możliwy jest również scenariusz, w którym nie będzie żadnej ważnej oferty.

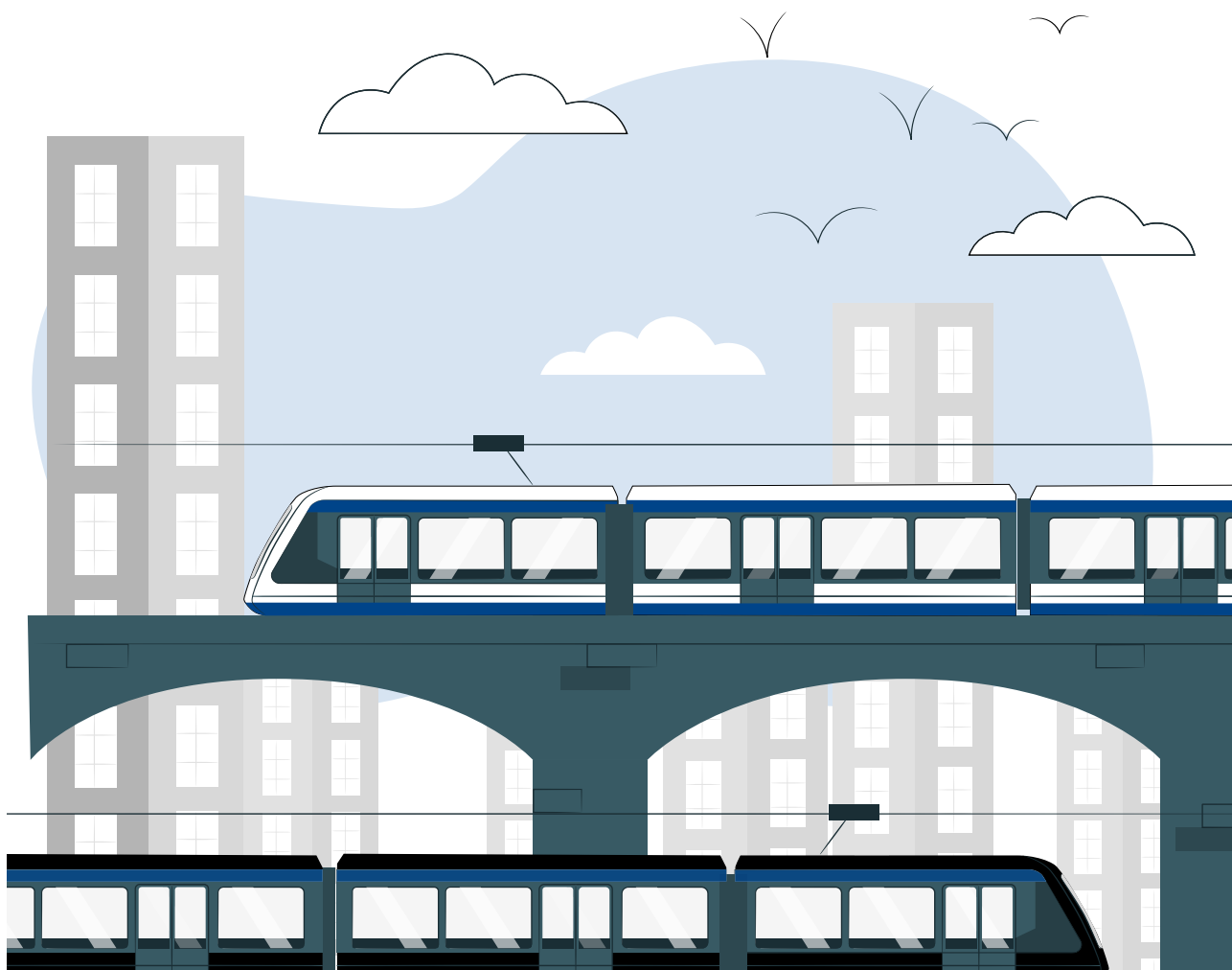
Ponadto, w wielu przypadkach nowy operator może nie być w stanie realizować przewozów od razu w wymiarze zapewnianym przez dotychczasowego monopolistę, zwłaszcza na obszarze całego województwa, czy kraju. Nie jest to jednak przesłanka do rezygnacji z wprowadzania konkurencji o rynek i organizacji rzetelnych przetargów. Warto odwołać się do przykładu rynku miejskiej komunikacji autobusowej.

W gospodarce socjalistycznej w większości polskich miast przewozy świadczyły przedsiębiorstwa komunalne. Doświadczenia takich miast jak Warszawa czy Gdynia pokazują jednak, że może być inaczej i że wprowadzenie rozwiązań odmiennych od typowych przynosi wymierne korzyści. W Warszawie znaczna część usług jest realizowana przez spółkę komunalną, pozostałe są jednak zamawiane u niezależnych operatorów w procedurze konkurencyjnej. Co to daje? Pomijając rywalizację w zakresie jakości realizowanych przewozów, daje to możliwość rynkowej weryfikacji kosztów prowadzenia działalności przewozowej i trzymania w ryzach polityki finansowej własnej spółki komunalnej.

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Otwarty dostęp i realizowane w ramach niego przewozy komercyjne powinny uzupełniać ofertę usług publicznych. Dopuszczenie tego rodzaju przewozów powinno skutkować wzrostem innowacyjności i rozwojem oferty. Może także pozytywnie wpłynąć na zainteresowanie wejściem na rynek transportu kolejowego nowych podmiotów. W konsekwencji powinno przełożyć się to na wzrost zainteresowania pasażerów transportem kolejowym.

Świadome bądź wynikające z niewiedzy blokowanie mechanizmów konkurencyjnych nie jest działaniem, które przyniesie długoterminowe korzyści funkcjonującym już na rynku przewoźnikom. W czasie, kiedy inni europejscy operatorzy zdobywają cenne doświadczenia i referencje w procesach konkurencyjnych, motywujące do optymalizacji struktur i wdrażania odpowiednich strategii, polskie przedsiębiorstwa zostają pozbawione takich możliwości. Stawia je to w niekorzystnej pozycji konkurencyjnej. Tego rodzaju „ochrona” spółek publicznych może doprowadzić do sytuacji, w której po upływie terminu pełnego otwarcia rynku na konkurencję (ok. 2030 r.) samorządowe i państwowe przedsiębiorstwa kolejowe jednocześnie przegrają wiele przetargów na wykonywanie usług z bardziej doświadczonymi podmiotami zagranicznymi. Może to być bolesnym doświadczeniem dla sektora publicznego. Ponadto, doświadczenia zgromadzone dzięki konkurencji na rynku krajowym to jedyna szansa, aby polskie przedsiębiorstwa kolejowe miały szansę zdobycia kontraktów poza granicami kraju.



5 Formuła dla przewozów z dofinansowaniem publicznym

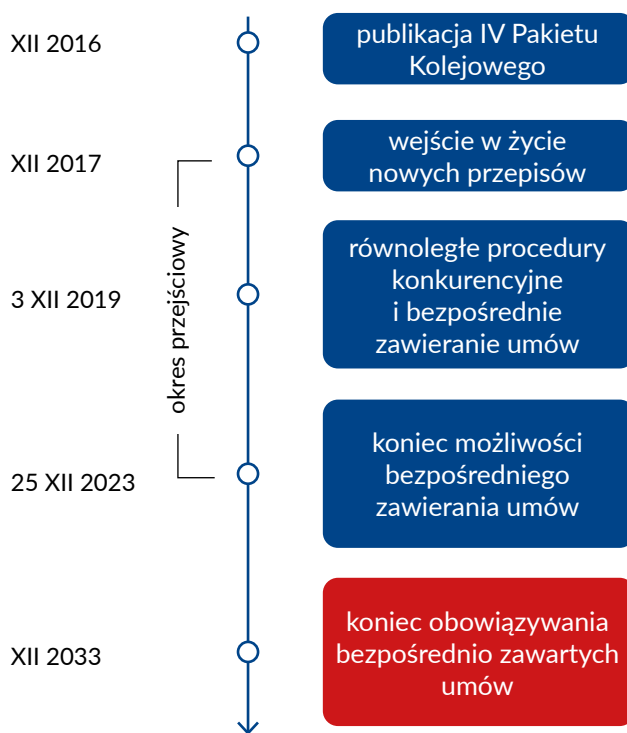
5.1. Przepisy UE – przetarg obowiązkowy?



Zgodnie z tzw. IV Pakietem Kolejowym, podstawowym sposobem wyboru operatora (przedsiębiorcy wykonującego przewozy) jest procedura konkurencyjna. W pasażerskich przewozach kolejowych wybór operatora w trybie przetargowym jest równoznaczny z zastosowaniem modelu konkurencji o rynek. Likwidacji ulega możliwość pomijania procedur konkurencyjnych i swobodnego, bezpośredniego powierzania świadczenia usług. IV Pakiet Kolejowy już wkrótce w całej Unii ograniczy taką możliwość do wyjątkowych sytuacji. Operatorzy będą zatem co do zasady wybierani w procedurach konkurencyjnych⁶⁵.

Od 25 grudnia 2023 r. operator powinien być zasadniczo wybierany w procedurze konkurencyjnej. Umowy powierzone na starych zasadach (bezpośrednio) nie powinny obowiązywać dłużej niż do 2033 r.

Rysunek 16. Harmonogram otwarcia rynku transportu kolejowego w UE – model konkurencji o rynek



Źródło: opracowanie własne.

⁶⁵ Możliwość bezpośredniego powierzenia przewozów będzie mogła dotyczyć wyłącznie:

- tzw. podmiotu wewnętrznego – *in house* (podmiotu znajdującego się pod kontrolą organizatora podobną do tej, jaką sprawuje on nad własnymi służbami i prowadzącego przeważającą część działalności na jego rzecz; przy czym możliwość ta ma nie dotyczyć obszaru całego kraju);
- usług o niewielkim wymiarze i zakresie (których średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 7 500 000 euro lub których wymiar jest mniejszy niż 500 000 kilometrów); tzw. środków nadzwyczajnych (środki te mogą zostać zastosowane w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji);
- rynków o szczególnej charakterystyce strukturalnej i geograficznej, o ile nastąpi poprawa jakości usług lub ich efektywności kosztowej w stosunku do poprzedniej umowy o świadczenie usług publicznych.

Ponadto, w przypadku umów o świadczenie usług publicznych powierzonych na podstawie procedury konkurencyjnej, organizator może zdecydować o tymczasowym, bezpośrednim powierzeniu nowych umów o świadczenie usług publicznych, jeśli uzna, że jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami. Przy czym prawo UE wskazuje, jakie okoliczności można uznać za wyjątkowe.

Należy podkreślić, że prawo polskie jest bardziej restrykcyjne niż rozwiązania unijne i przewiduje krótsze terminy wejścia ich w życie. Kontraktując pasażerskie przewozy kolejowe, należy zatem zawsze czytać przepisy unijne łącznie z krajowymi.

5.2. Przepisy polskie – deklaracja przyspieszenia liberalizacji

Wprowadzenie bardziej restrykcyjnych rozwiązań dotyczących otwarcia rynku regionalnych pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce związane jest z publicznym wsparciem dla restrukturyzacji Przewozów Regionalnych/POLREGIO. Wsparcie takie stanowiło pomoc publiczną w rozumieniu prawa UE i zostało zatwierdzone przez Komisję Europejską pod warunkiem przyspieszenia otwarcia polskiego rynku przewozów pasażerskich. Typowym warunkiem akceptacji pomocy restrukturyzacyjnej jest wdrożenie tzw. środków kompensacyjnych. Ich celem jest zmniejszenie negatywnego wpływu wsparcia na rynek i konkurencję. Zazwyczaj środki takie dotyczą zmniejszenia zdolności produkcyjnych lub wycofania się z niektórych rentownych rodzajów działalności. We wskazanym przypadku dotyczyły one także wcześniejszego i głębszego otwarcia rynku przewozów kolejowych niż przewiduje to prawo UE⁶⁶. Zobowiązanie władz polskich w tym względzie zostało wdrożone poprzez dokonanie zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym.

Polskie propozycje w stosunku do rozwiązań UE:

- skróciły możliwość bezpośredniego powierzania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym do grudnia 2020 r. (umowy powierzone na starych zasadach mogą obowiązywać do grudnia 2030 r.);
- po grudniu 2020 r. istotnie ograniczyły możliwość bezpośredniego powierzania umów na zasadach przewidzianych przez rozporządzenie 1370/2007.

⁶⁶ Zob. Decyzja Komisji Europejskiej z 20 kwietnia 2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.43127 – 2018/C (ex 2015/NN) (ex 2015/N) wdrożona przez Polskę na rzecz Przewozów Regionalnych Sp. z o.o.

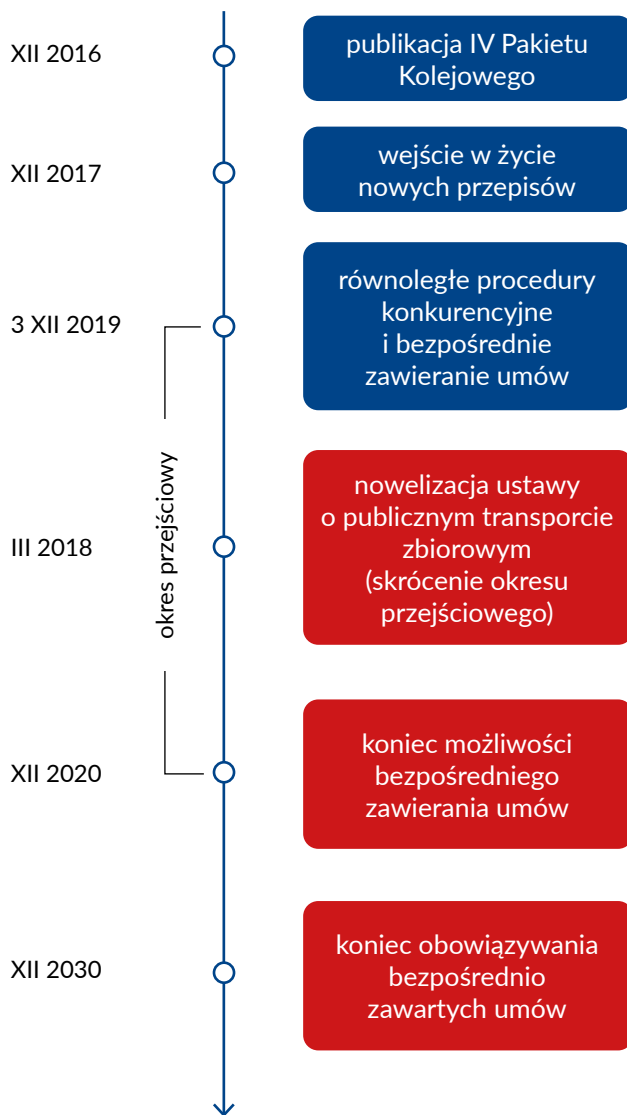
⁶⁷ W tego rodzaju przewozach wybór operatora z pominięciem procedury konkurencyjnej jest możliwy tylko w następujących przypadkach:

- tymczasowego bezpośredniego udzielenia nowych zamówień (rozwiązanie to jest trudne do zastosowania – pierwotna umowa o świadczenie usług publicznych powinna być bowiem powierzona w sposób konkurencyjny);
- operator jest (zgodnie z prawem UE) zintegrowany z zarządcą infrastruktury (brak obowiązku *unbundlingu* – rozdzielania działalności polegającej na wykonywaniu przewozów i zarządzaniu infrastrukturą – są to wyjątkowe sytuacje i w Polsce należą do rzadkości, takim przykładem może być Warszawska Kolej Dojazdowa);
- konieczne jest zastosowanie środków nadzwyczajnych (istnieje ryzyko zakłócenia świadczenia usług, przy czym sytuacja taka nie powinna być celowo wywołana przez zamawiającego).

W przypadku wojewódzkich przewozów pasażerskich nie ma już dziś możliwości bezpośredniego powierzenia umowy podmiotowi wewnętrznemu na podstawie rozporządzenia 1370/2007. **Oznacza to, że posiadanie własnej spółki przewozowej (nad którą sprawuje się dominującą kontrolę) nie jest przesłanką do odstąpienia od przetargu.** Wybór operatora z pominięciem procedury konkurencyjnej będzie możliwy tylko w szczególnych sytuacjach, które bardzo rzadko będą mogły wystąpić w warunkach polskich⁶⁷.

Na grafice poniżej przedstawiono termin wejścia w życie rozwiązań IV Pakietu Kolejowego w odniesieniu do przewozów wojewódzkich w Polsce. Kolorem czerwonym zaznaczono zmiany wprowadzone przez prawo polskie w stosunku do rozwiązań unijnych.

Rysunek 17. Harmonogram otwarcia rynku transportu kolejowego w Polsce (przewozy wojewódzkie) – model konkurencji o rynek



Źródło: opracowanie własne.

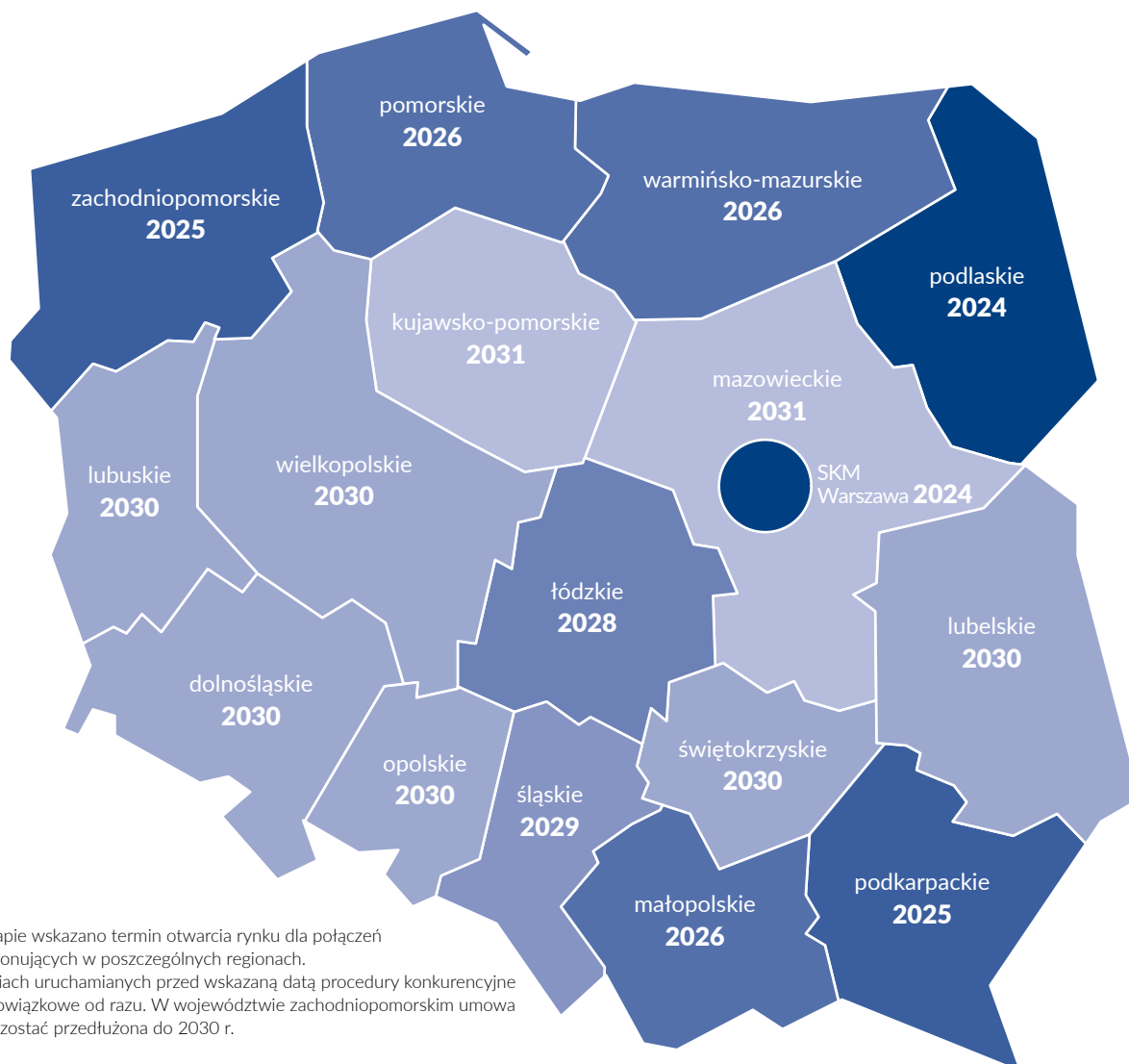
W większości przypadków nowe umowy o świadczenie usług publicznych powinny być kontraktowane w procedurze konkurencyjnej. Będzie tak nie tylko w przypadku przewozów regionalnych, ale i dalekobieżnych czy międzynarodowych, przy czym koncepcja podmiotu wewnętrznego nie dotyczy tych ostatnich. Prawo UE wyklucza możliwość powierzenia przewozów podmiotowi wewnętrznemu na obszarze całego kraju.

Tak sformułowane przepisy oznaczają więc, że konieczność rzetelnego przygotowania konkurencyjnych przetargów na przewozy kolejowe nie jest wy-

waniem przyszłości, ale terażniejszości. Już w latach 2024-2025 wygasają pierwsze umowy z przewoźnikami, co oznacza, że **przygotowanie odpowiedniego przetargu musi zacząć się już dzisiaj**. W pierwszej kolejności z procedurą przetargową będą musiały zmierzyć się województwa:

- podlaskie (2024 r. – całość przewozów),
- mazowieckie (2024 r. – przewozy realizowane przez SKM Warszawa),
- podkarpackie (2025 r. – całość przewozów),
- zachodniopomorskie (2025 r. – lub wykorzystanie opcji przedłużenia umowy do 2030 r.),
- pomorskie (2026 r. – całość przewozów, także SKM),
- małopolskie (2026 r. – całość przewozów),
- warmińsko-mazurskie (2026 r. – całość przewozów).

Rysunek 18. Najbliższe daty końca obowiązywania umów w województwach w Polsce



Na mapie wskazano termin otwarcia rynku dla połączeń funkcjonujących w poszczególnych regionach.

Na liniach uruchamianych przed wskazaną datą procedury konkurencyjne są obowiązkowe od razu. W województwie zachodniopomorskim umowa może zostać przedłużona do 2030 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Syryjczyk T. (red)., Rynek kolejowego transportu pasażerskiego w województwach w kontekście wejścia w życie IV pakietu kolejowego, Railway Business Forum, Warszawa 2021 r.

5.3. Czym grozi unikanie i pozorowanie przetargów?



Unikanie procedur konkurencyjnych, w tym również ich zła organizacja, rodzi negatywne konsekwencje. Najważniejsze z nich:

- brak możliwości skorzystania z funduszy UE, w tym dofinansowania inwestycji taborowych – środki te są zazwyczaj przekazywane i rozliczane jako element rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Nieprawidłowe powierzenie takiej umowy oznacza jej niezgodność z zasadami rynku wewnętrznego UE i w konsekwencji uniemożliwia przyznanie dofinansowania przez UE lub prowadzi do konieczności zwrotu środków;
- konflikt z przepisami antymonopolowymi i przewidziane przez nie sankcje. Zgodnie z ustawą z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, podmiot organizujący lub świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej jest przedsiębiorcą. Zgodnie z tą definicją przepisy antymonopolowe obejmują jednostki samorządu terytorialnego organizujące lub świadczące usługi użyteczności publicznej. Tym samym samorząd wojewódzki, kontraktujący regionalne przewozy kolejowe, odpowiada za wszelkie formy dyskryminacji i musi dbać o konkurencyjność nadzorowanego rynku. Za niewłaściwą procedurę powierzenia realizacji przewozów może grozić unieważnienie umowy o świadczenie usług publicznych;
- sankcje administracyjne, cywilne i karne, w szczególności wynikające z ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, nakładane na konkretne osoby winne naruszeń;
- konflikt z przepisami o pomocy publicznej. Niepełnienie wymagań przewidzianych przez prawo UE w zakresie konkretnej procedury wyboru przewoźnika może skutkować objęciem rekompensaty za realizację usług przewozowych, obowiązkiem notyfikacji Komisji Europejskiej, a w przypadku jego zignorowania postępowaniem przed tym organem;
- nieprawidłowości w zakresie świadczenia i jakości usług przewozowych, czego skutkiem mogą być skargi, protesty, zarzuty o charakterze formalno-prawnym, a także spory polityczne oraz straty wizerunkowe dla organu administracji odpowiedzialnego za organizację usług transportowych.

5.4. Jak wygląda procedura wyboru operatora?



Zgodnie z przepisami UE konkurencyjna procedura wyboru operatora powinna być otwarta dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości oraz niedyskryminacji. Po złożeniu ofert i preselekcji może ona obejmować negocjacje mające na celu ustalenie szczegółowych lub kompleksowych wymogów. Możliwe jest zastosowanie różnych trybów udzielania zamówień, nie tylko przetargu nieograniczonego i ograniczonego, ale także negocjacji z ogłoszeniem czy dialogu konkurencyjnego. Zastosowanie negocjacji z wykonawcami uzasadniają okoliczności, w których pomagają one zamawiającemu w ustaleniu potrzeb i możliwości ich zaspokojenia przy aktualnym stanie rynku, techniki i dostępnych zasobów. Ich przeprowadzenie jest zasadne zwłaszcza wówczas, gdy procedura przetargowa prawdopodobnie nie przyniesie zadowalających wyników⁶⁸.

Przepisy UE dotyczące otwarcia rynku kolejowego częściowo odwołują się do typowych rozwiązań z zakresu zamówień publicznych. Wprowadzają jednak także rozwiązania szczególne, właściwe tylko dla transportu kolejowego. Mają one w założeniu zagwarantować, że specyficzne cechy sektora nie wpłyną na skuteczność konkurencyjnych procedur wyboru operatora. Obowiązek wyboru operatora w przetargu nie gwarantuje jeszcze, że konkurencja na etapie wyłaniania podmiotu świadczącego usługi przewozowe faktycznie wystąpi. Ze względu na specyficzne cechy tego rynku może się bowiem okazać, że wykonywaniem przewozów będzie zainteresowany tylko jeden przedsiębiorca – w szczególności dotychczasowy monopolista – lub że będzie on znajdował się na uprzywilejowanej pozycji.

Rozwiązania prokonkurencyjne mają dwojaki charakter. Z jednej strony ich celem jest zwiększenie kręgu potencjalnych wykonawców (podmiotów zdolnych do wykonania usług przewozowych i zainteresowanych prowadzeniem tej działalności), z drugiej służą eliminacji zakłóceń konkurencji na etapie przygotowywania ofert przez potencjalnych operatorów. Do takich rozwiązań należy m.in. gwarancja dostępu do danych służących przygotowaniu ofert czy obowiązek przygotowania oceny konieczności zastosowania rozwiązań zapewniających dostęp do taboru⁶⁹.

68 M. Stachowiak [w:] W. Dzierżanowski, Ł. Jaźwiński, J. Jerzykowski, M. Kittel, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2021, art. 153.

69 Jarecki S. A., *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, Warszawa 2019, s. 146-147.

5.5. Jak rozplanować harmonogram działań?

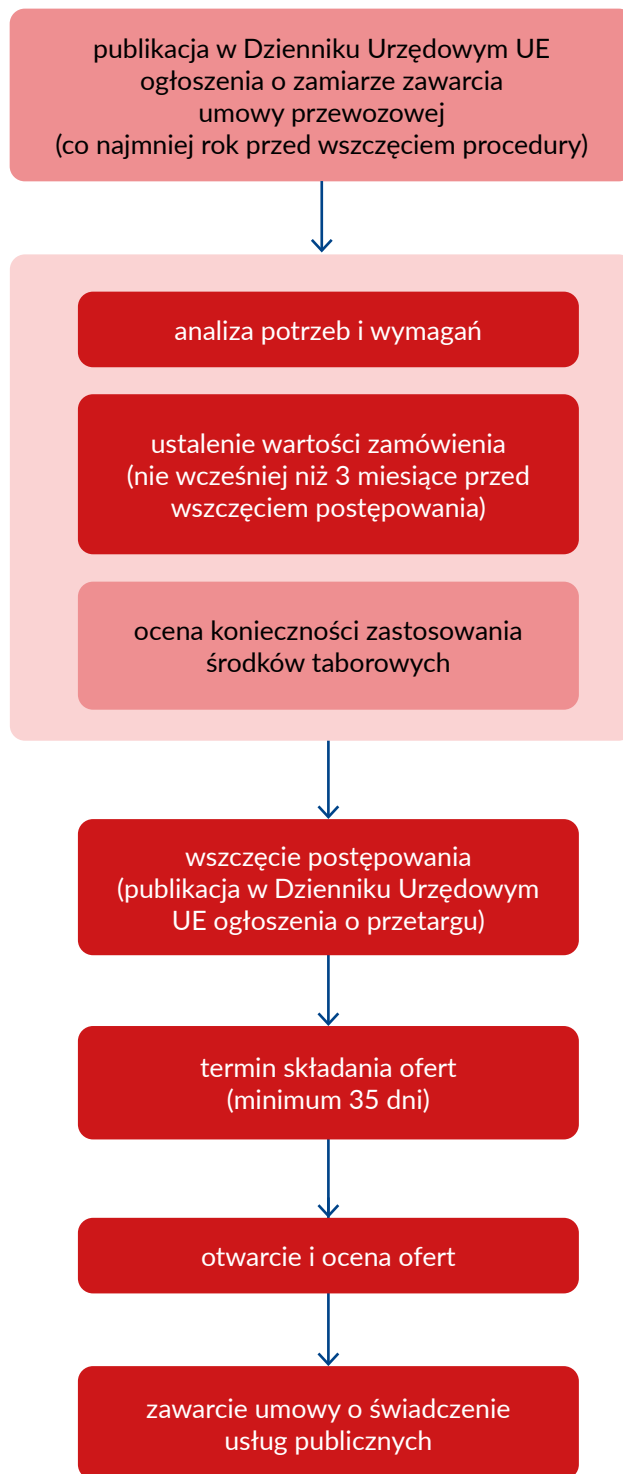


Procedura kontraktowania usług przewozowych może być skonstruowana w różny sposób w zależności od trybu udzielania zamówienia i konkretnych uwarunkowań. Różne będą zatem jej etapy i stosowane w jej ramach terminy. Można jednak wskazać na pewne typowe rozwiązania, które wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. **Rysunek 19 przedstawia typowe etapy konkurencyjnej procedury wyboru operatora. Czerwonym kolorem zostały wyróżnione wymogi szczególne wynikające z przepisów regulacyjnych dotyczących transportu kolejowego.**

Należy wyraźnie podkreślić, że stosowanie minimalnych terminów przewidzianych przez przepisy prawa nie zawsze zapewnia zgodność z wymogami regulacji krajowych i unijnych. Jeszcze rzadziej gwarantuje sukces w wyborze operatora. Przepisy ustawy z 11 września 2019 r. prawo zamówień publicznych (PZP) wskazują, że stosowane przez zamawiającego terminy powinny uwzględniać stopień złożoności i specyfiki przedmiotu zamówienia oraz czas niezbędny do przygotowania oferty, a nie tylko wskazane minimalne wymogi. Znaczenie będą miały zwłaszcza kwestie taborowe. Niezbędne będzie również uwzględnienie innych zagadnień specyficznych dla sektora transportu kolejowego, takich jak: konieczność zarezerwowania w odpowiednim terminie tras w rozkładzie jazdy pociągów, przygotowanie i ogłoszenie oferty oraz taryfy, uruchomienie sieci dystrybucji biletów.

Rozpoczęcie świadczenia przewozów kolejowych wymaga podjęcia istotnych czynności przygotowawczych, w tym pozyskania odpowiedniego taboru koniecznego do wykonywania usług, jego homologacji w przypadku konieczności sprowadzenia go z zagranicy, zapewnienia odpowiedniego personelu do jego obsługi, opracowania dokumentacji technicznej, przygotowania punktów obsługi technicznej oraz szkoleń. Z orzecznictwa Izby wynika, że okres niezbędny na przeprowadzenie opisanych powyżej czynności to dwa lata, liczone od momentu podania do publicznej wiadomości informacji o planowanym zamówieniu⁷⁰.

Rysunek 19. Typowe etapy konkurencyjnej procedury wyboru operatora



Źródło: opracowanie własne.

⁷⁰ Wyrok KIO z 30 sierpnia 2010 r., sygn. 1713/10; wyrok KIO z 24 marca 2015 r., sygn. 469/15; Jarecki S.A., *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, Warszawa 2019, s. 103.

Tabela 9. Elementy przygotowania oferty w przetargu na przewozy

	rok -4	rok -3	rok -2	rok -1	uruchomienie przewozów
przygotowanie dokumentacji					
pozyskanie licencji	✓				✓
pozyskanie certyfikatu bezpieczeństwa		✓	✓		✓
przygotowanie zasobów					
pozyskanie taboru (zakup)			✓	✓	✓
pozyskanie taboru (leasing)				✓	✓
pozyskanie personelu				✓	✓
przygotowanie oferty i rozkładu jazdy					
złożenie wniosków rozkładowych				✓	✓
przydzielanie przepustowości				✓	✓
publikacja rozkładu i taryfy				✓	✓

Źródło: Bertele' A. i in., dz. cyt., s. 12, tłumaczenie własne Syryjczyk R. T. (red.), Rynek kolejowego transportu pasażerskiego w województwach w kontekście wejścia w życie IV pakietu kolejowego, Railway Business Forum, Warszawa 2021 r., s. 16.

W Republice Federalnej Niemiec, rozpoczęcie świadczenia usług następuje po około dwóch latach od zawarcia umowy o świadczenie usług publicznych. Uznaje się, że jest to minimalny czas niezbędny na przygotowanie się przez operatora do wykonywania przewozów, jeśli ma on w tym celu zakupić nowy tabor⁷¹.

Specyfika niedojrzałych rynków, a zwłaszcza sytuacja, w których procedury konkurencyjne uruchamiane są po raz pierwszy, skutkują tym, że w wielu przypadkach uzasadnione będzie zastosowanie terminów dłuższych, niż opisane powyżej. Wszystkie opisane czynności wymagają bowiem odpowiedniego przygotowania, a w wielu przypadkach – ze względów bezpieczeństwa i zdefiniowanych w prawie wymagań formalnych – nie ma możliwości ich skrócenia. Dlatego im wcześniej rozpocznie się konkurencyjną procedurę kontraktowania przewozów, tym większa jest szansa na zakończenie jej sukcesem.

5.6. O czym nie zapomnieć?

Właściwe określenie zakresu usługi

Kluczowe dla prawidłowego dokonania wyboru operatora jest właściwe określenie zakresu usługi.

Na wstępie należy ocenić, czy powierzenie wykonywania przewozów w ogóle dotyczy usług publicznych. Obok nich funkcjonują przecież na rynku przewozy komercyjne, które powinny być realizowane na zasadach czysto rynkowych. Kluczem do określenia rzeczywistych potrzeb jest przygotowanie planu transportowego i ocena potencjału komercyjnego poszczególnych relacji.

Prawidłowe określenie zakresu usługi przewozowej jest istotne dla skutecznego przebiegu procedury wyboru operatora. Z prawnego punktu widzenia przekłada się ono na opis przedmiotu zamówienia i treść specyfikacji warunków zamówienia (SWZ).

⁷¹ Brenck A., Peter B., *Experience with Competitive Tendering in Germany*, W: *Competitive Tendering of Rail Services*, Paryż 2007, s. 155.

Na podstawie tych informacji potencjalni operatorzy będą podejmować decyzję o wzięciu udziału w postępowaniu, a także przygotowywać oferty.

Elementem obowiązkowym SWZ, który dopełnia obrazu przyszłego zobowiązania umownego, są postanowienia umowy, która ma zostać zawarta z operatorem⁷². Typowym rozwiązaniem jest łączenie do SWZ projektu umowy o świadczenie usług publicznych.

W celu osiągnięcia najlepszego możliwego efektu i zagwarantowania skuteczności procedury wyboru operatora nie wystarczy przestrzegać minimalnych wymogów prawnych. Trzeba pamiętać, że rynek transportu kolejowego jest specyficzny, z wieloma ograniczeniami, które mogą przekładać się na brak zainteresowania udziałem w procedurze wyboru przewoźnika.

Dwie podstawowe przeszkody w modelu konkurencji o rynek (wpływające na zmniejszenie liczby oferentów zainteresowanych świadczeniem usługi) to: skala zamówienia (definiowana najczęściej jako wielkość sieci połączeń) oraz dostępność taboru. Mniejsze przedsiębiorstwa mogą nie być przygotowane do świadczenia od razu usług na dużych sieciach. Rozwiązaniem tego problemu jest ogłaszanie przetargów na obsługę poszczególnych części sieci lub nawet pojedynczych linii. Należy zauważyć, że w przeszłości sądy niemieckie wskazywały, że przetargi powinny dotyczyć zadań takiej wielkości, aby mogły one zainteresować wszystkich potencjalnych oferentów. Podział sieci regionalnej umożliwi udział w przetargu przewoźnikom, którzy nie mają dostatecznego doświadczenia ani możliwości organizacyjnych, aby obsługiwać całą sieć w regionie⁷³.

Dostosowanie procedury wyboru przewoźnika do sytuacji panującej na rynku gwarantuje wzrost zainteresowania wśród potencjalnych oferentów, a z punktu widzenia zamawiającego powinno być ich jak najwięcej. Jeśli organizator nie dysponuje odpowiednią wiedzą, może skorzystać z przewidzianych przez prawo możliwości kontaktu z wykonawcami i pozyskania odpowiednich informacji z rynku. Szczególnie przydatna w tym względzie może być instytucja wstępnych konsultacji rynkowych. Zgodnie z PZP, zamawiający

przed wszczęciem procedury udzielania zamówienia, może przeprowadzić wstępne konsultacje rynkowe w celu przygotowania postępowania i poinformowania wykonawców o swoich planach i wymaganiach dotyczących zamówienia. Prowadząc konsultacje rynkowe, może skorzystać ze wsparcia ekspertów, władzy publicznej lub wykonawców. Doradztwo to może być wykorzystane przy planowaniu, przygotowaniu lub przeprowadzaniu postępowania, pod warunkiem, że nie powoduje ono zakłócenia konkurencji ani naruszenia zasad równego traktowania wykonawców i przejrzystości działań.

Celem wstępnych konsultacji rynkowych jest uzyskanie informacji pozwalających na podjęcie wielu istotnych decyzji, przede wszystkim dotyczących opisu przedmiotu zamówienia, sporządzenia SWZ oraz określenia warunków umowy o świadczenie usług publicznych. Konsultacje są niezbędne w przypadku zamówień nietypowych, skomplikowanych ze względu na ich przedmiot czy skalę^{74/75}.

Skuteczność zastosowanych rozwiązań wiąże się też z dostępem do odpowiednich informacji po stronie potencjalnych wykonawców. Zgodnie z prawem UE, podmioty kontraktujące usługi przewozowe są zobowiązane udostępnić potencjalnym operatorom informacje istotne do przygotowania oferty⁷⁶. Obejmują one dane dotyczące popytu, cen biletów, kosztów i przychodów związanych z publicznym transportem pasażerskim objętym procedurą wyboru oraz szczegółowe informacje na temat specyfikacji infrastruktury istotnej dla użytkowania wymaganych pojazdów. Zakres przekazywanych informacji powinien umożliwiać zainteresowanym podmiotom przygotowanie odpowiednich planów działalności gospodarczej i podjęcie decyzji o złożeniu oferty na wykonywanie przewozów. Niezastosowanie się do tych wymogów może wiązać się z negatywnymi konsekwencjami prawnymi. Przy czym fakt, że organizator ma trudności z pozyskaniem powyższych danych od dotychczasowego monopolisty nie zwalnia go z konieczności wypełnienia tego obowiązku.

Dostęp do taboru

Prawo UE zobowiązuje podmiot kontraktujący usługi do przeprowadzenia analizy dostępu do niezbędnego taboru. Nie zostało doprecyzowane, jakie elementy

72 M. Stachowiak [w:] Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 134.
73 Bejm M., Heilmann M., *Kształtowanie regionalnych strategii rozwoju transportu kolejowego na przykładzie Nadrenii-Palatynatu*, „Przegląd Komunikacyjny” 2012, nr 3, s. 25.

74 M. Stachowiak [w:] Dzierżanowski W., Jaźwiński Ł., Jerzykowski J., Kittel M., Stachowiak M., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 84.

75 Skorzystanie z negocjacyjnych trybów powierzenia usług pozwala na osiągnięcie podobnych efektów. W odróżnieniu od konsultacji rynkowych nie można z nich jednak skorzystać w każdym przypadku. Niezbędne jest bowiem wystąpienie konkretnych przesłanek (określonych w ustawie). Wstępne konsultacje rynkowe nie wiążą się z takimi ograniczeniami.

76 Zapewnia się przy tym uzasadnioną ochronę poufnych informacji handlowych. Chodzi tu w szczególności o tajemnicę przedsiębiorstwa, o której mowa w art. 11 ust. 2 Ustawy z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2022 r., poz. 1233.

ma zawierać taka analiza, ale w literaturze wskazuje się, że powinna ona polegać na sprawdzeniu, czy skutkiem braku rozwiązań taborowych nie będzie wyeliminowanie skutecznej konkurencji na etapie wyboru operatora. Jeśli tak, to ich wprowadzenie jest obowiązkowe⁷⁷.

Zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007, rozwiązania dotyczące dostępu do taboru mogą obejmować:

- nabycie przez organizatora taboru wykorzystywanego dotychczas do realizacji umowy w celu udostępnienia go wybranemu podmiotowi świadczącemu te usługi (po cenie rynkowej lub w ramach nowej umowy);
- udzielenie przez organizatora gwarancji na finansowanie taboru niezbędnego do realizacji umowy po cenie rynkowej lub w ramach tej umowy, w tym gwarancji obejmującej ryzyko związane z wartością końcową;
- zobowiązanie się organizatora w umowie o świadczenie usług publicznych do przejęcia taboru na wcześniej ustalonych warunkach finansowych na koniec obowiązywania tej umowy po cenie rynkowej;
- współpracę z innymi organizatorami w celu stworzenia większego zasobu taborowego.

Powyższy katalog ma charakter przykładowy i organizatorzy mogą wprowadzić także własne rozwiązania. Najbardziej korzystnym, z punktu widzenia konkurencji, jest zapewnienie wszystkim potencjalnym operatorom dostępu do taboru niezbędnego do wykonywania przewozów. Możliwe jest w tym zakresie wprowadzenie różnych rozwiązań, np.:

- skorzystanie z usługi leasingu taboru, dostępnej dla zainteresowanych operatorów;
- przygotowanie floty pojazdów, stanowiącej własność organizatora, udostępnianej kolejno wybranym do świadczenia usług przewoźnikom;
- wprowadzenie wymogu przekazywania taboru pomiędzy kolejno wybieranymi operatorami wraz z uregulowaniem transparentnych zasad rozliczeń.

W każdym przypadku kluczowe jest określenie, kto będzie odpowiadał za wykonywanie napraw taboru i zapewnienie jego technicznej dostępności. Nawet przy zapewnieniu dostępu do taboru potencjalnym wykonawcom, ograniczenie konkurencji może wynikać z konieczności dysponowania przez nich odpowiednim zapleczem technicznym. W modelowej sytuacji za kwestię dostępności technicznej

odpowiada podmiot zapewniający tabor (pool taborowy)⁷⁸.

Ponadto, pozytywny wpływ na rozwój konkurencji może mieć dopuszczenie do wykorzystywania taboru używanego, np. sprowadzanego z innych krajów. Rozwiązanie to może być korzystne kosztowo, choć nie powinno prowadzić do obniżenia jakości usług⁷⁹.

Znaczenie zaplecza utrzymaniowego

Istotnym czynnikiem wpływającym na możliwość wystąpienia konkurencji i jej intensywność w sektorze transportu kolejowego jest zaplecze eksploatacyjne i utrzymaniowe. Możliwość korzystania z infrastruktury punktowej wpływa na konkurencję na etapie wyboru operatora. Obiekty takie jak stacje i tory postojowe, zaplecza, stacje paliw, zakłady remontowe, lokomotywownie, są niezbędne do prowadzenia działalności przewozowej, ale pozostają często w dyspozycji dawnych monopolistów. Jednocześnie uzyskanie dostępności do nich wykracza poza tzw. minimalny pakiet dostępu do sieci kolejowej i wymaga kontaktu z wieloma podmiotami. W celu umożliwienia rozwoju konkurencji i zniwelowania barier, prawo unijne nałożyło obowiązek dostępu stron trzecich do tego typu obiektów. Organizator przewozów powinien zadbać o to, by kwestia ta nie zakłócała konkurencji pomiędzy poszczególnymi wykonawcami. Nie powinien np. wymagać posiadania na własność zapleczy technicznych, zwłaszcza w sytuacji, gdy tymi dysponuje tylko dotychczasowy monopolista.

Kwestie pracownicze

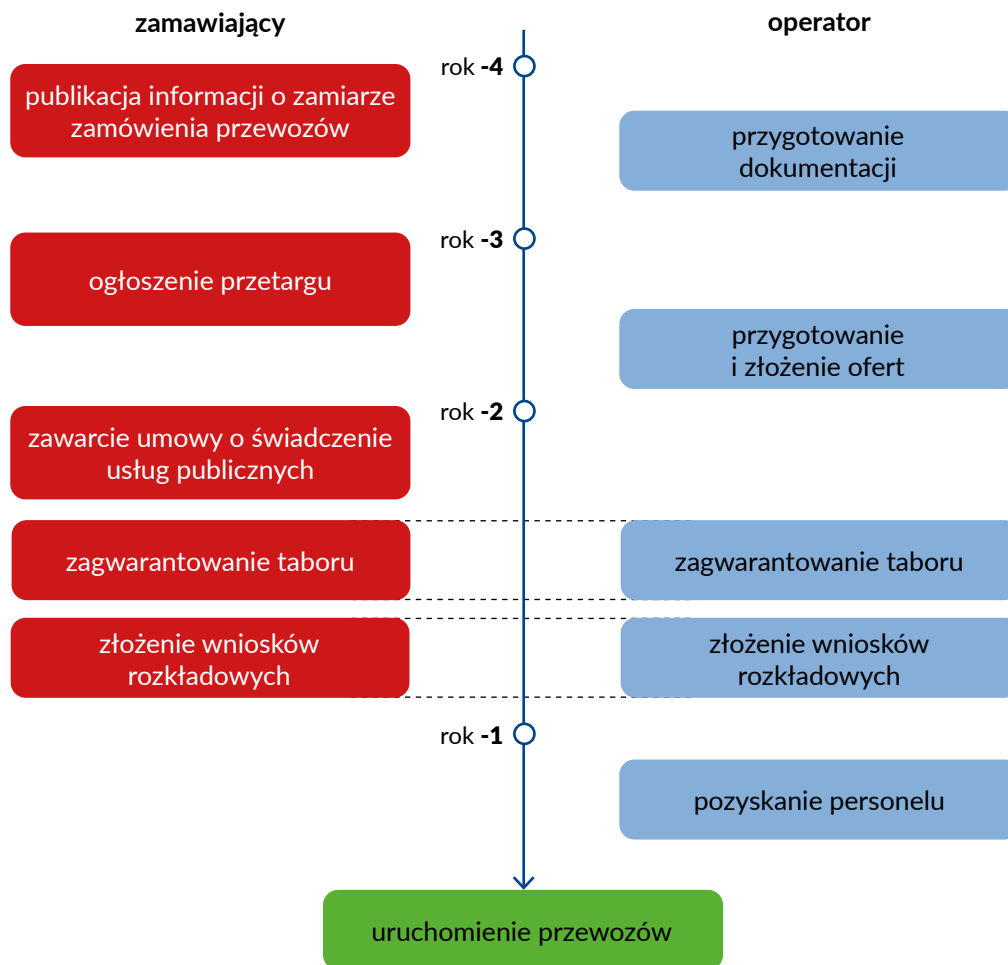
Zagadnienia pracownicze także należy brać pod uwagę przy projektowaniu konkurencyjnej procedury wyboru operatora. Konieczność dysponowania odpowiednio wykwalifikowanym personelem wpływa bowiem na warunki konkurencji na rynku przewozów kolejowych. Nie bez znaczenia są także ewentualne obawy i napięcia społeczne związane z potencjalną zmianą operatorów. Mogą one bowiem skutkować oporem pracowników wobec zmiany, co jest szkodliwe dla konkurencji. Konieczność zmiany pracodawcy może wywoływać niepokój wśród pracowników, który w skrajnych przypadkach potrafi zakłócić konkurencję na etapie kontraktowania usług przewozowych. Czynniki te mogą być dodatkowo podsycane i wykorzystywane przez dotychczasowych monopolistów w celu hamowania liberalizacji rynku transportu kolejowego. Warto zatem uwzględnić, w ramach konkurencyjnej procedury wyboru, warunki i wyma-

⁷⁷ Jarecki S. A., *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, wyd. Warszawa 2019, s. 100-116.

⁷⁸ Tamże, s. 133-153.

⁷⁹ Dodatkowo, wpisuje się to w postulaty polityki Europejskiego Zielonego Ładu i gospodarki o obiegu zamkniętym. Zamiast budować nowe pojazdy, często lepiej i efektywniej jest odpowiednio zmodernizować istniejące. Podobnie, jak zamiast wyburzać stare budynki, poddaje się je rewitalizacji, przystosowując do nowych potrzeb.

Rysunek 20. Etapy przygotowania przetargu na przewozy



Źródło: opracowanie własne

gania dotyczące przejścia przynajmniej części pracowników dotychczasowego operatora⁸⁰. Należy w szczególności wziąć pod uwagę postanowienia dyrektywy 2001/23 w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub ich części⁸¹.

Elastyczność w kształtowaniu oferty

Poza kwestiami technicznymi i organizacyjnymi wiele innych, specyficznych elementów otoczenia rynku, może wpływać na wybór przewoźnika i późniejszą współpracę przy realizacji umowy. Przepisy o zamówieniach publicznych ograniczają możliwość wprowadzania zmian do zawartych umów o świadczenie

usług publicznych. Nie oznacza to jednak, że umowy w ogóle nie można zmodyfikować. Dopuszczalne będą w szczególności zmiany nieistotne, niewielkie, a także te, które zostały w odpowiedni sposób z góry przewidziane. Możliwe jest zatem zachowanie pewnej elastyczności w kształtowaniu oferty przewozowej.

Biorąc pod uwagę ograniczenia we wprowadzaniu zmian w zawartej już umowie o świadczenie usług publicznych, należy zadbać o prawidłowe określenie zakresu usługi. Ważne jest zwłaszcza zawarcie w umowie odpowiednich postanowień pozwalających na elastyczność w zakresie niektórych jej regulacji (przewidziana z góry możliwość dokonywania zmian).

80 Jarecki S.A., *Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego*, wyd. Warszawa 2019, s. 154-175.

81 Dyrektywa Rady 2001/23/WE z 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów, Dz. Urz. UE 2001 L 82/16 z późn. zm., polskie wydanie specjalne: rozdział 5, tom 4, s. 98-103.

6

Formuła dla przewozów komercyjnych

6.1. Otwarty dostęp do infrastruktury



Zgodnie z prawem unijnym przewozy komercyjne realizowane są w ramach tzw. otwartego dostępu do infrastruktury kolejowej. W wybranych krajach – w tym w Polsce – wykonywanie takich usług wymaga uzyskania przez operatora decyzji o przyznaniu otwartego dostępu. Jej treść wyznacza zakres uprawnień przysługującego operatorowi. Jest ona wydawana przez organ regulacyjny – w polskim przypadku Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Otwarty dostęp może dotyczyć przewozów na trasie międzynarodowej lub krajowej. Przewozy świadczone w ramach otwartego dostępu muszą mieć charakter regularny, powtarzalny i najlepiej cykliczny⁸².

Reglamentacja wolnego rynku

Decyzja o przyznaniu otwartego dostępu ma w założeniach chronić interesy organizatorów i operatorów usług publicznych. W praktyce podejmowane są jednak próby, aby wykorzystywać ją do eliminowania konkurencji i ochrony przed nią dotychczasowych monopolistów. **Podstawą odmowy dostępu do rynku jest badanie wpływu nowych, komercyjnych przewozów na równowagę ekonomiczną świadczenia usług publicznych. Jeśli jego wynik wskazuje, że zagrażają one tej równowadze, to możliwa jest odmowa przyznania otwartego dostępu.** Z wnioskiem o przeprowadzenie badania może wystąpić przewoźnik realizujący usługi publiczne, organizator takich usług lub zarządca infrastruktury^{83/84}.



Wprowadzenie mechanizmu dopuszczenia do świadczenia przewozów komercyjnych w oparciu o decyzję dotyczącą przyznania otwartego dostępu służy przede wszystkim uprzedniej, prewencyjnej weryfikacji tego, czy nie będą one stanowiły zagrożenia dla niezakończonego zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie transportu.

Aby określić, czy w wyniku przyznania otwartego dostępu została zagrożona równowaga ekonomiczna umowy o świadczenie usług publicznych, organ regulacyjny powinien przeprowadzić obiektywną analizę ekonomiczną i oprzeć swoją ocenę na z góry ustalonych kryteriach. Zgodnie z prawem UE, uważa się, że równowaga ekonomiczna jest zagrożona, jeżeli nowe kolejowe przewozy pasażerskie miałyby istotny negatywny wpływ na rentowność usług, które są wykonywane w ramach umowy o świadczenie usług publicznych lub na koszty netto dla właściwego organu, który zawarł taką umowę.

6.2. Likwidacja barier proceduralnych



Polska, jako znaczący rynek kolejowy w Europie, to miejsce o szerokich perspektywach dla komercyjnych przewozów realizowanych na warunkach otwartego dostępu. Niestety dotychczas ich rozwój był niedostateczny. Wynikało to ze skutecznej promocji transportu drogowego, niestabilności rynku wywołanej kryzysami (m.in. pandemią), deficytu przepustowości

⁸² Przewozy realizowane jednorazowo bądź incydentalnie klasyfikowane są jako przewozy okazjonalne, których świadczenie nie wymaga uzyskania decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

⁸³ Jarecki S.A., *Otwarty dostęp, badanie wpływu nowych przewozów na równowagę ekonomiczną świadczenia usług publicznych oraz decyzja o przyznaniu otwartego dostępu*, w: Pyc D., Stefański R., Żylicz M., *Wielka Encyklopedia Prawa*, tom XIX, Prawo Komunikacyjne, Warszawa 2021 r.

⁸⁴ Sposób przeprowadzania badania określa rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej 2018/1795 z 20 listopada 2018 r. ustanawiające procedurę i kryteria do celów stosowania badania równowagi ekonomicznej zgodnie z art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE. Dz. Urz. UE 2018 L 294/5.



towarzyszącym programowi modernizacyjnemu, jak również z barier administracyjnych. Nie bez znaczenia była również otwarta niechęć obecnych na rynku

przewoźników oraz organizatorów przewozów regionalnych i dalekobieżnych do wniosków o przyznanie otwartego dostępu.

Jak regulator zniechęca do uruchamiania pociągów komercyjnych?

- „Planowane połączenia dotyczą relacji, dla której występuje duża oferta przewozowa zapewniająca znaczną liczbę połączeń o różnym standardzie, zarówno na całej wnioskowanej trasie, jak i jej częściach.”
- „Przyznanie otwartego dostępu na trasie (...) nie przyczyniłoby się do istotnego rozwoju oferty przewozowej.”
- „Wniosek Przewoźnika nie wnosi wartości dodanej w stosunku do oferty „służby publicznej.”
- „Uruchomienie planowanych połączeń byłoby powieleniem istniejącej obecnie oferty przewozowej, zarówno w zakresie komfortu podróży jak i czasów przejazdu, a także w znacznej mierze godzin kursowania.”
- „Nastąpi wydłużenie czasów przejazdu oraz spadek poziomu dostosowania układu połączeń do oczekiwań i przyzwyczajzeń pasażerów.”
- „Spadnie zadowolenie podróżnych korzystających z transportu kolejowego na przedmiotowej trasie, co z kolei przyczyni się do zmniejszenia ich zainteresowania połączeniami kolejowymi na tej trasie.”
- „Uruchomienie połączeń (...) wygenerowałoby nowy popyt na połączenia kolejowe. Jednakże stwierdzić należy, że prowadzone prace modernizacyjno-remontowe ograniczają możliwość powiększania oferty przewozowej i generowania nowego popytu, bez wpływu na dotychczas realizowane przewozy.”
- „Uruchomienie przewozów komercyjnych jest odpowiedzią tylko na tę część zapotrzebowania społecznego, która przynosi satysfakcjonujący dla przewoźnika komercyjnego dochód przy optymalnych kosztach.”

Źródło: cytaty z odmownych decyzji Prezesa UTK.

Tabela 10. Proces rozpatrywania wniosków o otwarty dostęp

Przewoźnik	Wnioski rozpatrzone pozytywnie	Wnioski rozpatrzone negatywnie
	Liczba i średni czas oczekiwania (dni)	
Koleje Dolnośląskie	3 (105)	0
PKP SKM	2 (113)	0
PKP Intercity*	59 (120)	0
Arriva RP	11 (176)	4 (243)
Koleje Mazowieckie	3 (185)	2 (109)
RegioJet	1 (316)	1 (379)
Leo Express Global	5 (344)	0
Polregio/Przewozy Regionalne	19 (365)	0
PKP Cargo	1 (446)	0

*7 uchyleń.

Źródło: opracowanie własne.

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Tabela 11. Bariery ograniczające uruchomienie przewozów komercyjnych

	Czechy	Słowacja	Austria	Niemcy	Włochy	Szwecja	Hiszpania	Polska
dostęp do infrastruktury liniowej								
Bariery techniczne	-	-	-	-	-	-	+	-
Opłaty premijujące dotychczasowego monopolistę	-	-	+	-	-	-	-	-
Jakość informacji przekazywanych przez zarządcę infrastruktury	-	-	+	+	+	-	-	-
Brak informacji o dostępnej przepustowości	-	-	-	+	+	-	-	?
Wyczerpana przepustowość	-	+	+	+	+	-	-	+
procedury formalne								
Licencjonowanie, autoryzacja	+	-	-	-	+	-	-	-
Regulacje premijujące dotychczasowego monopolistę	-	-	+	-	-	-	-	+
Negatywny wynik badania równowagi ekonomicznej	-	-	-	-	+	-	-	+
Opieszałość w przyznawaniu dostępu	-	-	-	+	+	-	-	+
dostęp do infrastruktury punktowej								
Brak przestrzeni komercyjnej	-	-	+	-	-	-	-	-
Blokada dostępu do przestrzeni komercyjnej	-	-	+	-	+	-	-	-
Przekierowanie na drugorzędne dworce	-	-	+	-	-	-	-	+
Konflikty związane z systemami informacji pasażerskiej	-	-	+	+	-	-	-	-
Konflikty związane z systemami sprzedaży	-	-	+	+	-	+	-	?
Dostęp do infrastruktury utrzymaniowej	+	-	+	-	-	-	+	?
finansowanie istniejących przewoźników								
Brak transparentności w podziale kosztów	+	-	-	-	-	-	+	?
Podejrzenia o niedozwoloną pomoc publiczną	+	+	-	-	-	-	-	?
Finansowanie skrośne, dumping cenowy	+	+	-	-	-	-	-	?

(+) zjawisko wystąpiło; (-) nie wystąpiło; (?) na obecnym etapie rozwoju rynku nie sprawdzono

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Analiza oferty przewozowej operatorów realizujących przewozy na zasadzie otwartego dostępu, CPK 2022.

Liczne próby blokowania otwarcia rynku pasażerskich przewozów kolejowych w poszczególnych krajach doprowadziły do zmian w formułowanych na poziomie UE procedurach przyznawania otwartego dostępu. Rozwiązania krajowe zostały zastąpione unijnymi, wprowadzającymi jednakowe zasady badania wpływu nowych przewozów na równowagę ekonomiczną umów o świadczenie usług publicznych. Zrezygnowano także ze stosowania testu głównego celu przewozów (badania, czy przewozy międzynarodowe faktycznie służą przemieszczaniu pasażerów w relacjach zagranicznych, czy raczej wewnątrz krajowych).

Obecnie te same kryteria i procedury powinny mieć zastosowanie do wszystkich nowych kolejowych przewozów pasażerskich, niezależnie od tego, czy są to przewozy krajowe, czy też międzynarodowe.

Czynnikiem chroniącym monopole i służącym blokowaniu otwarcia rynku jest przewlekłość postępowań w sprawie przyznania otwartego dostępu. W 2019 r. decyzja o przyznaniu otwartego dostępu dla dotychczasowego monopolisty wydawana była średnio w 96 dni, a dla nowych przewoźników w 203 dni (przy czym na trasach kluczowych zajmowało to aż 374 dni)⁸⁵. Średni czas wydawania decyzji w przewozach międzynarodowych to, w ostatnim czasie, 5-6 miesięcy. Czas rozpatrywania wniosków na realizację przewozów krajowych jest zaś znacznie dłuższy. Co więcej, zgodnie z polskim prawem wniosek o przyznanie otwartego dostępu należy złożyć z wyprzedzeniem 18 miesięcy. Prywatny przewoźnik musi dużo wcześniej określić swój rozkład, miejsca zatrzymania i typ taboru. Jednocześnie rozpatrywanie jego wniosku, wbrew regulacjom europejskim może trwać bardzo długo. Nasuwa się pytanie: czy w obliczu dynamicznej sytuacji gospodarczej można działać w takich warunkach?

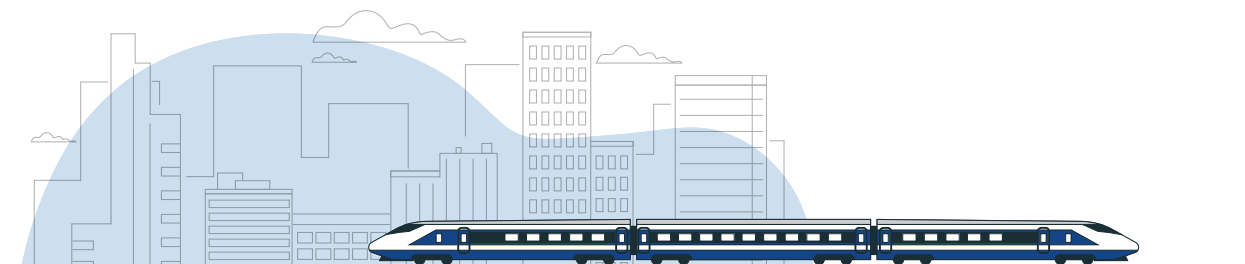
Istotnym problemem jest bardzo szerokie kwalifikowanie przewozów jako mających charakter usługi publicznej, co utrudnia realizację przejazdów komercyjnych w ramach otwartego dostępu⁸⁶. W przypadku

umów o świadczenie usług publicznych powinny być realizowane wyłącznie przewozy, które nie mogą być zapewnione na zasadzie rynkowej. Ponadto, należy skrócić okres wyprzedzenia, z jakim Prezes UTK powinien być informowany o zamiarze realizacji przewozów w ramach otwartego dostępu. Termin ten wydaje się długi, szczególnie wobec średniego czasu potrzebnego Prezesowi UTK na przyznanie otwartego dostępu w przewozach międzynarodowych. Trzeba wprowadzić rozwiązania zapobiegające przewlekłości postępowań dotyczących przewozów krajowych. Możliwe jest skorzystanie z instytucji tzw. „milczącej zgody” i określenie w ustawie o transporcie kolejowym np. 60-dniowego terminu, po upływie którego brak stanowiska organu regulacyjnego byłby równoznaczny z akceptacją wniosku.

Problemy rozwoju przewozów w ramach otwartego dostępu mają swoje źródło także w sceptycyzmie niektórych środowisk. Przeciwnicy liberalizacji wskazują na argumenty związane z patriotyzmem gospodarczym, strasząc przejściem konkurencyjnego rynku kolejowego przez przewoźników zza granicy. Kolej, która nie podnosi swojej jakości, i tak padnie ofiarą konkurencji zewnętrznej, np. ze strony w pełni zliberalizowanego transportu drogowego.

Zjawisko blokowania otwarcia rynku kolejowego i, tym samym, pozbawiania sektora nowych inwestycji są trudne do zrozumienia zarówno pod kątem ograniczania wyboru dla konsumentów, rezygnacji z szans podniesienia poziomu rozwoju gospodarczego, jak i przestrzegania prawa unijnego.

Polska powinna stać się pełnoprawnym uczestnikiem otwartego europejskiego rynku kolejowego, w którym pociągi stanowią niskoemisyjną alternatywę dla transportu drogowego i lotniczego. Wejście do Polski nowych podmiotów o niepublicznym kapitale może wprowadzić na nasz rynek nowe wzorce zarządzania. W Czechach, kraju o prawie czterokrotnie mniejszej liczbie ludności, pojawiły się na rynku kolejowym aż dwa rodzime podmioty. Dlaczego zatem mielibyśmy przesądzać z góry, że na naszym rynku będzie inaczej?



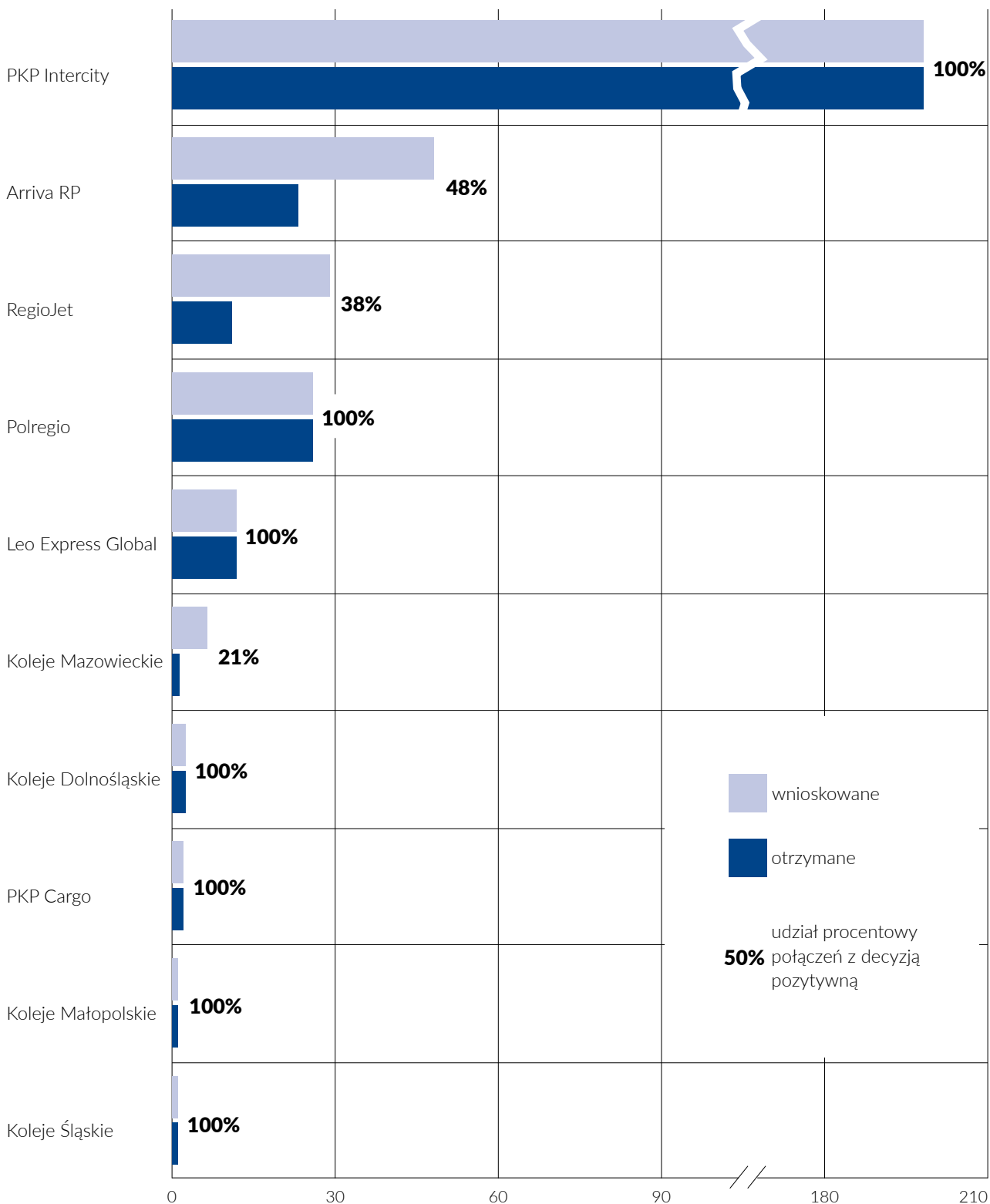
storyset/freepik

85 Król M., Taczanowski J., Jarecki S., Kotoś A., *Publicly-owned operators can also challenge incumbents. New cases of open-access passenger rail competition in Poland*, „Journal of Rail Transport Planning & Management”, 100150, 2019, doi:10.1016/j.jrtpm.2019.100150.

86 Jarecki S.A., *Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników komercyjnych i świadczących usługi publiczne*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 4.

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Rysunek 21. Decyzje o otwartym dostępie 2015-2022 (liczba zaaprobowanych i zablokowanych połączeń)



Źródło: Urząd Transportu Kolejowego.

Przejrzyste zasady gry na konkurencyjnym rynku i wyraźne wsparcie Unii Europejskiej dla kolei w dobie restrykcyjnej polityki klimatycznej mogą sprawić,

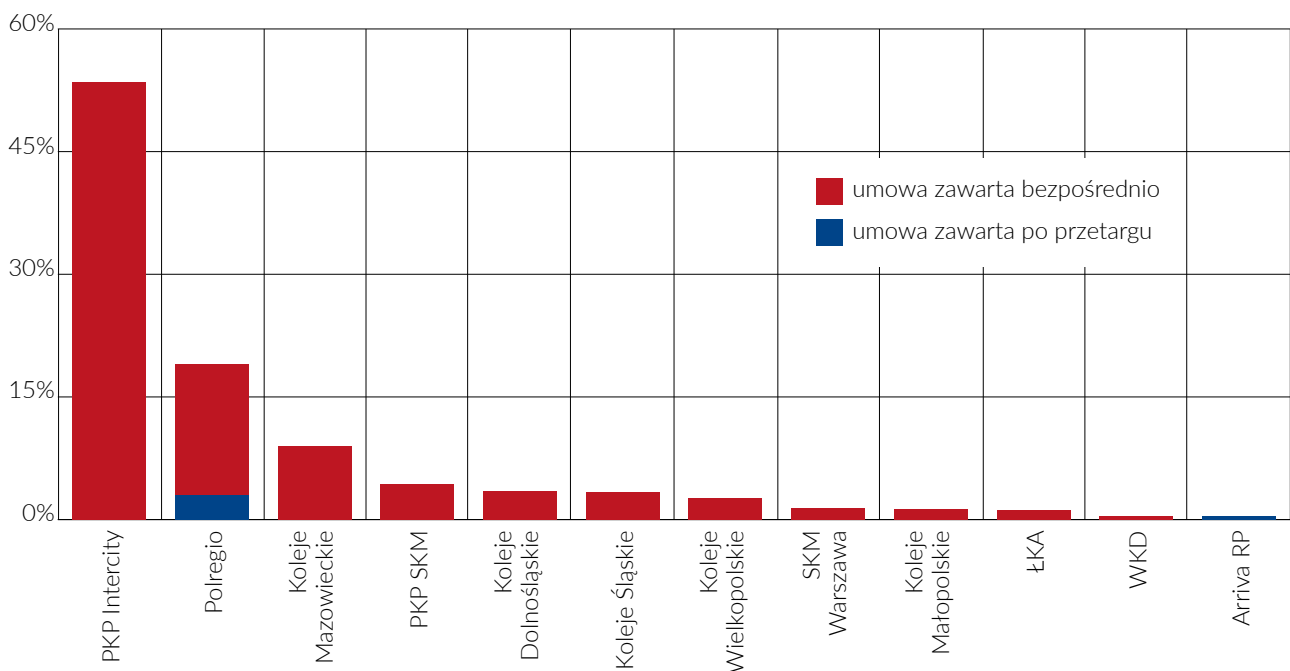
że inwestycja w kolej będzie perspektywicznym przedsięwzięciem także dla polskiego sektora prywatnego.

7 Potencjał rozwojowy i finansowy rynku

Statystyki wskazują, że na rynku kolejowym w Polsce działa wielu przewoźników. Nie ma jednak między nimi konkurencji, bo stosowane formy kontraktowania przewozów służą unikaniu przetargów i ich nie promują. Wśród zamawiających dominuje bezpośrednio zlecenie usług lub przetargi przygotowane pod kątem określonego, publicznego lub samorządowego oferenta. W rezultacie, udział w rynku poszczególnych przewoźników nie wynika z ich efektywności, konkurencyjności czy preferencji pasażerów, a raczej z podziału administracyjnego i bieżącej gry interesów w sektorze publicznym.

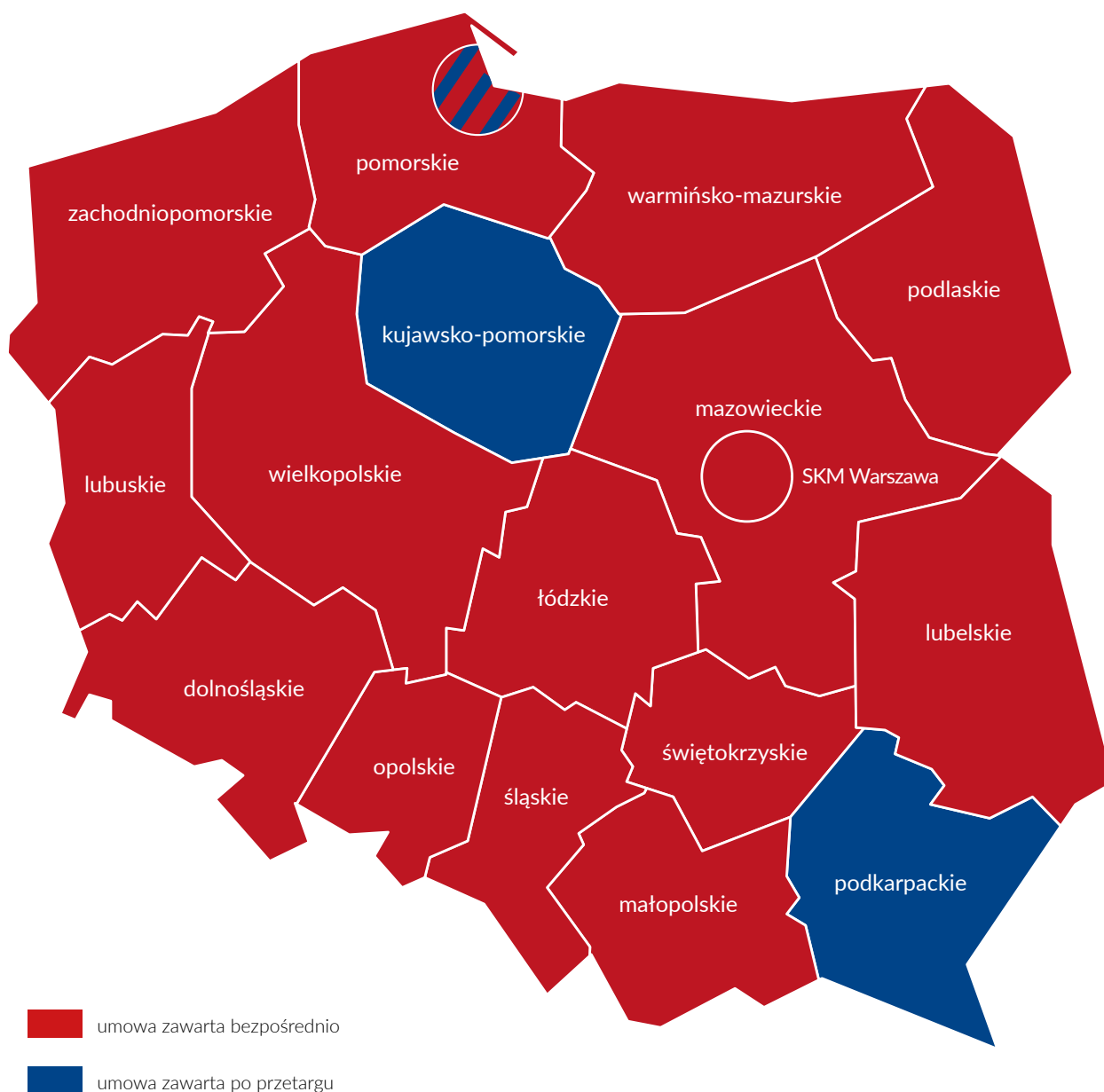
Rynek pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce stanowi istotną część krajowego sektora transportu i posiada znaczną wartość. Postępujące otwarcie rynku na konkurencję powinno zatem zainteresować nowe podmioty wejściem na niego i prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce. Według danych Urzędu Transportu Kolejowego (UTK), w 2020 r. koleją przewieziono w Polsce prawie 210 mln pasażerów. Przed pandemią COVID-19 rocznie z kolei korzystało ponad 300 mln pasażerów.

Rysunek 22. Podział rynku przewozowego w Polsce (udział poszczególnych przewoźników w rynku według pracy przewozowej za okres styczeń – grudzień 2021 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Rysunek 23. Formuła kontraktowania usług przewozowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UTK.

Wartość rynku przewozów pasażerskich można oszacować na wiele różnych sposobów. Jednak ze względu na zakres niniejszego opracowania najwłaściwsze wydaje się posłużenie danymi dotyczącymi rekompensat wypłacanych w sektorze transportu kolejowego za wykonywanie przewozów o charakterze usługi publicznej. Zgodnie z opracowanym przez UOKiK raportem o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2020 r. marszałkowie województw wypłacili operatorom kolejowym rekompensaty o łącznej wysokości 7 849,2 mln a Minister Infrastruktury przeznaczył na ten cel łączną kwotę 1 550 mln zł (1 216 mln zł

na podstawie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, oraz 334 mln zł z tytułu przejazdów ulgowych). Największym beneficjentem ww. pomocy była spółka PKP Intercity S.A. (1 839,7mln zł).

W 2021 r. pomoc udzielona przez marszałków województw wyniosła 1 694 mln zł, zaś przez Ministra Infrastruktury, 2 034 mln zł – w tym 1 560 mln zł rekompensaty z ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz 474 mln zł z tytułu przejazdów ulgowych. Największym beneficjentem pomocy także była spółka PKP Intercity S.A. (1 401,7 mln zł).

Tabela 12. Potencjał przewozowy dla nowych przewoźników

segment rynku	motywacje
Klienci dotychczasowego monopolisty	pasażerowie zniechęceni ofertą dotychczasowego monopolisty
	pasażerowie zainteresowani nową ofertą
	pasażerowie dla których nie starczyło miejsc
	pasażerowie decydujący dynamicznie, wybierający korzystniejszą propozycję
Klienci przejmowani z innych gałęzi transportu (motoryzacja, lotnictwo)	pasażerowie pozyskani dzięki obniżeniu cen
	pasażerowie pozyskani dzięki poprawie jakości
Nowi klienci (ruch wzbudzony)	osoby dotychczas niepodróżujące, przekonane narzędziami marketingowymi
	osoby dotychczas niepodróżujące, ze względu na wysokie ceny

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Analiza oferty przewozowej operatorów realizujących przewozy na zasadzie otwartego dostępu, CPK 2022.

Doświadczenia zebrane z innych rynków kolejowych Europy wskazują, że w Polsce jesteśmy wciąż na bardzo wstępnym etapie rozwoju rynku komercyjnych przewozów dalekobieżnych. Oznacza to że istnieje bardzo duży, praktycznie niewykorzystany, potencjał, który może uruchomić konkurencja.

W aspekcie kosztowym należy się spodziewać, że otwarcie rynku obniży ceny biletów i skłoni do uruchomienia atrakcyjnych programów lojalnościowych, obniżających koszty podróży i próbujących przywiązać klientów do określonego przewoźnika. W tym przypadku kluczowy będzie efekt skali oparty na nowoczesnym marketingu, nowych kanałach sprzedaży, zwiększaniu wolumenów i obniżaniu jednostkowych marż. Zwłaszcza na początku mogą się też pojawić próby eliminowania konkurentów poprzez proponowanie cen na symbolicznym wręcz poziomie.

Drugim elementem stymulującym rozwój rynku będzie skokowy wzrost jakości i dostosowanie oferty do potrzeb różnych grup klientów. W tym przypadku można się spodziewać zwiększania liczby klas, przygotowania ofert dedykowanych dla zróżnicowanych grup podróżujących pociągami, nowej konfiguracji przestrzeni pasażerskiej, wzbogacenia wyposażenia, czy udostępniania usług dodatkowych, takich jak system rozrywki pokładowej czy bezpłatna gastronomia.

Skromniejsza niż za granicą będzie natomiast możliwość istotnego skrócenia czasu przejazdu. W decydującym stopniu zależy on bowiem od parametrów

infrastruktury. Różnice w tym zakresie mogą być pochodną lepszych parametrów taboru oraz zmiany podejścia do liczby i długości postojów pośrednich. Siatka połączeń komercyjnych musi być odzwierciedleniem potencjału przewozowego i oczekiwań klientów, a nie na przykład na tradycji przepisywania historycznych rozkładów jazdy czy zatrzymywania się od lat na tych samych stacjach. W pewnym stopniu na łączny czas podróży może wpłynąć również oferta obsługi tzw. „ostatniej mili”, czyli zagwarantowanie w ramach biletu kontynuacji podróży autobusami bądź taksówkami.

Ostatnim, niezwykle istotnym efektem liberalizacji rynku powinien być wzrost częstotliwości kursowania pociągów i stopnia wykorzystania sieci kolejowej. Doświadczenia z otwartych rynków wskazują, że pojawienie się nowych, rywalizujących podmiotów działa mobilizująco na zarządcę infrastruktury, wymusza innowacje, zaangażowanie i presję na poprawę wydajności. Przewoźnicy zainteresowani poprawą swojej oferty naciskają na inwestycje i rozwiązania usprawniające ruch, eliminujące wąskie gardła i redukujące czas przejazdu. Doskonałym przykładem w tym zakresie jest Hiszpania, której sieć linii dużych prędkości przed liberalizacją charakteryzowała się bardzo niskim współczynnikiem wykorzystania, który w nielicznych przypadkach przekraczał 30%. Dziś można znaleźć już linie, gdzie zainteresowanie przewoźników jest znacznie wyższe niż przepustowość. W tym wymiarze konkurencja staje się wręcz impulsem dla dalszego rozwoju infrastruktury⁸⁷.

⁸⁷ W Madrycie inwestycje obejmują nowy tunel średnicowy i stację Chamartin-Clara Campoamor, a w Barcelonie nową stację Sagrera.

Dziesięć zasad otwarcia polskiego rynku na konkurencję



Konkurencji w pasażerskich przewozach kolejowych nie należy się bać. Trzeba odpowiednio się do niej przygotować. Unia Europejska i tak w końcu wymusi otwarcie sektora kolejowego na konkurencję – im wcześniej polscy przewoźnicy się z nią spotkają, tym lepiej sprostają związanym z nią wyzwaniom. Jej wprowadzanie powinno mieć miejsce w sposób przemyślany i racjonalny. Bez konkurencji nie uda się poprawić efektywności i zrealizować celów klimatycznych. **Otwarcie rynku kolejowego sprawia, że kolej zyskuje kosztem innych środków transportu.**



Konkurencję należy wprowadzać zarówno w zakresie przewozów o charakterze usługi publicznej, jak i w obszarze przewozów komercyjnych. Jako usługi publiczne powinny być dotowane wyłącznie przewozy, które nie mogą być wykonywane na zasadach rynkowych. Efektywność i transparentność powinien gwarantować model konkurencji o rynek, tj. wyboru przewoźnika w procedurze przetargowej. Trzeba dokonać przeglądu istniejącej sieci połączeń i wskazać relacje/trasy, na których przewozy mogą być wykonywane czysto komercyjnie, bez dotacji publicznych.



Konkurencję należy wprowadzać małymi krokami, np. dzieląc zamówienia na pakiety albo otwierając kolejne segmenty rynku stopniowo. Celem liberalizacji powinna być dywersyfikacja dostawców, a nie przejęcie całości przewozów przez nowych przewoźników. Czas na przygotowanie i nauczenie się funkcjonowania w nowym systemie potrzebny jest zarówno zamawiającym, jak i wykonawcom.



Poza wąsko zdefiniowanymi wyjątkami **nie można kontraktować usług bezprzetargowo**. Ani w przypadku przewozów wojewódzkich, ani międzywojewódzkich nie jest dostępny tryb powierzenia kontraktu własnemu operatorowi.



Błędnie zorganizowany przetarg, pozorowanie otwartości, czy preferowanie dotychczasowych monopolistów jest nie tylko nieefektywne, ale też niezgodne z prawem. **Celowe blokowanie konkurencji rodzi konsekwencje prawne i finansowe.** Może również prowadzić do unieważnienia umowy, zablokowania dostępu do funduszy UE i kar wynikających z przepisów antymonopolowych.



Wybór przewoźnika to więcej niż zwykły przetarg. Samo ogłoszenie konkurencyjnej procedury nie oznacza, że dostęp do rynku jest otwarty. Równoległe trzeba ograniczyć bariery wejścia. Procedury kontraktowania muszą gwarantować odpowiedni czas na przygotowanie zasobów i mobilizację.



Przed uruchomieniem procedur przetargowych należy sprawdzić, czy kwestia dostępu do taboru nie będzie zaburzać konkurencji. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie jest **zapewnienie taboru przez organizatora lub poole taborowe.**



Właściwe przygotowanie konkurencyjnej procedury wyboru operatora może być trudnym zadaniem. Nie warto wyważać otwartych drzwi. Niezbędne informacje posiadają gracze rynkowi. Warto jest zatem korzystać z przewidzianych przez prawo możliwości kontaktu organizatora z potencjalnymi wykonawcami. Szczególnie przydatna może być instytucja **wstępnych konsultacji rynkowych.**



Do minimum należy ograniczyć procedury administracyjne krępujące przewozy komercyjne. Tam, gdzie liczy się elastyczność i konkurencyjność nie można czekać miesiącami na decyzję. Rozwiązaniem problemu jest tryb tzw. milczącej zgody – tj. określenie terminu, po upływie którego brak stanowiska regulatora jest równoznaczny z przyznaniem otwartego dostępu do infrastruktury.



Podstawą dla otwarcia rynku kolejowego musi stać się wzmocnienie roli i kompetencji organizatorów przewozów. Niezbędny jest wyraźny podział odpowiedzialności pomiędzy władze publiczne, zarządzające kontraktami oraz przewoźników realizujących zlecone usługi. Instytucje odpowiedzialne za system przewozowy muszą być niezależne – czyli dysponować odpowiednim budżetem, kadrami i instrumentami kontroli przewoźników. Ich rolą powinna być również integracja taryf, informacja pasażerska i decyzje o strategicznych kierunkach rozwoju.

Posłowie



Jedną z największych bolączek prawie całego publicznego transportu zbiorowego w Polsce jest asymetria nie tylko w stosunkach pomiędzy przewoźnikami a pasażerami, ale przede wszystkim pomiędzy przewoźnikami a organizatorem przewozów. Tę słabość organizatora, wykorzystują podmioty gospodarcze, które reprezentują przede wszystkim interesy własne, a nie podróżnych. W wyniku powyższego władze publiczne poszczególnych szczebli administracyjnych muszą zdecydowanie bardziej zaangażować się w planowanie i zarządzanie usługami przewozowymi, chociażby przez wzięcie na siebie odpowiedzialności za siatkę połączeń, taryfę i jakość usług. Sytuacja, w której jednym z ograniczeń jest dostępność środków, oznacza również nacisk na zwiększenie efektywności i wykorzystanie potencjału, jaki oferują mechanizmy konkurencyjne.

Model kontraktowania i finansowania przewozów determinuje wartość umowy, stopień zaangażowania i motywację przewoźników oraz koszt utrzymania systemu, który ponoszą pasażerowie i podatnicy. Trzeba w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że transport publiczny to nie są inwestycje w infrastrukturę i tabor, na które można zdobyć dofinansowanie. Przede wszystkim są to codziennie świadczone usługi publiczne gwarantujące mieszkańcom odpowiednią dostępność, jakość i cenę – codziennie, kompleksowo, na całym terenie.

Podstawowym orężem silnego organizatora jest własna polityka transportowa oraz dobrze przygotowana i przemyślana umowa z przewoźnikami. Jej częścią jest klarowny podział obowiązków, system nagród i kar motywujący do codziennej troski o ofertę oraz przygotowane z góry procedury reagowania na zmieniające się otoczenie. Podtrzymywany latami monopol, czy nawet wymuszona w końcu liberalizacja, przy słabej pozycji organizatora oznaczają kapitulację. Przewoźnicy sami z siebie nie zadbają o integrację taryfy, interesy mniejszych grup, wsparcie obszarów słabiej rozwiniętych. Nie przygotowują też ofert regionalnych czy przesiadek na inne środki transportu.

Najważniejsza literatura

- Alexandersson G., Hultén S., The Swedish railway deregulation path, „Rev. Network Econ.” 7 (1)/2008.
- Analiza oferty przewozowej operatorów realizujących przewozy na zasadzie „otwartego dostępu” w wybranych krajach europejskich wraz z oszacowaniem ich potencjalnej oferty w Polsce, Centralny Port Komunikacyjny 2022.
- Bertele’ A., Stern S., Lotz C., Sandri N., and Ott A., The liberalization of the EU passenger rail market, „McKinsey & Company”, 2019.
- Beim M., Heilmann M., Kształtowanie regionalnych strategii rozwoju transportu kolejowego na przykładzie Nadrenii-Palatynatu, „Przeгляд Komunikacyjny” 2012, nr 3.
- Beim M., Niemieckie doświadczenia w organizacji rynku regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, w: Regulacja i ochrona konsumentów w sektorze transportu kolejowego – wybrane problemy, Warszawa 2016.
- Beria P., Grimaldi R., Reality and opportunities for on-track competition in HSR, w: „Evaluating High-Speed Rail: Interdisciplinary Perspectives”, 2017.
- Beria P., Bertolin A., Evolving long-distance passenger services. Market concentration, fares and specialisation patterns in Italy, „Research in Transportation Economics”, 2019, t. 74.
- Gundelfinger-Casar J., Coto-Millán P., Intermodal competition between high-speed rail and air transport in Spain, „Utilities Policy”, 2017, t. 47.
- Jarecki S.A., Otwarcie krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich na konkurencję. Zasady dostępu do infrastruktury kolejowej dla przewoźników komercyjnych i świadczących usługi publiczne, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2013, nr 4.
- Jarecki S.A., Modele prokonkurencyjnych rozwiązań prawnych w zakresie pasażerskich przewozów kolejowych, Warszawa 2013.
- Jarecki S.A., Dezintegracja jako narzędzie regulacji rynku transportu kolejowego, Warszawa 2019.
- Jarecki S.A., hasła kolejowe, w: D. Pyć, R. Stefański, M. Żylicz, Wielka Encyklopedia Prawa, tom XIX, Prawo Komunikacyjne, Warszawa 2021.
- Król M., Taczanowski J., Jarecki S.A., Kotoś A., Publicly-owned operators can also challenge incumbents. New cases of open-access passenger rail competition in Poland, „Journal of Rail Transport Planning & Management”, 2019, doi:10.1016/j.jrtpm.2019.100150.
- Link H., Merkert R., Success factors and pitfalls of the German rail franchising approach, „Int. J. Transp. Econ.” 2011, XXXVIII (2).
- Link H., The impact of including service quality into efficiency analysis: The case of franchising regional rail passenger services in Germany, „Transportation Research Part A: Policy and Practice”, 2019, t. 119.
- Nash C., Smith A., Crozet Y., Link H., Nilsson J. E., How to liberalise rail passenger services? Lessons from european experience, „Transport Policy”, 2019, t.79.
- Olarte Bacares C., Brunel J., Sigaud D., Influence of the evolution of high-speed railway infrastructure on the success of Italian liberalization, „Competition and Regulation in Network Industries”, 2019, t. 20.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2020 roku, UOKiK, Warszawa grudzień 2021.
- Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2021 roku, UOKiK, Warszawa grudzień 2022.
- Tomeš Z., Kvizda M., Nigrin T., Seidenglanz D., Competition in the railway passenger market in the Czech Republic, „Research in Transportation Economics”, 2014, t. 48.
- Tomeš Z., Jandová M., Open access passenger rail services in Central Europe, „Research in Transportation Economics”, 2018, t. 72.
- Vigren A., Competition in Swedish passenger railway: Entry in an open access market and its effect on prices, „Economics of Transportation”, 2017, t. 11–12.
- Wang Y., Sun L., Teunter R.H., Wu J., Hua G., Effects of introducing low-cost high-speed rail on air-rail competition: Modelling and numerical analysis for Paris-Marseille, „Transport Policy”, 2020, t. 99.

fundacja
ProKolej 

Fundacja „ProKolej”
ul. Ks. Skorupki 5
00-546 Warszawa
tel.: +48 22 243 81 37

www.prokolej.org

