

Konkurencja na rynku pasażerskich przewozów kolejowych

Kolej, przewozy pasażerskie, usługi publiczne, organizator, konkurencja, regulacja, rynek

Streszczenie

Przekształcenia strukturalne kolei w Unii Europejskiej zostały zaprojektowane z myślą o rozwoju konkurencji wewnątrzgałęziowej, jako narzędzia służącego wzrostowi efektywności i jakości przewozów. Ze względu na publiczną użyteczność kolejowych przewozów pasażerskich, konieczne jest przyjęcie pewnych form regulacji konkurencji. W artykule przedstawiono stan konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce wraz z próbą oceny jej przyszłego rozwoju.

COMPETITION IN THE PASSENGER RAIL SERVICES MARKET

Abstract

The structural transformation of railways in the European Union has been projected to bring more intermodal competition in the sector in order to improve the effectiveness and quality of railway services. The public utility of railway passenger services requires though that some forms of competition regulation should be taken. The article presents the development and the state of competition in the passenger rail services market in Poland.

1. WSTĘP

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku w sektorze kolejowym państw Unii Europejskiej wprowadzane są głębokie zmiany instytucjonalne, polegające na podziale jednolitej dotychczas struktury i wyodrębnieniu wyspecjalizowanych podmiotów, realizujących samodzielnie poszczególne procesy kolejowe. Do głównych elementów nowej struktury należą podmioty zarządzające infrastrukturą kolejową i odrębne od nich, przedsiębiorstwa wykonujące przewozy towarowe i pasażerskie. Zmiany strukturalne tworzą ramy dla działania konkurencji wewnątrzgałęziowej, uważanej za konieczną dla osiągnięcia głównego celu reform kolei, jakim jest przywrócenie zdolności do efektywnego funkcjonowania na rynku przewozowym, bez nieuzasadnionego i nadmiernego drenowania budżetów publicznych [1]. W świetle teorii ekonomii presja konkurencyjna, obok komercjalizacji i/lub prywatyzacji przedsiębiorstw, jest głównym bodźcem wymuszającym wzrost efektywności działalności gospodarczej. Zatem wprowadzeniu nowej struktury instytucjonalnej kolei powinien towarzyszyć rozwój konkurencji, w jej dwóch podstawowych formach: konkurencji na rynku i konkurencji o rynek.

Zasada ta obejmuje także rynek kolejowych przewozów pasażerskich, stanowiący w wielu państwach Unii Europejskiej, także w Polsce, znaczący segment usług kolejowych. Wprowadzenie konkurencji na tym rynku jest jednakże ograniczone koniecznością nadzoru publicznego nad świadczeniem usług o charakterze dobra powszechnego. Nowe rozwiązania w tym zakresie wprowadza w Polsce ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, obowiązująca od marca 2011 roku. Artykuł omawia rozwój konkurencji na rynku kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce oraz podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu nowe regulacje wpłyną na jej kształtowanie.

2. UŻYTECZNOŚĆ PUBLICZNA I KONKURENCJA NA RYNKU USŁUG KOLEJOWYCH

Funkcjonowanie pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce jest zdeterminowane obsługą obligatoryjnych potrzeb przewozowych, związanych z koniecznością dojazdu do miejsc pracy czy ośrodków edukacyjnych, skupionych zazwyczaj w większych ośrodkach regionalnych i miastach wojewódzkich. Świadczą o tym liczby: 86% wszystkich pasażerów przewiezionych kolejami w 2010 r. stanowili pasażerowie pociągów osobowych, które realizują połączenia regionalne, tj. w ramach jednego województwa lub łączące województwa sąsiadujące (w odniesieniu do liczby pasażerokilometrów udział ten wyniósł 55%). Waga obsługiwanych potrzeb przewozowych determinuje konieczność zapewnienia właściwej oferty przewozowej, co oznacza ciągłą dostępność do usług na równych prawach dla wszystkich zainteresowanych odbiorców i przy wysokości opłat dostosowanej do ich możliwości płatniczych. Oferowane usługi powszechne powinny charakteryzować się także właściwym poziomem jakościowym.

Zapewnienie świadczenia takich usług poprzez stosowne rozwiązania prawne, organizacyjne i finansowe uważane jest za ważne zadanie władz publicznych. Jednym z wygodniejszych sposobów jego realizacji było tworzenie przedsiębiorstw publicznych, umożliwiające kształtowanie pożądanego zakresu usług publicznych oraz sprawowanie kontroli nad ich dostarczaniem. Władze publiczne określały m. in. obszar terytorialny, w obrębie którego dane przedsiębiorstwo miało

¹Politechnika Radomska, Wydział Transportu i Elektrotechniki; 26-600 Radom; ul. Malczewskiego 29. Tel: + 48 48 361-77-58; Fax: + 48 48 361-77-42

zaspokajać potrzeby ludności, standardy jakościowe świadczonych usług, warunki korzystania ze świadczeń przez ich odbiorców, stosowane ceny, itp. [2]. Postrzeganie funkcjonowania kolei przez pryzmat użyteczności publicznej znajduje współcześnie w Unii Europejskiej dodatkowe uzasadnienie ze względu na mniejsze zanieczyszczenie środowiska naturalnego generowane przez tę formę transportu. Jest to argument dodatkowo przemawiający za wspieraniem przewozów kolejowych poprzez ich ochronę i dofinansowanie. Tym samym koncepcja przewozów kolejowych jako służby publicznej, realizowanej bez względu na rentowność, stała się czynnikiem determinującym w znacznym stopniu funkcjonowanie oraz wyniki ekonomiczne transportu kolejowego.

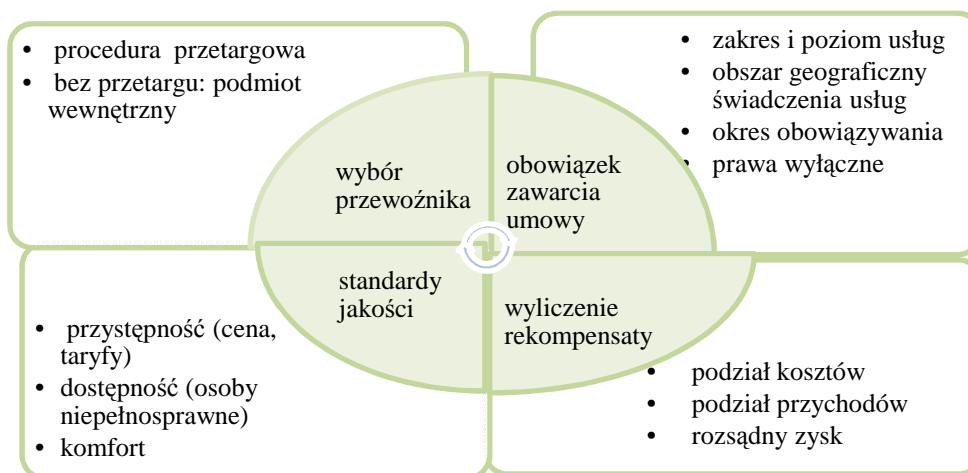
Znaczenie pasażerskich przewozów kolejowych dla społeczeństwa uzasadnia konieczność ponoszenia wydatków na ich świadczenie oraz sprawowanie kontroli publicznej nad ich wykonawstwem, także w nowych strukturach organizacyjnych kolei. W rezultacie funkcjonowanie rynku pasażerskich przewozów kolejowych powinno podlegać regulacji chroniącej interes publiczny, a jednocześnie skierowanej na wspieranie rozwoju efektywnej konkurencji między podmiotami wykonującymi przewozy. Współzawodnictwo między podmiotami bezpośrednio na rynku jest najbardziej pożądaną formą konkurencji, ponieważ wówczas potrzeba stosowania regulacji publicznej jest stosunkowo niewielka, ograniczona do implementacji i nadzorowania reguł równej konkurencji. W przypadku usług powszechnych konkurencja „na rynku” o pasażera może prowadzić do różnorodnych zakłóceń ich świadczenia, co ogranicza rozważania do konkurencji „o rynek”, tj. konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi przewozowe o przyznaniu prawa obsługi na poziomie organu decyzyjnego.

Założenia powyższe odzwierciedla unijna koncepcja usług publicznych w transporcie pasażerskim, zawarta w Rozporządzeniu Rady UE nr 1370, która określa kompetencje i obowiązki organu zamawiającego usługi przewozowe oraz podmiotów je wykonujących. W świetle tej koncepcji obowiązkiem organu zamawiającego jest określenie pożądaných standardów usługi i zapewnienie odpowiedniej rekompensaty finansowej w przypadku, gdy usługi te są nierentowne, natomiast zadaniem podmiotu świadczącego jest zapewnienie dostępności geograficznej (przestrzennej), przystępności cenowej oraz odpowiedniej jakości usług [3]. Pożądana efektywność ekonomiczna przewozów będzie zapewniona poprzez powierzenie ich świadczenia w drodze przetargów publicznych, dających swobodę wyboru podmiotów świadczących te usługi. W celu zorganizowania usług powszechnych w sposób jak najbardziej odpowiadający potrzebom społeczeństwa, konieczna jest. Zatem preferowanym przez ustawodawstwo unijne modelem konkurencji dla segmentu przewozów kolejowych o charakterze użyteczności publicznej jest konkurencja regulowana, tj. konkurencja „o rynek”.

Rozporządzenie reguluje wiele szczegółowych kwestii, w tym treść obowiązkowo zawieranych umów o świadczenie usług publicznych, procedury udzielania zamówień o świadczenie usług publicznych, zasady przyznawania rekompensat lub praw wyłącznych dla usług prowadzonych w ramach tych umów oraz zasady naliczania i wypłacania rekompensaty. Tym samym umowy o świadczenie usług publicznych muszą jednoznacznie określać następujące kwestie:

- zobowiązania podmiotu wchodzące w zakres świadczenia usług publicznych i obszar geograficzny świadczenia usług,
- parametry, według których obliczane są rekompensaty,
- rodzaj i zakres przyznanych praw wyłącznych.

W odniesieniu do kwestii finansowych w umowach powinny zostać określone zasady podziału kosztów oraz przychodów związanych ze świadczeniem usług. Koszty mogą obejmować w szczególności koszty personelu, energii, opłat za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, taboru oraz instalacji niezbędnych do świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz odpowiedni zwrot z kapitału własnego. Zasady podziału przychodów ze sprzedaży biletów powinny określać kto je zatrzymuje, tzn. czy podmiot świadczący usługi publiczne, czy też mają być przekazywane właściwym organom lub dzielone pomiędzy obie strony. Efektem respektowania przepisów rozporządzenia jest zatem kontrakt kosztów brutto lub netto, w zależności od podziału kosztów i przychodów między strony kontraktu. Na rysunku 1 przedstawiono zakres przedmiotowy regulacji przewozowych usług publicznych.



Rys. 1. Obszary regulacji przewozowych usług publicznych

Ponieważ długoterminowe umowy na obsługę przewozową linii lub obszaru mogą prowadzić do zamknięcia rynku na zbyt długi okres, zmniejszając tym samym pozytywne skutki wynikające z istnienia konkurencji lub spowodować obniżenie jakości usług, przyjęto że czas obowiązywania umów na świadczenie usług publicznych powinien być ograniczony. W rezultacie okres ten nie przekracza dziesięciu lat w odniesieniu do usług autokarowych i autobusowych oraz 15 lat w odniesieniu do usług kolejowego transportu pasażerskiego i innych środków transportu szynowego.

Dla skutecznego funkcjonowania konkurencji o rynek wymagane jest, aby liczba przedsiębiorstw ubiegających się o uprawnienia do przewozu była dość znaczna, co pozwala uzyskać odpowiednią cenę usługi i daje możliwość wyboru najlepszego oferenta. Z drugiej strony, warunki realizacji usług powinny być na tyle atrakcyjne, aby stanowiły zachętę dla podmiotów do podejmowania działalności gospodarczej w przewozach kolejowych. Ponieważ większość pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce to przewozy noszące charakter usług powszechnych, oczywiste jest, że regulacje ich wykonawstwa mają znaczący wpływ zarówno na kondycję podmiotów świadczących usługi, jak i sytuację budżetów publicznych oraz, pośrednio, całego transportu kolejowego.

3. ZASADY ŚWIADCZENIA USŁUG PUBLICZNYCH I ROZWÓJ KONKURENCJI W PRZEWOZACH KOLEJOWYCH W POLSCE

Zasady świadczenia kolejowych usług publicznych, obowiązujące w Polsce przed wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, kształtowały się w okresie lat dwutysięcznych na podstawie rozwiązań w zakresie regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych, przyjętych wraz z programem restrukturyzacji PKP w drodze nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym w 2000 roku [4]. Wprowadzone wówczas podstawy systemu świadczenia usług publicznych w transporcie kolejowym obejmowały m.in.:

- definicję przewozów regionalnych, jako kolejowych przewozów pasażerskich w granicach jednego województwa lub realizujących połączenia z województwem sąsiednim,
- przydział kompetencji decyzyjnych; w zakresie organizowania i dotowania regionalnych przewozów pasażerskich do zadań własnych samorządu województwa, a w odniesieniu do przewozów ponadregionalnych do zadań ministra ds. transportu,
- decyzje co do źródeł dofinansowania przewozów regionalnych - ze środków publicznych w przewidywanej wysokości 800 mln zł jako uzupełnienie przychodów przedsiębiorstwa świadczącego usługi ze sprzedaży biletów; 10% tej kwoty przeznaczone było na zakupu taboru do przewozów regionalnych.

W rozporządzeniach wykonawczych do przywołanej ustawy założono wybór przewoźników do obsługi przewozów regionalnych w trybie przewidzianym dla zamówień publicznych, tj. w procedurze przetargowej. Jednocześnie jednak ograniczono możliwość wydatkowania funduszy publicznych tylko na dofinansowanie usług wykonywanych przez spółki należące do PKP S.A, i na zakup taboru pochodzącego od polskich producentów. Powołane w tym samym czasie kolejowe pasażerskie spółki przewozowe miały wykluczający się zakres zadań i tym samym jedynym przedsiębiorstwem przewozowym, mogącym wykonywać przewozy o charakterze służby publicznej – regionalne i międzywojewódzkie, wykonywane pociągami pospieszными - została spółka PKP Przewozy Regionalne.

Opisany schemat regionalizacji pasażerskich przewozów kolejowych zawierał wewnętrznie sprzeczną rozważaną, które mimo teoretycznie istniejących możliwości wprowadzenia konkurencji o rynek w praktyce ją uniemożliwiały. Ponadto nie zostały wykonane zobowiązania finansowe budżetu państwa w odniesieniu do żadnego z trzech obszarów: dotowania przewozów regionalnych, przewozów międzywojewódzkich i wypłaty rekompensat z tytułu honorowania ulg ustawowych. Niski poziom finansowania przewozów regionalnych spowodował ograniczenia dostępności usług i pogorszenie oferty przewozowej. Wycofywanie się z obsługi kolejnych linii i zmniejszanie częstotliwości kursowania pociągów przez PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. spowodowało w konsekwencji przejście części pasażerów przez przewoźników autobusowych i mikrobusowych, którzy rozwinęli swoją działalność nawet w relacjach bardzo dobrze nadających się do obsługi transportem kolejowym. Tak więc skutki regionalizacji przewozów kolejowych, prowadzonej w opisanej, ułomnej postaci, były dalekie od teoretycznie zakładanych i pożądaných, a jednym ze znaczących, niekorzystnych rezultatów dla kolei, był rozwój konkurencji ze strony samochodowego transportu zbiorowego.

W kolejnych latach ulegały zmianom zarówno zasady dotowania pasażerskich usług kolejowych, jak i struktura podmiotowa rynku. Wśród najbardziej istotnych, mających wpływ na rozwój konkurencji wewnątrzgałęziowej należy wymienić zmianę źródeł finansowania przewozów publicznych i możliwość ich zlecenia z wyłączeniem trybu przetargowego, jeżeli podmiotem wykonującym było przedsiębiorstwo zależne. Od 2004 roku źródłem finansowania przewozów kolejowych stały się zwiększone w tym celu dochody własne samorządów wojewódzkich, co miało ten skutek, że zniesione zostały ograniczenia co do podmiotu dotowanego, ale także co do zakresu finansowania. W zakresie rozwoju struktury podmiotowej rynku istotne znaczenie miało zarówno powstawanie nowych podmiotów, uprawnionych do wykonywania przewozów kolejowych o charakterze służby publicznej, jak i przekształcenia własnościowe istniejących przedsiębiorstw. Zmiany struktury obejmują:

- utworzenie z dniem 1 stycznia 2005 roku przez PKP Przewozy Regionalne i samorząd województwa mazowieckiego spółki celowej Koleje Mazowieckie sp. z o.o., która przejęła obsługę przewozów regionalnych w województwie mazowieckim,
- wejście na rynek prywatnej firmy przewozowej Arriva RP sp. z o.o. (spółka grupy Arriva, należąca do Deutsche Bahn), obsługującej na skutek wygranej w 2007 roku przetargu część przewozów regionalnych w województwie pomorsko-kujawskim,

- przekształcenie własnościowe spółki PKP Przewozy Regionalne grudniu 2008 roku, polegające na przejęciu wszystkich udziałów przez 16 samorządów wojewódzkich; największym udziałowcem w kolejowej spółce samorządowej zostało województwo mazowieckie (tzw. usamorządowanie przewozów regionalnych),
- przekazanie obsługi przewozów międzywojewódzkich pociągami pospiesznymi do spółki PKP Intercity w grudniu 2008 roku (wraz z usamorządowaniem spółki PKP Przewozy Regionalne),
- powstawanie wojewódzkich spółek do przewozów regionalnych: Kolei Dolnośląskich (2009 rok), Kolei Śląskich i Kolei Wielkopolskich (2011 rok).

Do 2007 roku nie występowało zjawisko konkurencji pomiędzy przewoźnikami, ani na rynku, ani o rynek, chociaż w świetle obowiązującego prawa było to możliwe. Zasadniczą przeszkodą rozwoju konkurencji o rynek przewozów regionalnych zaraz w pierwszym okresie regionalizacji było, jak wspomniano, ograniczenie możliwości wydatkowania publicznej dotacji do przewozów regionalnych wykonywanych tylko przez spółki PKP. Ta przeszkoda została usunięta wraz ze zmianami zasad finansowania tych przewozów, jednak samorządy nie podjęły wysiłku przygotowywania i przeprowadzania przetargów, ze względu na brak stabilnych mechanizmów finansowania przewozów kolejowych i obawy przed nadmiernym obciążeniem budżetów wojewódzkich.

Pierwszy przypadek konkurencji między przewoźnikami pasażerskimi w Polsce „o rynek” miał miejsce w lipcu 2007 roku, kiedy samorząd województwa kujawsko-pomorskiego ogłosił przetarg na obsługę kolejową niektórych linii na swoim terytorium. Do przetargu stanęły dwie firmy, a wygrała go firma prywatna PCC Arriva, na bazie taboru posiadanego przez województwo i udostępnianego oferentowi. Kontrakt ten wygasł w 2010 roku, jednak Arriva RP wygrała również następny przetarg, tym razem dziesięcioletni, na obsługę tras niezelektryfikowanych w województwie kujawsko-pomorskim i pomorskim. Oferta tego przewoźnika była dwukrotnie tańsza od ceny Przewozów Regionalnych; żądana stawka dopłaty do jednego pociągokilometra wynosiła 17,99 zł, przy punktualności 91,17%. Próba pozyskania innego niż Przewozy Regionalne przewoźnika do obsługi pozostałych czterech pakietów, na jakie został podzielony teren województwa, nie powiodła się, ze względu na brak zainteresowania firm przewozowych. Jedną z przyczyn tej sytuacji był brak taboru do obsługi linii zelektryfikowanych, którego nie posiadała ani Arriva, ani samorząd.

Korzyści i pozytywne doświadczenia wynikające ze stosowania procedur przetargowych przy zamawianiu pasażerskich usług kolejowych w województwie kujawsko-pomorskim stanowiły zachętę dla kolejnych województw. W latach 2008-2010 kolejne przetargi zostały rozpisane w województwach pomorskim, zachodnio-pomorskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim i warmińsko-mazurskim, co świadczy również o stopniowym upowszechnieniu i nabywaniu kompetencji przy postępowaniu w tym trybie, zarówno przez administrację samorządową, jak i przewoźników. Do przetargów stawała m.in. spółka PKP SKM, ale w większości postępowań wygrał dotychczasowy przewoźnik, spółka Przewozy Regionalne. Niemniej jednak Arriva była w stanie rozszerzyć zasięg działania: w 2009 roku spółka wygrała przetarg na obsługę kilku połączeń kolejowych na terenie województwa pomorskiego, a w 2010 województwa warmińsko-mazurskiego.

Jeżeli chodzi o konkurencję „na rynku” przewozów pasażerskich, to przez większość pierwszej dekady lat dwutysięcznych nie istniała. Powołane spółki przewozowe miały przypisane konkretne zadania, prowadzące do podziału rynku, terytorialnie (obsługa połączeń w regionach) i przedmiotowo (połączenia obsługiwane pociągami pospiesznymi i kwalifikowanymi). Pierwsze działania konkurencyjne zostały podjęte przez spółkę Koleje Mazowieckie i polegały na uruchomieniu bezpośredniego, komercyjnego połączenia z Warszawy nad morze, pociągiem pospiesznym „Słoneczny”. Szerszy rozwój konkurencji miał miejsce dopiero w 2009 roku, kiedy usamorządowana spółka Przewozy Regionalne postanowiła uruchomić na zasadach komercyjnych 72 połączenia Inter REGIO, zastępując w ten sposób przekazane wcześniej do PKP Intercity połączenia międzywojewódzkie pociągami pospiesznymi. Posunięcie to okazało się dużym sukcesem, stwarzając realną konkurencję dla połączeń obsługiwanych przez PKP Intercity. Działania spółki Przewozy Regionalne wywołały lawinę krytyki i oskarżeń ze strony ministerstwa ds. transportu i spółki Intercity, której nowa oferta odebrała wielu pasażerów, przyczyniając się do wygenerowania straty finansowej w 2009 roku. Jednak, jak podkreślił Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta w raporcie *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, szeroka akceptacja nowych usług przez klientów, mimo że nie są one ani lepsze jakościowo ani szybsze, a tylko tańsze, świadczy o tym, że taka oferta była potrzebna i oczekiwana, czego nie dostrzegali dotychczasowi przewoźnicy z grupy PKP [5]. W 2010 roku blisko 19% (18,2 mln) przewiezionych pasażerów i 37% (2,37 mld pas.km) pracy przewozowej wykonanej przez Przewozy Regionalne przypadało na segment przewozów międzywojewódzkich, w tym międzynarodowych [9].

W 2010 roku według raportu UTK kolejowe przewozy osób realizowało 13 przewoźników normalnotorowych, w tym [6]:

1. pięć spółek będących własnością samorządów lokalnych (Przewozy Regionalne, Koleje Mazowieckie, Szybka Kolej Miejska w Warszawie, Warszawska Kolej Dojazdowa, Koleje Dolnośląskie S.A.),
2. trzy spółki z Grupy PKP (PKP Intercity S.A., PKP SKM w Trojmieście, PKP Cargo S.A. -przejazdy okazjonalne),
3. dwie spółki będące własnością koncernu DB: DB Schenker Rail Polska S.A., Usedomer Baderbahn GmbH,
4. oraz przedsiębiorstwa: Arriva RP Sp. z o.o., Dolnośląskie Linie Autobusowe Sp. z o.o. (przejazdy okazjonalne), Freightliner PL Sp. z o.o. (przejazdy okazjonalne).

Rynek kolejowych przewozów pasażerskich jest zdominowany przez spółki publiczne. Największy udział w rynku w 2010 roku, mierzony liczbą przewiezionych pasażerów, posiadały spółki samorządowe, w tym Przewozy Regionalne 43,6% oraz Koleje Mazowieckie 20,3%. Udział spółki PKP Intercity wyniósł 14,1%. Biorąc pod uwagę pracę przewozową, której wielkość zależy od średniej odległości przewozów, największy udział w rynku miała spółka PKP Intercity, ok. 46,8%.

Strukturę podmiotową rynku pasażerskich przewozów kolejowych w 2010 roku przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Struktura rynku kolejowych przewozów pasażerskich w 2010 roku

Przewoźnik	Liczba pasażerów [mln]	Udział w rynku [%]	Liczba pas.km [mld]	Udział w rynku [%]
Przewozy łącznie	262,3	100	17,9	100
Przewozy Regionalne	114,3	43,6	6,5	36,2
PKP Intercity	37,1	14,1	8,4	46,8
Koleje Mazowieckie	53,3	20,3	1,65	10,1
PKP SKM	37,3	14,2	0,87	4,9
Inne, w tym: WKD+ SKM Warszawa Arriva RP/DB Schenker	ok. 19 16,2 3	7,7 2,6 3,6	0,5	6,8
		0,85		

Bibliografia: [6,7,8,9]

Pod koniec 2010 roku rząd podjął decyzję o zawarciu wieloletniej umowy ze spółką PKP Intercity na świadczenie kolejowych przewozów międzywojewódzkich i ich dofinansowanie, z wyłączeniem trybu przetargowego. Umowa zawarta w lutym 2011 roku jest umową wieloletnią na lata 2011- 2020 i obejmuje dotychczasowy zakres przewozów wraz z obsługą od 2014 roku tras Warszawa-Kraków, Warszawa-Katowice oraz Warszawa-Gdańsk pociągami przystosowanymi do kursowania z prędkością co najmniej 200 km/h. Umowa zawiera m.in. zasady naliczania rekompensaty dla przewoźnika z tytułu strat poniesionych przy świadczeniu usług publicznych, uwzględniające stopę rozsądnego zysku. Nie wprowadza jednak rozróżnienia między relacjami nierentownymi i rentownymi, na których mogliby funkcjonować konkurujący na równych prawach przewoźnicy.

Reasumując, w latach 2001 - 2010 na rynku pasażerskich przewozów kolejowych, przyjęto wymienione poniżej rozwiązania instytucjonalne, blokujące rozwój konkurencji wewnątrzgałęziowej:

- w pierwszym okresie regionalizacji ograniczenie prawa dotowania tylko do przewozów wykonywanych przez spółki związane z PKP S.A.,
- stworzenie możliwości wyboru przewoźnika bez przeprowadzenia przetargu,
- związanie własnościowe organizatorów przewozów (samorządów) z wykonawcami usług (Koleje Mazowieckie, Przewozy Regionalne, spółki samorządowe),
- zawarcie wieloletniej umowy na wykonawstwo kolejowych przewozów międzywojewódzkich z wybranym przewoźnikiem bez przetargu.

Podjęcie działalności przewozowej na rynku kolejowym przez nowych przewoźników napotyka także na inne bariery, przedstawione w tabeli 2.

Tab.2. Bariery rozwoju konkurencji na rynku pasażerskich przewozów kolejowych

Rodzaj	Opis
Bariery wejścia	<ul style="list-style-type: none"> - brak rynku używanego taboru kolejowego, - wysoki koszt zakupu taboru kolejowego, - konieczność posiadania taboru zanim zostanie przyznany dostęp do tras zgodnie z oczekiwaniami przewoźnika, - trudność w pozyskiwaniu kapitału na rozwój usług
Niewłaściwa organizacja przetargów	<ul style="list-style-type: none"> - przetarg ogłoszony zbyt późno, zbyt krótki czas na przygotowanie się przewoźnika do prowadzenia obsługi, - nie udostępnianie taboru przez zamawiającego, nawet jeżeli go posiada, - zbyt duży pakiet usług oferowanych w przetargach
Niestabilność warunków działalności	<ul style="list-style-type: none"> - coroczne zmiany zasad naliczania opłat za dostęp do infrastruktury, - brak stabilności dofinansowania przewozów, - znaczące opóźnienia w podpisywaniu umów o świadczenie usług publicznych, - zbyt krótki okres ważności umowy, - nieterminowe regulowanie należności
Trudności organizacyjne	<ul style="list-style-type: none"> - brak dostępu do urządzeń informacyjnych, - brak dostępu do sieci sprzedaży, - brak personelu (maszynistów)

Bibliografia [1]

Opisane wcześniej działania w praktyce uniemożliwiły wejście na rynek innym zainteresowanym przewoźnikom; do 2007 roku nie występowało zjawisko konkurencji pomiędzy firmami, ani na rynku, ani o rynek, chociaż w świetle obowiązującego prawa było to możliwe. Przyjęte rozwiązania instytucjonalne zamknęły drogę wykorzystania konkurencyjnych mechanizmów proefektywnościowych do zmniejszenia kosztów przewozów kolejowych bądź poprawy ich jakości; każdy z przewoźników pozostawał monopolistą w zakresie swojej działalności. Pomimo kilkukrotnego w analizowanym okresie zwiększenia

wysokości łącznych dotacji do pasażerskich przewozów kolejowych nie osiągnięto poprawy jakości oferty kolejowej, ani stabilizacji sytuacji ekonomicznej przewoźników. Oczywiście, o atrakcyjności rynku i rozwoju konkurencji przesądza przede wszystkim możliwość generowania zysków, co w przypadku drogich i słabo dotowanych przewozów kolejowych jest dość wątpliwe. Jednak, przyjmując nawet, że przy oferowanym przez budżety publiczne poziomie dofinansowania (1 292,3 mln zł w 2010 roku) znacząca poprawa oferty nie byłaby możliwa, a rynek nie byłby atrakcyjny dla potencjalnych nowych przewoźników, to i tak brak konkurencji powoduje niekorzystną dla organów zamawiających usługi sytuację braku możliwości obiektywnej, rynkowej weryfikacji kosztów działalności przewozowej.

4. WPŁYW REGULACJI PRZYJĘTYCH W USTAWIE O PUBLICZNYM TRANSPORCIE ZBIOROWYM NA ROZWÓJ KONKURENCJI NA RYNKU PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, obowiązująca od 1 marca 2011 roku, wprowadziła uregulowania w zakresie organizacji i finansowaniu przewozów o charakterze użyteczności publicznej, obejmujące wszystkie rodzaje regularnych przewozów pasażerskich wszystkimi gałęziami transportu [10]. Deklaratywnie przyjęto, że publiczny transport zbiorowy jest organizowany z wykorzystaniem zasady konkurencji regulowanej, na podstawie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, potwierdzenia zgłoszenia przewozu lub decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

Ustawa wprowadziła nowe pojęcia „organizatora publicznego transportu zbiorowego” oraz „planu transportowego”. Organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest zasadniczo jednostka samorządu terytorialnego, a w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym - minister ds. transportu. Do kompetencji organizatora należą:

- planowanie rozwoju transportu,
- organizowanie sieci komunikacyjnej, w tym wybór przewoźnika i zlecenie wykonawstwa przewozów,
- zarządzanie transportem zbiorowym.

Kompetencje organizatora w zakresie planowania rozwoju transportu skupiają się przede wszystkim na opracowaniu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, który obejmuje jednak tylko przewozy o charakterze użyteczności publicznej. W szczególności plan ten powinien określać sieć komunikacyjną, na której będą wykonywane te przewozy oraz powinien zawierać:

- ocenę i prognozy potrzeb przewozowych,
- przewidywany sposób finansowania usług przewozowych,
- preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu,
- pożądaný standard usług o charakterze użyteczności publicznej, wraz ze sposobem organizowania systemu informacji dla pasażera.

Plany będą uzgadniane z sąsiadującymi jednostkami samorządowymi. W przypadku dokumentów dotyczących transportu kolejowego konieczna będzie także opinia Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Plany transportowe opracowywane na wyższych szczeblach administracji będą musiały być uwzględnione w decyzjach jednostek na niższym poziomie. W części dotyczącej transportu kolejowego plany będą podlegały koordynacji połączeń prowadzonej przez zarządcę infrastruktury przy współpracy z zainteresowanymi przewoźnikami kolejowymi. Ustawodawca przewidział okres 3 lat od daty wejścia ustawy w życie na opracowanie pierwszych planów transportowych (18 miesięcy przez ministra ds. transportu).

Zadania organizatora publicznego transportu zbiorowego (art. 15) obejmują 12 pozycji, w tym m.in. badanie i analizę potrzeb przewozowych oraz ustalenie stawek opłat za udostępnianie infrastruktury regionalnej i za przewozy. Obowiązkiem organizatora jest zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, co skutkuje pojawieniem się dwóch rodzajów podmiotów realizujących przewozy. Są nimi:

1. operator publicznego transportu zbiorowego; może to być samorządowy zakład budżetowy lub licencjonowany przedsiębiorca uprawniony do przewozu osób, który zawarł umowę o świadczenie usług przewozowych na określonej linii komunikacyjnej z organizatorem publicznego transportu zbiorowego,
2. przewoźnik; tj. licencjonowany przedsiębiorca, wykonujący przewozy osób nie mające charakteru użyteczności publicznej na podstawie samodzielnej decyzji po uzyskaniu potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym – po uzyskaniu otwartego dostępu.

Przewozy może wykonywać również sam organizator transportu publicznego, o ile posiada samorządowy zakład budżetowy. Przepisy dotyczące trybu wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego dopuszczają możliwość jego wyboru w drodze bezpośredniego zawarcia umowy, udzielenia zamówienia publicznego lub publicznego ogłoszenia o koncesji

Bezpośrednie zawarcie umowy o świadczenie usług przewozowych jest możliwe, gdy usługi te mają być wykonywane przez podmiot wewnętrzny lub w transporcie kolejowym bez względu na wielkość przewozów będących przedmiotem umowy. Główne kolejowe spółki przewozowe są podmiotami wewnętrznymi, co oznacza, że wprowadzenie mechanizmów konkurencji o rynek pozostaje do decyzji organów zamawiających. Operatorowi nie przysługuje prawo wyłączne do przewozów na danej sieci czy linii, natomiast organizator może przewidzieć powiązanie świadczenie usług na liniach nierentownych z wykonywaniem przewozów na innych liniach rentownych. Umowa na świadczenie usług w publicznym transporcie zbiorowym jest zawierana na czas oznaczony, w transporcie kolejowym nie dłuższy niż 15 lat.

Przedsiębiorcy, którzy chcą wykonywać regularne usługi przewozowe na danej linii komunikacyjnej na własne ryzyko muszą zgłosić organizatorowi taki zamiar. Organizator transportu ma obowiązek wydania przedsiębiorcy potwierdzenia zgłoszenia; odmowa wydania może nastąpić jedynie w ustawowo określonych wypadkach. W przypadku transportu kolejowego podstawą wykonywania przewozów nie mających charakteru użyteczności publicznej jest decyzja o przyznaniu otwartego dostępu, wydawana przez prezesa Urzędu Transportu Kolejowego. Warunki wydania tej decyzji reguluje ustawa

o transporcie kolejowym. Prezes UTK może odmówić wydania decyzji o przyznaniu otwartego dostępu, jeżeli planowane połączenia naruszają równowagę ekonomiczną usług wykonywanych na podstawie umów o świadczenie usług publicznych i spowodują wzrost rekompensaty wypłacanej operatorowi o ponad 10% kwoty początkowej. Problem zabezpieczenia równowagi ekonomicznej przewozów o charakterze użyteczności publicznej został podjęty w dyrektywie Rady i Parlamentu Unii Europejskiej nr 58 z 2007 roku, ze względu na konieczność ich ochrony w perspektywie liberalizacji rynku pasażerskich przewozów międzynarodowych. Polski ustawodawca rozciągnął te przepisy na wszystkich przewoźników, również krajowych. Drugim przypadkiem odmowy prawa otwartego dostępu jest sytuacja, w której planowane usługi zakłóca regularność przewozów pasażerskich na danej linii, ze względu na istniejące natężenie ruchu kolejowego. Prawo otwartego dostępu może być przyznane maksymalnie na okres pięciu lat.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, wydane w czerwcu 2011 roku, zawiera obszerną listę szczegółowych informacji, jakie są wymagane od ubiegającego się o dostęp przewoźnika [11]. Przygotowanie tych informacji wymaga skrupulatnego sporządzenia prognozy obsługiwanych potoków pasażerskich w całym okresie objętym wnioskiem z podziałem na lata kalendarzowe oraz ze wskazaniem metodologii ich prognozowania. Inne żądane informacje wymagają ujawnienia tajemnicy handlowej, np. odnośnie docelowej grupy klientów dla planowanej usługi oraz prognozowanej wielkości przychodów i kosztów, związanych z tymi usługami. Ciekawe, że w przypadku przewozów samochodowych takie informacje nie są wymagane. Przewidziano bardzo wysokie opłaty za uzyskanie decyzji otwartego dostępu do linii kolejowej, na których świadczone będą usługi użyteczności publicznej, w wysokości co najmniej 2 500 euro (na obszar jednego województwa na jeden rok). Koszt wydania analogicznej decyzji dla przewozów wykonywanych na innych liniach wynosi 500 euro. Wydaje się więc, że wysokość tej opłaty administracyjnej nie ma związku z kosztami opracowania decyzji, a stanowi narzędzie regulacji dostępu do rynku i ograniczania konkurencji. Przewozy wykonywane na podstawie zawartych umów o świadczenie usług publicznych mają pierwszeństwo przy planowaniu tras pociągów w rozkładzie jazdy, podobnie jak to było w uregulowaniach dotychczasowych.

Formalnie datą wejścia ustawy w życie jest 1 marca 2011 roku, jednak wiele przepisów w praktyce będzie skutecznych dopiero po 1 stycznia 2017 roku. Do czasu uchwalenia pierwszych planów transportowych umowy o świadczenie usług w zakresie transportu publicznego mogą być zawierane co najwyżej na trzy lata.

Nowe uregulowania zbiorowego nie wprowadzają zasadniczo nowych możliwości kształtowania systemu transportu zbiorowego, mimo podkreślonej ważności rozwoju systemu przyjaznego dla pasażera, o wysokiej jakości i chroniącego środowisko naturalne. Możliwość zaplanowania potrzebnych połączeń i dofinansowania nierentownych relacji oraz tworzenia systemów zintegrowanych istniała także w warunkach uregulowań wcześniejszych.

Z punktu widzenia rozwoju konkurencji w transporcie kolejowym, jako narzędzia podnoszenia jego efektywności, ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przynosi dwojakie skutki. Usuwa część barier wymienionych w tabeli 2 (np. narzuca dłuższy okres wyprzedzenia przed ogłoszeniem przetargu), ale raczej nie sprzyja konkurencji. Brak obowiązku zlecenia przewozów w trybie przetargowym i własnościowe powiązanie organizatorów transportu z przedsiębiorstwami przewozowymi stwarzają warunki do dominacji bezprzetargowego trybu wyboru operatora przewozów publicznych. Wprowadzone regulacje zabraniają dotowanym przewoźnikom ubiegania się o publiczne zamówienia na obsługę przewozową na innym obszarze, a więc ograniczają istotnie liczbę przewoźników, mogących stanąć w przetargu. W tej sytuacji, nawet jeżeli trudności w porozumieniu wszystkich 16 właścicieli przewoźnika Przewozy Regionalne i niezadowolenie samorządów ze współpracy z tym podmiotem oraz rosnące oczekiwania finansowe ze strony spółki PR doprowadzą do rozpadu spółki, nie wpłynie to na wzrost konkurencji wewnątrzgałęziowej na rynku. Utworzenie odrębnych spółek przewozowych w województwach dolnośląskim, wielkopolskim i śląskim wskazuje na to, że posiadanie jednej wspólnej spółki nie jest z punktu widzenia samorządów rozwiązaniem zadowalającym. Nowe podmioty zazwyczaj obsługują jedną - dwie linie, którymi nie jest zainteresowany dotychczasowy przewoźnik, co oznacza, że posiadanie własnych spółek nie rozwiązuje problemu obsługi całego województwa. Pozwala to jednak samorządom budować kompetencje w zakresie obsługi kolejowej i jej kosztów, a także wywierać presję konkurencyjną poprzez większą liczbę ofertów przy ogłaszanych przetargach, co mogłoby w pewnym zakresie zwiększyć efektywność konkurencji o rynek. Pojawienie się konkurencji byłoby zatem możliwe w dłuższej perspektywie czasu tylko w obrębie poszczególnych województw, na niewielką skalę i miałyby raczej charakter podziału rynku, bez znaczących efektów w zakresie poprawy efektywności i jakości przewozów.

Natomiast w odniesieniu do konkurencji na rynku, ustawa o publicznym transporcie zbiorowym ustanawia wysokie administracyjne bariery dostępu do przewozów komercyjnych. W sytuacji, gdy blisko 76% pracy przewozowej (90% pasażerów) jest realizowane w ramach usług dotowanych, oznacza to w konsekwencji ochronę przewoźników dominujących i brak możliwości podjęcia równej walki konkurencyjnej o pasażera na rynku [6]. Dotyczy to także linii rentownych, np. w połączeniach międzywojewódzkich, gdzie istnienie konkurencji wewnątrzgałęziowej byłoby możliwe i pożądane.

Niepokojące jest, w aspekcie wsparcia dla transportu kolejowego ze względu na jego zalety ekologiczne, że w praktyce nie ma ograniczeń dla rozwoju konkurencyjnej obsługi autobusowej, nawet na liniach dobrze nadających się do obsługi transportem kolejowym. Organizator w zasadzie nie może odmówić wydania potwierdzenia zgłoszenia przewozu w transporcie drogowym, co oznacza brak wpływu na kształtowanie warunków rynkowych sprzyjających rentowności i rozwojowi połączeń kolejowych. Sytuacja ta może spotkać się z przychylnym nastawieniem potencjalnych pasażerów, ale jest sprzeczna z unijną polityką zrównoważonego rozwoju i grozi dalszym pogorszeniem sytuacji kolei.

W związku z wprowadzeniem rozwiązań obejmujących w sposób jednolity wszystkie rodzaje przewozów uchylone zostały przepisy dotyczące obowiązku organizacji i dotowania kolejowych przewozów regionalnych przez samorządy wojewódzkie, istniejące od 2001 do 2010 roku w ustawie o transporcie kolejowym. Tym samym przewozy kolejowe przestały być szczególną formą obsługi pasażerskiej, chronioną poprzez wskazanie organów zobowiązanych do ich organizowania i dotowania. Przewozy kolejowe nie są preferowane, tj. organizator publicznego transportu zbiorowego może,

ale nie musi ich uwzględnić w sporządzanym planie transportowym. Konieczność dotowania tych przewozów wynika obecnie w większym stopniu z posiadania przez samorządy przedsiębiorstw zajmujących się tym rodzajem działalności, aniżeli z docenienia potrzeby ich wspierania.

Słaby rozwój konkurencji na rynku przewozów pasażerskich, mimo braku formalnych przeszkód, jest podnoszony przez UOKiK jako istotny mankament organizacji sektora kolejowych przewozów pasażerskich. Sytuacja ta jest niepokojąca, gdyż istnienie konkurencji o rynek jest niezbędnym warunkiem poprawy jakości oferty, a także zapewnienia ciągłości realizacji przewozów po wprowadzeniu prawnej możliwości ogłaszania upadłości przewoźników kolejowych [5]. Z tego względu UOKiK sprzeciwiał się zawarciu przez rząd umowy z Intercity, która obejmując dofinansowaniem wszystkie linie obsługiwane przez pociągi pospieszne wyłącza spod możliwości działania konkurencji także linie rentowne, gdzie przewozy mogłyby odbywać się na zasadach komercyjnych. Zamyka to na wiele lat możliwość konkurencji na rynku i o rynek, a także uniemożliwia podjęcie zainteresowanym podmiotom świadczenie usług przewozowych w tym segmencie rynku.

5. WNIOSKI

Funkcjonowanie rynku kolejowych przewozów pasażerskich jest w Polsce w dużym stopniu zdeterminowane przez sposób organizacji i finansowania przewozów o charakterze użyteczności publicznej. Przewozy te, wykonywane najczęściej pod kątem obsługi obligatoryjnych potrzeb przewozowych ludności, wymagają stałego zasilania finansowego, co przekłada się na znaczące obciążenie budżetów samorządów terytorialnych i budżetu państwa. Sytuację przychodową pasażerskich przewozów kolejowych pogarsza malejąca z roku na rok liczba pasażerów. W tym kontekście bardzo istotnego znaczenia nabiera efektywne wykorzystywanie środków budżetowych przeznaczonych na organizację obsługi przewozowej, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w możliwie niskim koszcie jednostkowym usługi, jak i w poprawie jakości oferty dla pasażera. Oba cele są równie ważne, także ze względu na konieczność kształtowania zrównoważonego systemu transportowego. Niezbędnym narzędziem wzrostu efektywności przewozów jest konkurencja wewnątrzgałęziowa, której stosowanie w obu formach - na rynku i o rynek - umożliwiła struktura instytucjonalna kolei Unii Europejskiej.

Analiza rozwiązań instytucjonalnych, funkcjonujących w transporcie kolejowym w Polsce skłania jednak do wniosku, że służą one raczej ograniczeniu niż wspieraniu konkurencji. Przyczynia się do tego przede wszystkim sama koncepcja związania samorządu z podmiotem wykonującym przewozy, w istocie sprzeczna z ideą liberalizacji rynku i unijną koncepcją władz publicznych tylko jako organizatorów zaspokajania potrzeb publicznych. Unormowania wprowadzone ustawą o publicznym transporcie zbiorowym w dwóch podstawowych gałęziach transportu nie realizują w praktyce, wbrew deklaracji, koncepcji konkurencji regulowanej, ale prowadzą do konkurencji bez regulacji w transporcie drogowym i do regulacji bez konkurencji w transporcie kolejowym. Należy podkreślić także, że istotnym ograniczeniem dla funkcjonowania konkurencji jest niska atrakcyjność przychodowa rynku kolejowych przewozów pasażerskich, co skutkuje w niewielkiej liczbie podmiotów, zainteresowanych wykonywaniem tej działalności. Przy całym nacisku na wzrost efektywności nie może być celem konkurencji dążenie do minimalizacji nakładów na transport kolejowy w ogóle, bo to byłoby sprzeczne z oczekiwaniami pasażerów i z interesem publicznym. Jednak bez konkurencji niemożliwa jest obiektywna weryfikacja kosztów działalności przewozowej i wybór optymalnej w danych warunkach oferty.

6. BIBLIOGRAFIA

- [1] Mężyk A.: *Uwarunkowania i efekty reform kolei*. Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2011.
- [2] Szydło M.: *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2005.
- [3] Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 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 WE 2007, L 315/1z 3.12.2007.
- [4] Ustawa z dn. 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe, Dz.U 2000, nr 84, poz. 948.
- [5] *Kierunki rozwoju konkurencji i ochrony konsumentów na rynkach przewozów kolejowych w Polsce*, UOKiK, Warszawa 2010.
- [6] *Funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w 2010 roku*, UTK, www.utk.gov.pl
- [7] *Raport roczny PKP SA 2010*, www.pkp-sa.pl
- [8] *Koleje Mazowieckie. Raport roczny 2010*, www.mazowieckie.com.pl
- [9] *Przewozy Regionalne. Raport roczny 2010*, www.przewozyregionalne.pl
- [10] Ustawa z dn. 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U Nr5, poz. 13
- [11] Rozporządzenie MI w sprawie dokumentów i informacji, jakie należy dołączyć do wniosku o przyznanie prawa otwartego dostępu oraz o wysokości opłaty za jej wydanie, Dz.U. Nr 125 z 16 czerwca 2011, poz. 708.