



CENTRUM EUROPEJSKICH STUDIÓW
REGIONALNYCH I LOKALNYCH

fundacja



Konferencja XVII Konferencja Naukowo-Techniczna
Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów

**„Perspektywy liberalizacji rynku kolejowych
przewozów pasażerskich w regionach”**

Zakopane, 26.10.2023 r.

Raport „Jak rozwinąć konkurencję na torach”



- Demonopolizacja kolei w Europie
- Dobre praktyki zagraniczne
- Niedobre praktyki krajowe
- Jak otworzyć rynek przewozów pasażerskich w Polsce?
- Formuła dla przewozów komercyjnych
- Formuła dla przewozów z dofinansowaniem publicznym
- Potencjał rozwojowy i finansowy rynku
- 10 zasad otwarcia rynku na konkurencję

Raport „Jak rozwinąć konkurencję na torach”

Jak rozwinąć konkurencję na torach?

Przewodnik otwarcia rynku kolejowych przewozów pasażerskich

Seria: **Masterplan dla kolei w Polsce**

WYDAWCA:

Fundacja ProKolej
ul. Ks. Skorupki 5, 00-546 Warszawa
tel.: +48 22 243 81 37
e-mail: fundacja@prokolej.org

WYDAWNICTWO ADAM MARSZAŁEK

ul. Lubicka 44, 87-100 Toruń
tel.: +48 56 664 22 35
e-mail: info@marszalek.com.pl
www.marszalek.com.pl

DRUKARNIA: ul. Warszawska 54, 87-148 Łysomice

SKŁAD I PROJEKT OKŁADKI:

T&K&R

AUTORZY:

Stefan Akira Jarecki, Jakub Majewski, Krzysztof Ruciński

RECENZENCI:

dr hab. Paweł Wajda, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, dr hab. Marcin Wolek, prof. Uniwersytetu Gdańskiego

REDAKCJA NAUKOWA:

prof. uczelni dr hab. Stefan Akira Jarecki, dr Jakub Majewski

MAPY I WYKRESY:

Krzysztof Feder, Tadeusz Karcz

KOORDYNACJA PROJEKTU:

Karina Reda

REDAKTOR PROWADZĄCY:

Szymon Gumienik

PROPOZYCJA CYTOWANIA:

Stefan Jarecki, Jakub Majewski, Krzysztof Ruciński, Jak rozwinąć konkurencję na torach?, Wyd. A. Marszałek, Warszawa 2023.
© Wszelkie prawa zastrzeżone.

© Copyright by Wydawnictwo Adam Marszałek

ISBN 978-83-8180-796-8

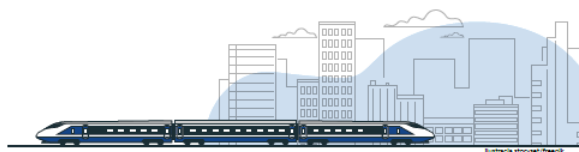
ISBN 978-83-961045-2-6

Raport prezentuje poglądy autorów, które nie powinny być przypisywane instytucjom, w których są zatrudnieni.
Fundacja wyraża zgodę na udostępnianie i cytowanie niniejszej publikacji pod warunkiem podania źródła i wydawcy.
Warszawa 2023

 ProKolej

Spis treści

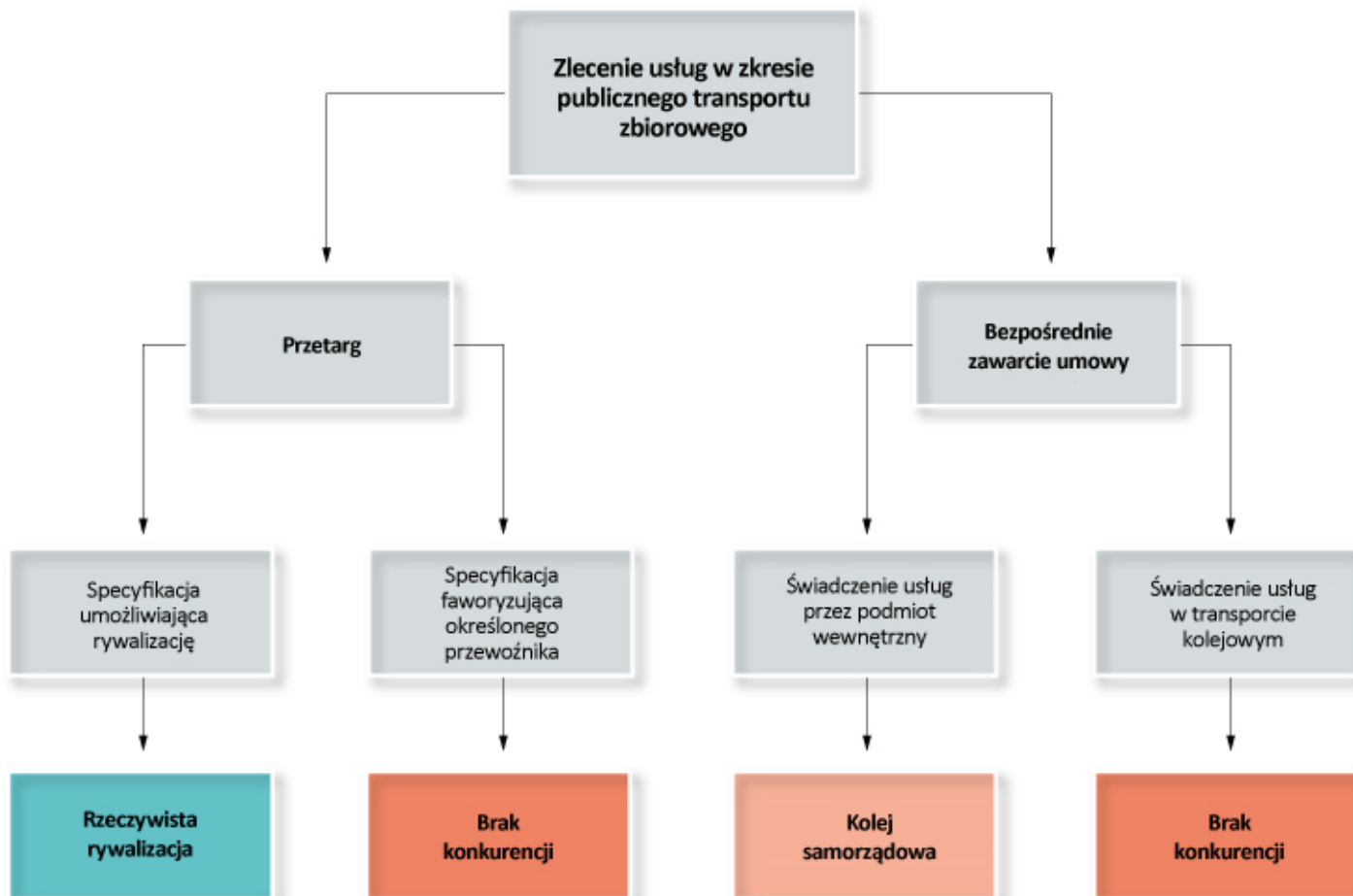
Wstęp	4
Streszczenie merytoryczne	5
1 Europa demonopolizuje kolej	7
1.1. Czym jest IV Pakiet Kolejowy?	7
1.2. Gdzie uwalnia się rynek?	8
1.3. Co zyskuje gospodarka?	12
2 Dobre praktyki europejskie	13
2.1. Szwecja: dobrze wydane pieniądze podatników	15
2.2. Czechy: metoda małych kroków	18
2.3. Włochy: 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 sterowanie 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	
Postawie	
Najważniejsza literatura	



Masterplan dla kolei w Polsce

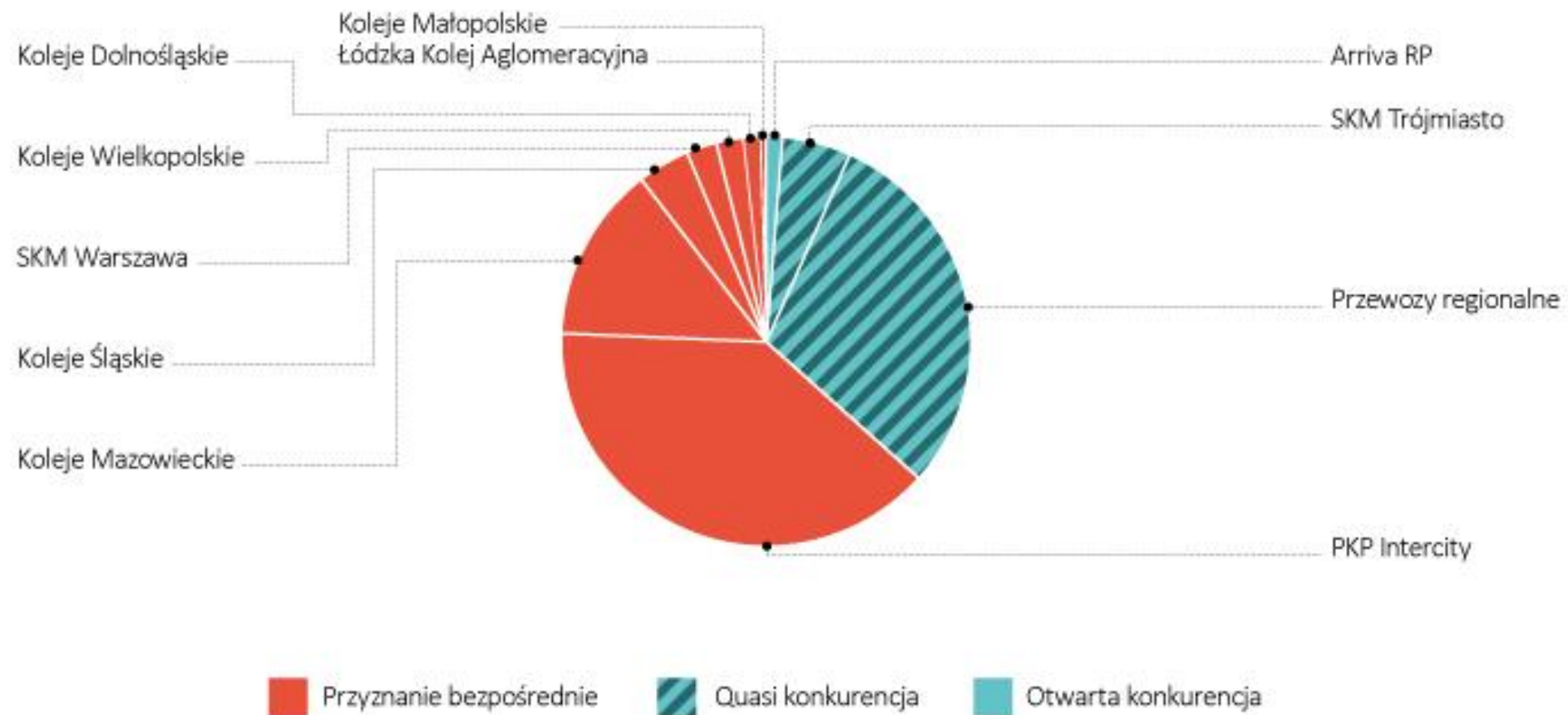
Kontraktowanie usług kolejowych w Polsce

Dotychczasowe możliwości zawarcia umowy PSC w transporcie kolejowym



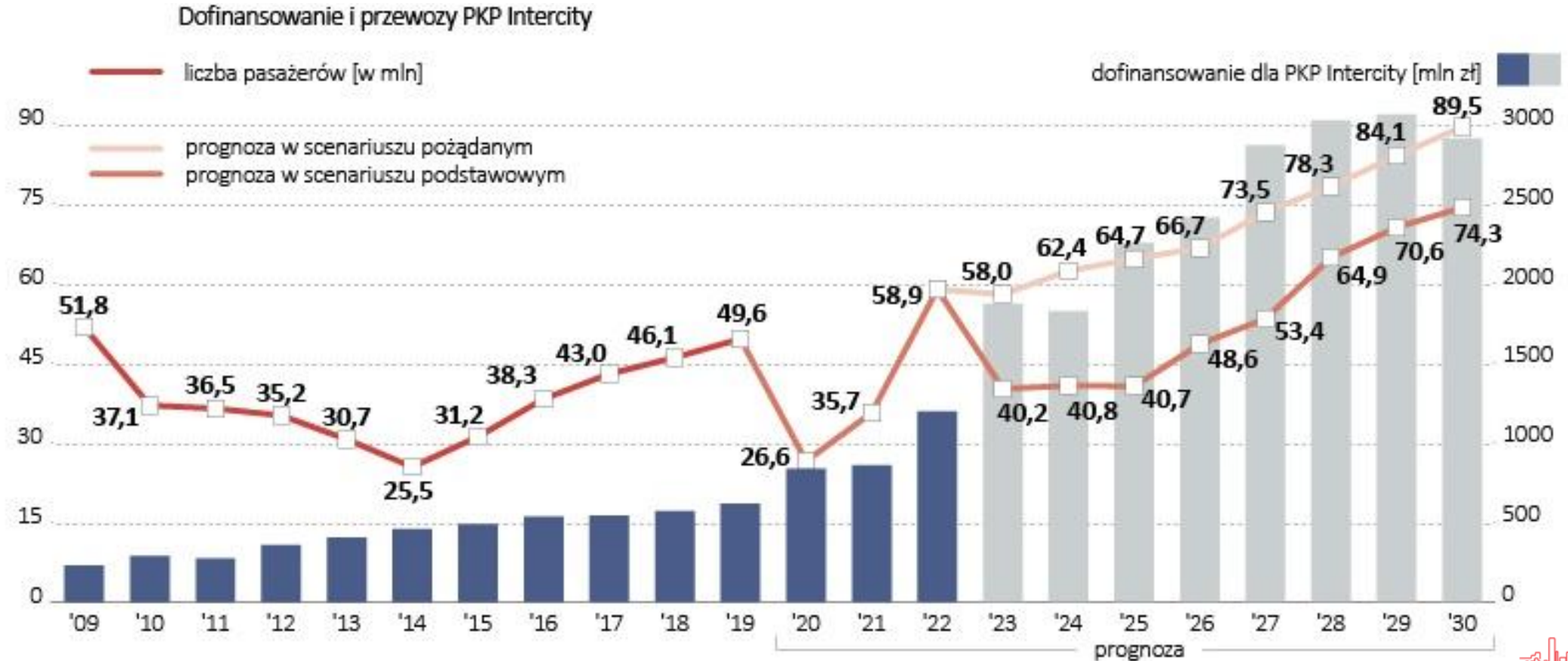
Kontraktowanie usług kolejowych w Polsce

Podział rynku



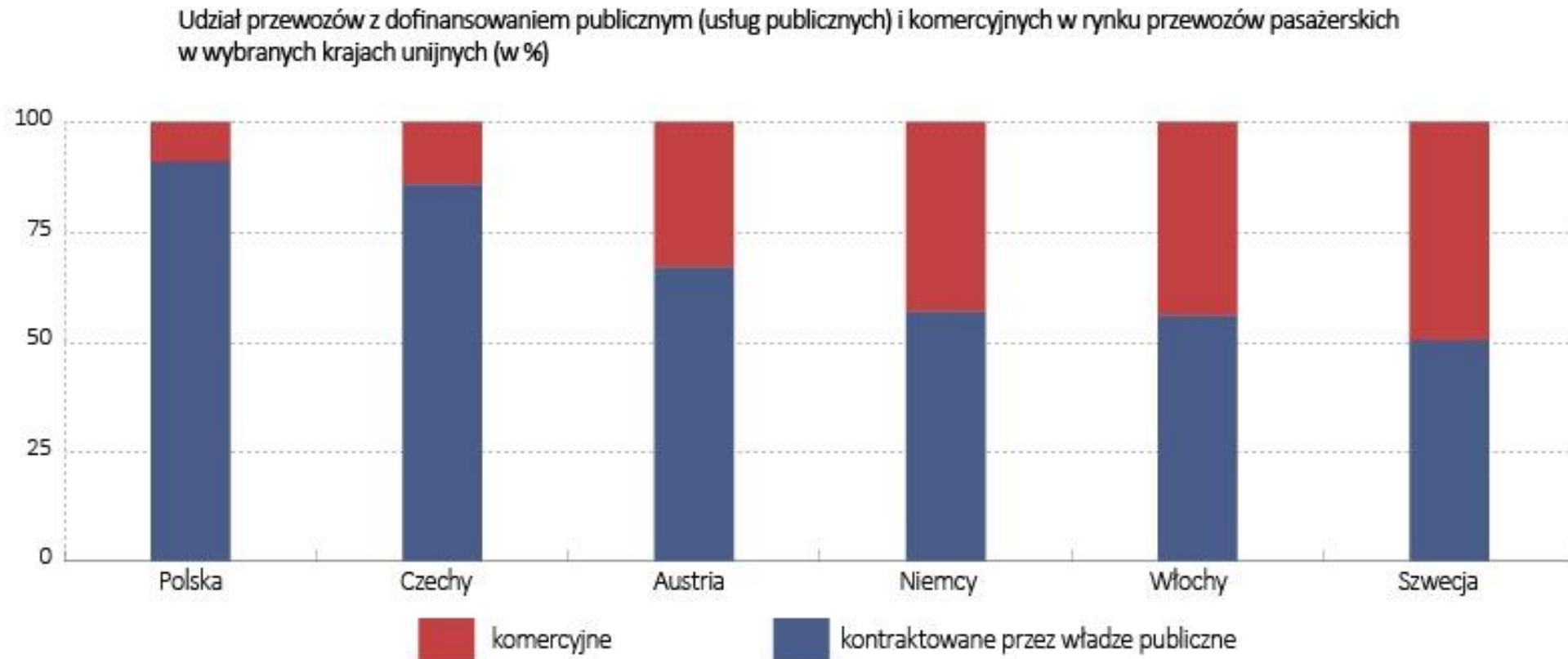
Kolej efektywna to kolej która wozi co raz więcej pasażerów

Czy jakość rośnie proporcjonalnie do dofinansowania?



Kolej publiczna to nie necessarily kolej państwowa

Jaka część rynku kolejowego powinna być dotowana?



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

Liberalizacja rynku kolejowego

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 podstawie A. Bertele¹, S. Stern, C. Lotz, N. Sandri, A. Ott, *The liberalization of the EU passenger rail market*, McKinsey & Company, 2019, s. 11, tłumaczenie własne.

Otwarty rynek kolejowy

Otwarty dostęp vs. usługi publiczne

usługa publiczna

dofinansowane pociągi dalekobieżne
(kontraktują: władze centralne)

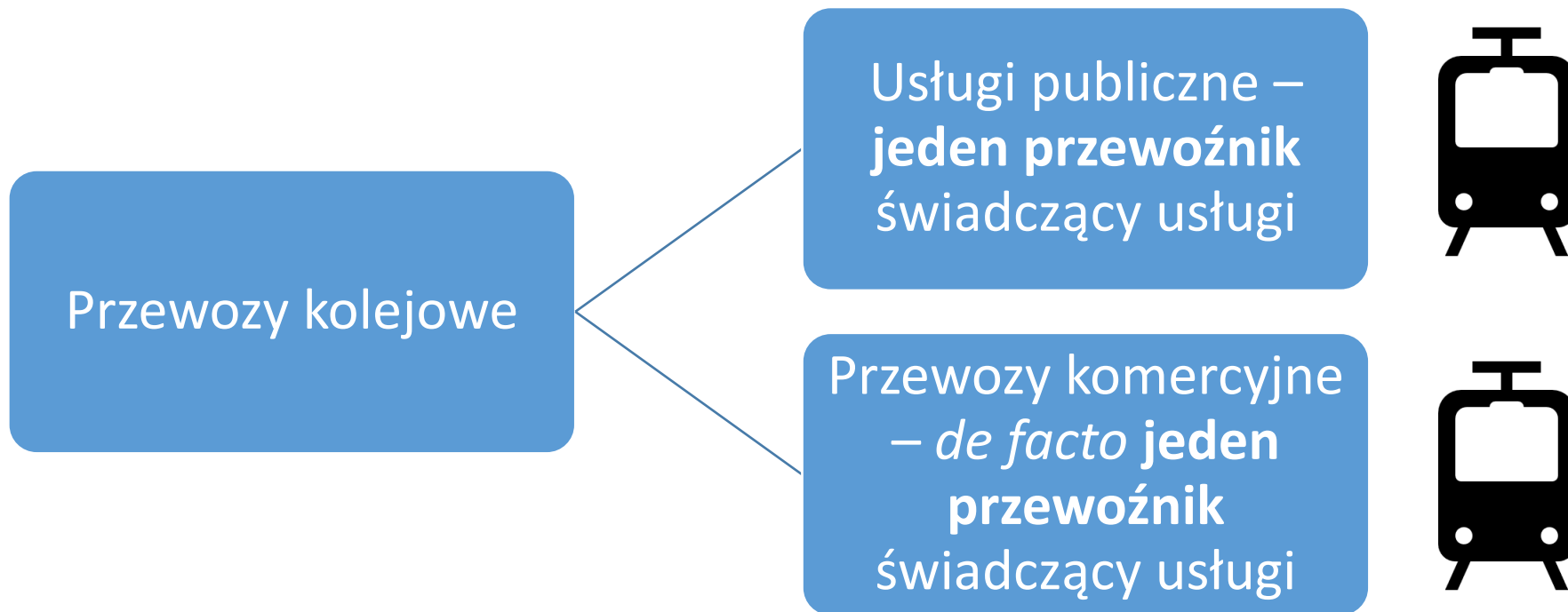
dofinansowane pociągi
regionalne i aglomeracyjne
(kontraktują: władze samorządowe)

otwarty dostęp

komercyjne pociągi dalekobieżne
(kontraktują pasażerowie)

Obecny stan rynku

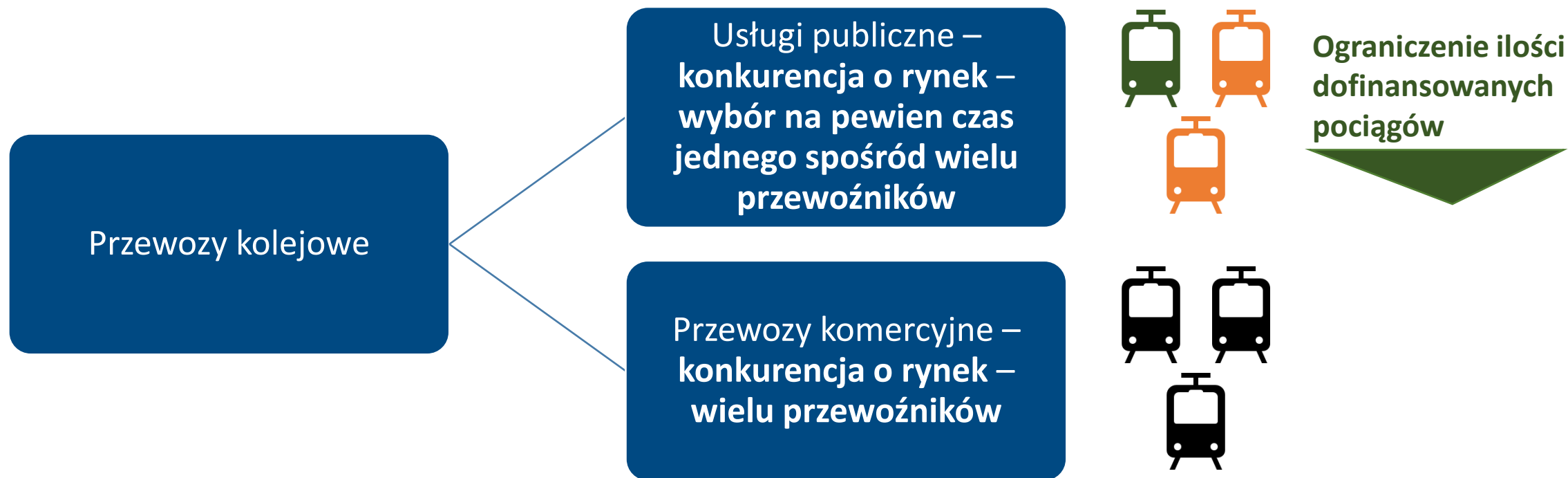
Otwarty dostęp vs. usługi publiczne



Nawet do 95%
pociągów w
Polsce jest
dofinansowanych

Co zmienia IV Pakiet Kolejowy?

Otwarty dostęp vs. usługi publiczne



Kluczowe rozwiązania czwartego pakietu kolejowego

Otwarty dostęp vs. usługi publiczne

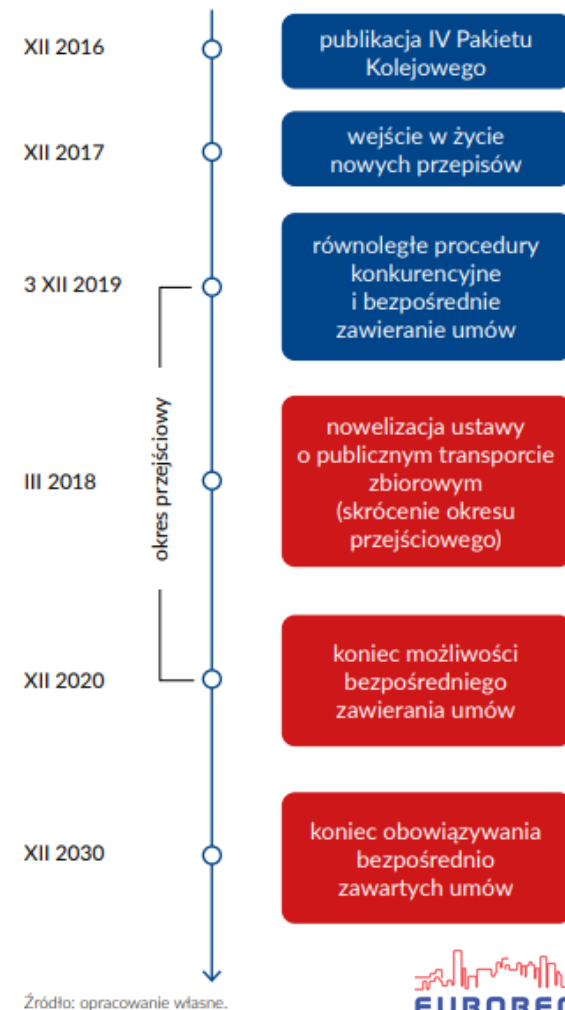
- Wybór operatora w **procedurze konkurencyjnej** – otwartej dla wszystkich podmiotów, sprawiedliwej i zgodnej z zasadami przejrzystości oraz niedyskryminacji
- Wprowadzenie rozwiązań zapewniających **skuteczność konkurencyjnej procedury wyboru** operatora (dostęp do informacji, potencjalnie dostęp do taboru)
- Klasyfikowanie do usługi publicznej wyłącznie przewozów, które **nie mogłyby być świadczone** (ze względu na cenę, jakość, czy częstotliwość oczekiwaną przez społeczeństwo) **na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych** (bez interwencji publicznej – dofinansowania),
- interwencja publiczna ograniczona do niezbędnego minimum!



IV Pakiet Kolejowy już obowiązuje

Polskie propozycje w stosunku do rozwiązań UE:

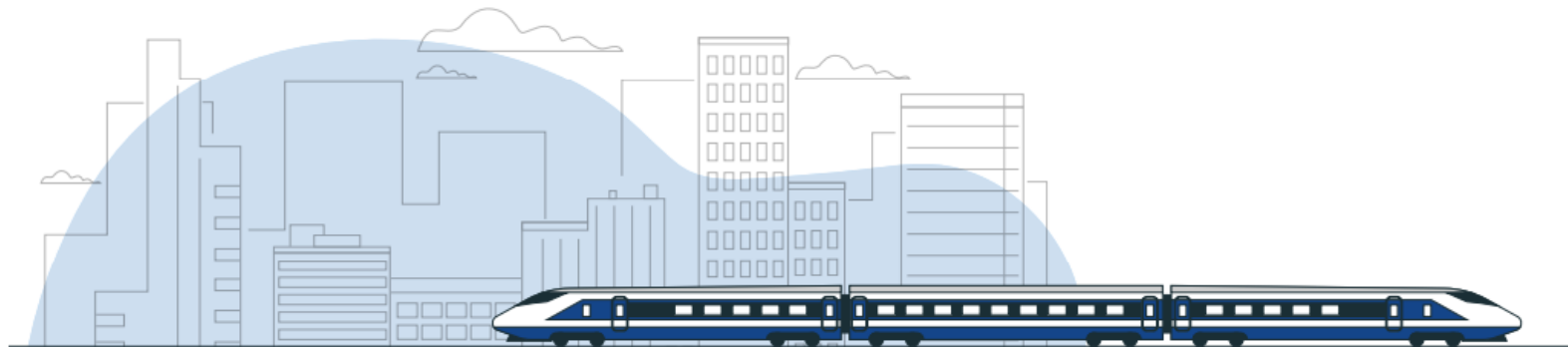
- skróciły możliwość bezpośredniego powierzania umów o świadczenie usług publicznych w transporcie kolejowym do grudnia 2020 r. (umowy powierzone na starych zasadach mogą obowiązywać do grudnia 2030 r.);
- po grudniu 2020 r. istotnie ograniczyły możliwość bezpośredniego powierzania umów na zasadach przewidzianych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



Czym grozi unikanie i pozorowanie przetargów?

Otwarty dostęp vs. usługi publiczne

- potencjalny **brak możliwości skorzystania z funduszy UE**, w tym dofinansowania inwestycji taborowych
- **konflikt z przepisami antymonopolowymi** i przewidziane przez nie sankcje
- **sankcje administracyjne, cywilne i karne**, w szczególności wynikające z ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych
- **konflikt z przepisami o pomocy publicznej**
- Problemy z **ciągłością i jakością usług** przewozowych



Korzyści z konkurencji na kolei

Otwarty dostęp vs. usługi publiczne

Przewozy z dofinansowaniem publicznym (konkurencja o rynek)

- Zdefiniowane, **transparentne relacje** pomiędzy organizatorem i przewoźnikiem
- Ograniczona możliwość wywierania **nacisków** na organizatora dyktowanych interesami wykonawcy
- Większa liczba połączeń możliwa do realizacji przy tym samym poziomie dofinansowania
- Motywacja do **zwiększania liczby pasażerów** (kontrakty netto lub mieszane)
- Rynkowa **weryfikacja kosztów** usług i poziomu dofinansowania

Przewozy komercyjne (konkurencja na rynku)

- Rozwój oferty **bez angażowania środków publicznych**
- Poprawa jakości, **innowacje produktowe**, zwiększenie elastyczności, badania potrzeb
- Oferty dla **różnych segmentów rynku**
- Korzystna dla pasażerów **rywalizacja cenowa**
- Wykorzystanie doświadczeń z innych branż
- **Marketing** poprawiający wizerunek całego sektora
- Nowe **źródła finansowania** inwestycji

Korzyści z konkurencji na kolei

Szwecja: rzetelne przetargi to więcej pociągów za te same pieniądze

Przedmiot przetargu	Data rozstrzygnięcia	Zmiana poziomu dopłat
Połączenia dalekobieżne	1992-93	-21%
	1994-98	---
	1999	-28%
Sieć w regionie Jönköping	1989	-21%
	1993	-25%
	1997	Nieznaczny wzrost
Linia Ystad-Simrishamn	1995	-18%
	1998	-10%
	1994	-10%
Linia Herrljunga-Hallsberg	1999	-3%
	2002	Nieznaczny wzrost
Linia Borlänge-Malung	1994	-20%
	1996	---
Linia Uppsala-Tierp	1999	-20%

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

Korzyści z konkurencji na kolei

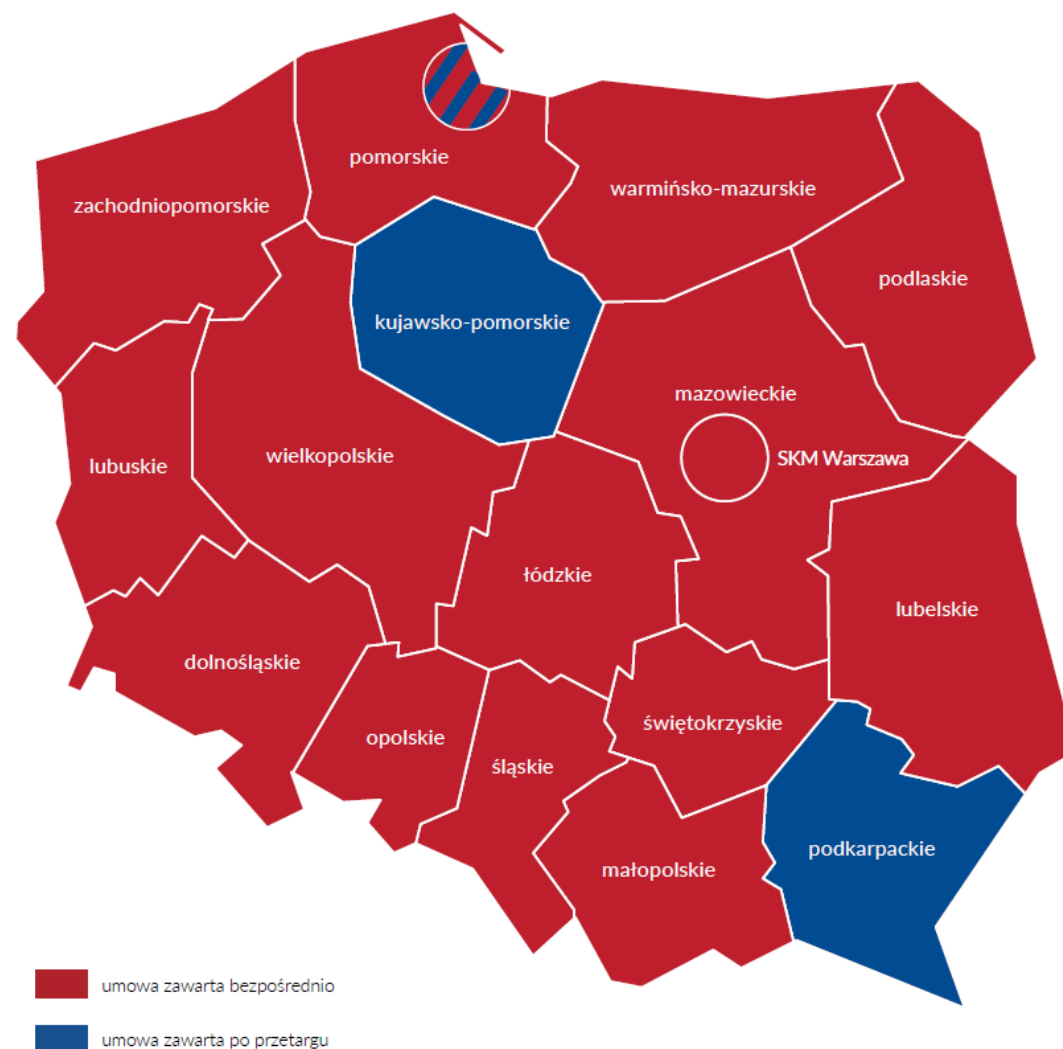
Czechy: konkretny plan otwarcia rynku

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																
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																
R	10	ČD																
R	15	ČD																
R	20	ČD																
R	23	RJ																
R	19	ČD																
R	14	AR																
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
- Przewidywanie przedłużenia umowy/zawarcie umowy pomostowej

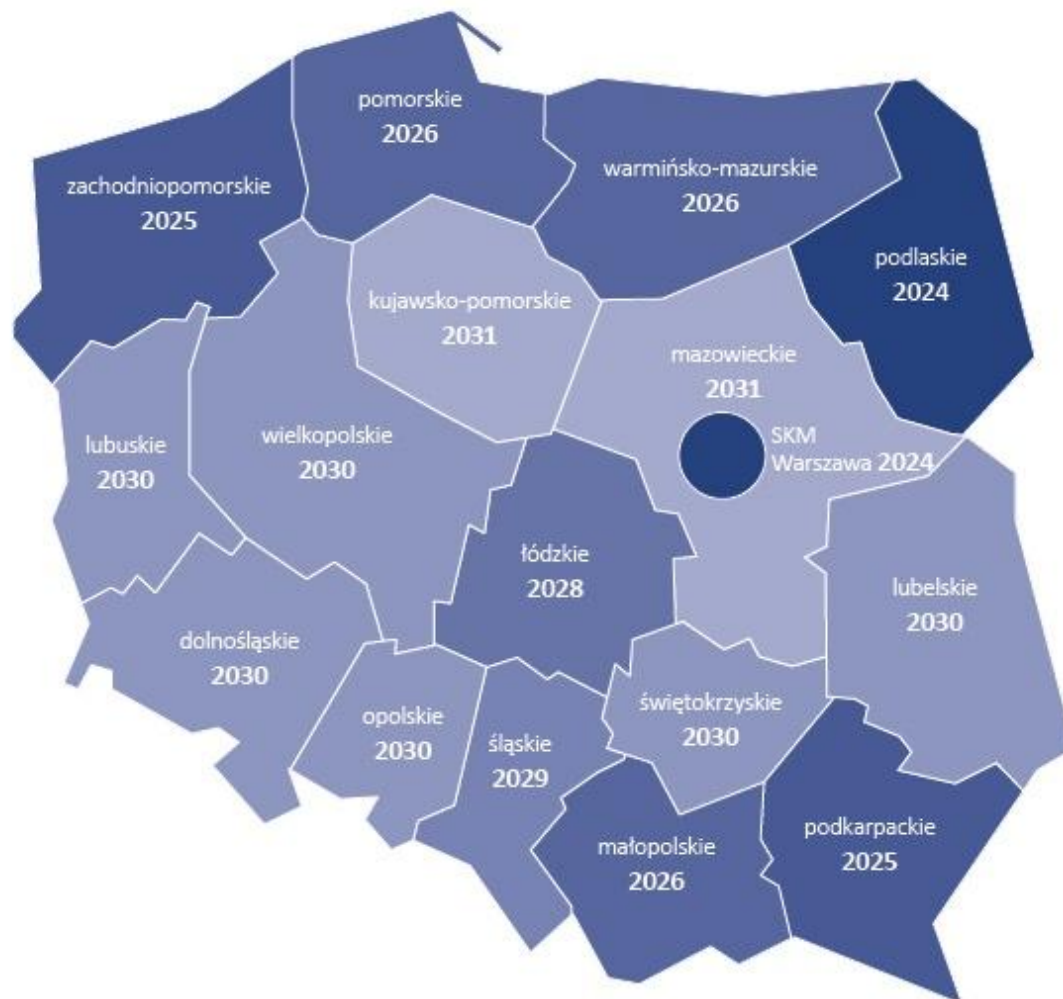
Nie możemy obudzić się w ostatniej chwili!

Etapy przygotowania konkurencyjnego przetargu



Otwarcie rynku kolejowego w Polsce

Koniec obowiązywania umów w regionach



Kontraktowanie usług w transporcie publicznym

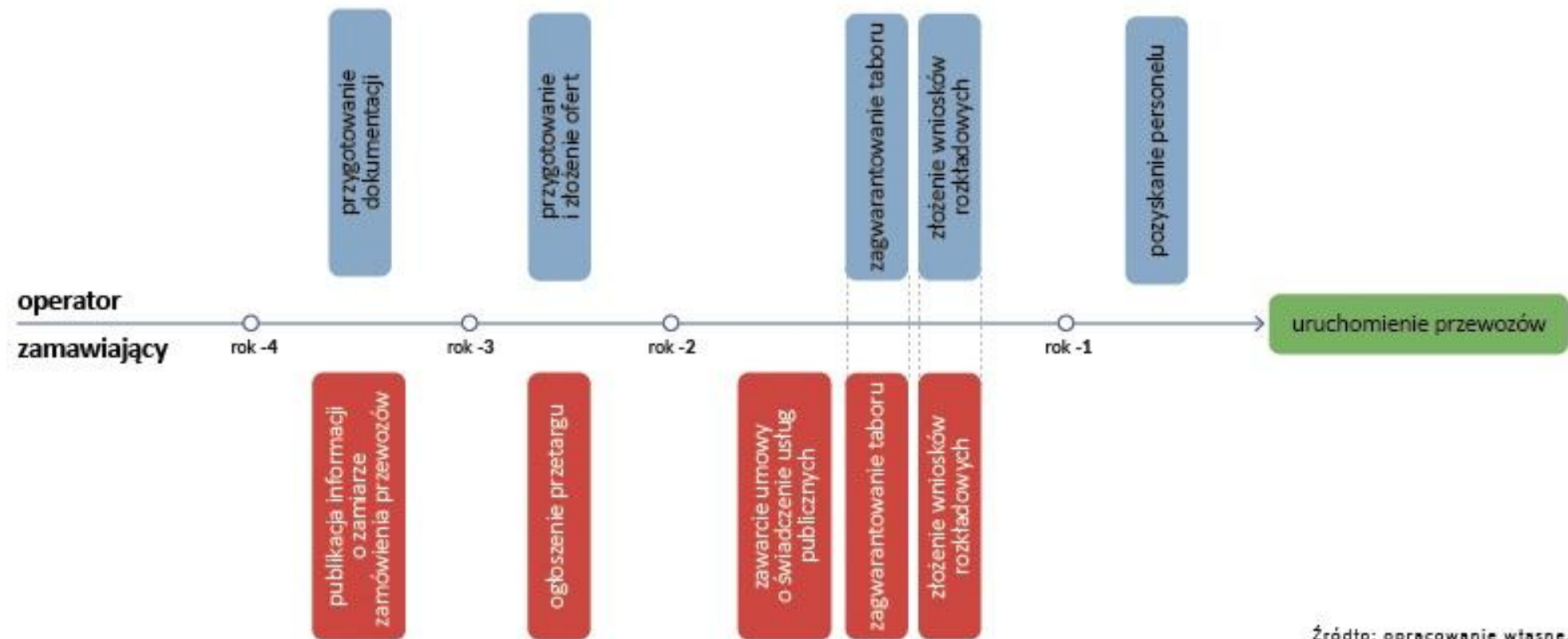
Elementy przygotowania przetargu na przewozy

	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: A. Bertele¹ i in., dz. cyt., s. 12, tłumaczenie własne, Rynek kolejowego transportu pasażerskiego w województwach w kontekście wejścia w życie IV pakietu kolejowego, red. T. Syryjczyk, Warszawa 2021, s. 16.

Nie możemy obudzić się w ostatniej chwili!

Etapy przygotowania konkurencyjnego przetargu



Źródło: opracowanie własne.



Konkurencji w pasażerskich przewozach kolejowych **nie należy się bać** tylko się do niej przygotować. Bez otwarcia rynku nie uda się poprawić efektywności i zrealizować celów klimatycznych i poprawić pozycji kolej względem 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**



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.



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 może 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. Równolegle 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.



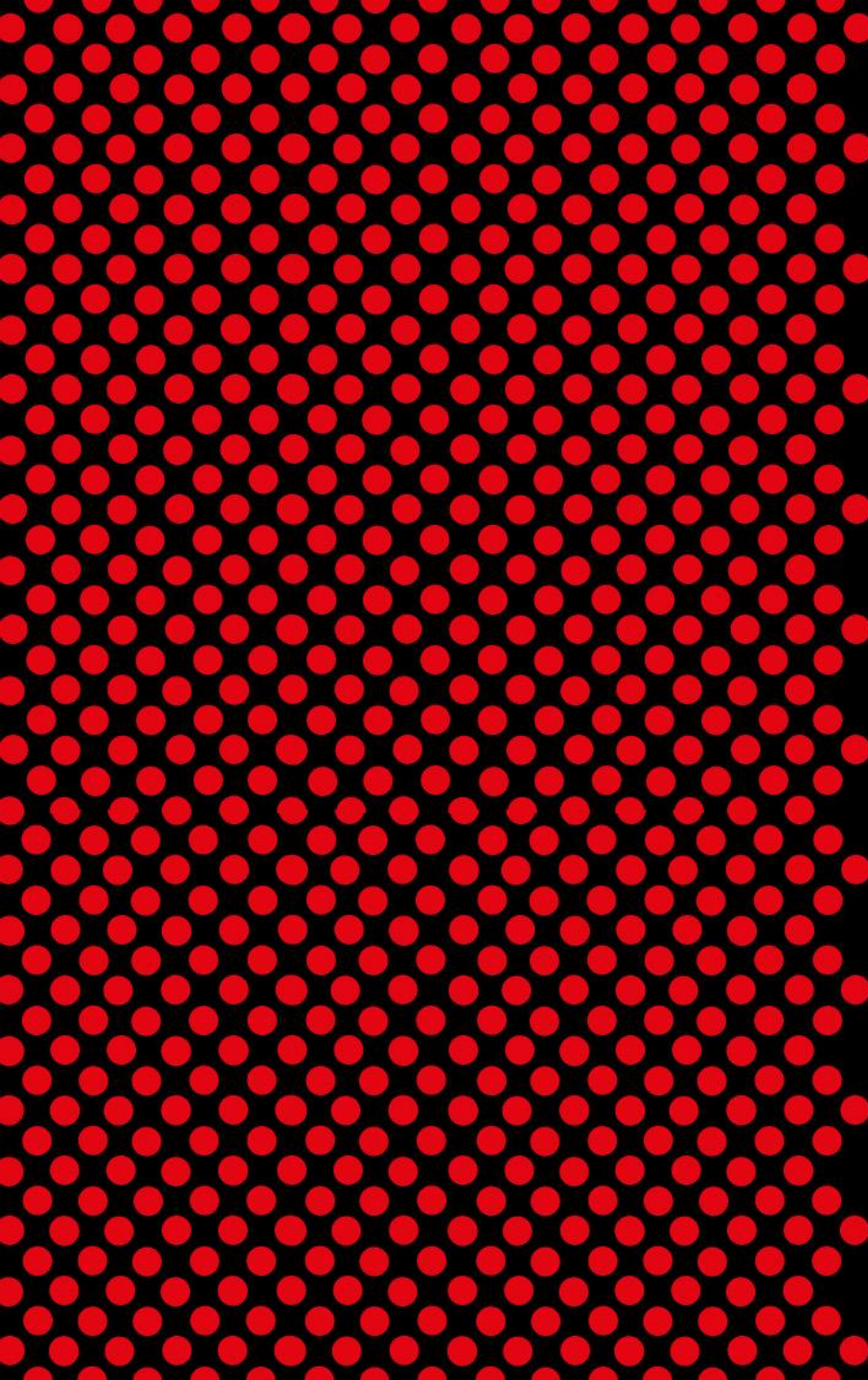
Nie warto wywierać otwartych drzwi. Niezbędne informacje posiadają gracze rynkowi. Warto korzystać z przewidzianych przez prawo możliwości kontaktu organizatora z potencjalnymi wykonawcami i **konsultacji rynkowych**.



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 jest równoznaczny z przyznaniem otwartego dostępu.



Podstawą dla otwarcia rynku musi być **wzmocnienie roli i kompetencji organizatorów** przewozów. Niezbędny jest podział odpowiedzialności pomiędzy władze publiczne, zarządzające kontraktami oraz przewoźników realizujących zlecone usługi. Instytucje te muszą być niezależne — czyli dysponować odpowiednim budżetem, kadrami i instrumentami kontroli przewoźników.



Zakopane, 26.10.2023 r.