

**ProKolej** 

*działaj!*

**Raport: Przewodnik otwarcia rynku  
kolejowych przewozów pasażerskich –  
wnioski i rekomendacje**

dr. hab. Stefan Akira Jarecki, prof. PW


# 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 z dofinansowaniem publicznym
- Formuła dla przewozów komercyjnych
- Potencjał rozwojowy i finansowy rynku
- **10 zasad otwarcia rynku na konkurencję**

# Raport „Jak rozwinąć konkurencję na torach”

Spis treści	
Wstęp	4
Streszczenie menedżerskie	5
1 Europa demonopolizuje kolej	7
1.1. Czym jest IV Pakt 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	
Posłowie	
Najważniejsza literatura	



Masterplan dla kolei w Polsce

- Seria: Masterplan dla kolei w Polsce
- 7 rozdziałów i 17 podrozdziałów
- 54 strony tekstu
- 23 rysunki, 12 tabel, 19 ramek eksperckich
- Zespół autorski:
  - dr hab. Stefan Akira Jarecki, prof. PW
  - dr Jakub Majewski
  - Krzysztof Ruciński

# Co chce osiągnąć Unia Europejska?



Cel: zwiększenie udziału kolei w przewozach

Niezbędna jest poprawa jakości usług oraz efektywności kolei

Narzędziem realizacji założeń jest **KONKURENCJA**

# Obecny stan rynku

Przewozy kolejowe

Usługi publiczne –  
jeden przewoźnik  
świadczący usługi



**Nawet do 95%  
pociągów  
w Polsce jest  
dofinansowanych**

Przewozy  
komercyjne – *de  
facto* jeden  
przewoźnik  
świadczący usługi



# Stan rynku według IV Pakietu Kolejowego

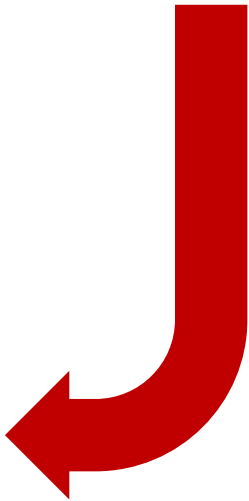
Przewozy kolejowe

Usługi publiczne – konkurencja „o rynek” – wybór na pewien czas jednego spośród wielu przewoźników

Przewozy komercyjne – konkurencja „na rynku” – wielu przewoźników



Ograniczenie ilości dofinansowanych pociągów



# Kluczowe rozwiązania IV Pakietu Kolejowego

- 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 jako przewozów o charakterze usługi publicznej wyłącznie przewozów, na które istnieje zapotrzebowanie społeczne, a 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), przy czym interwencja publiczna powinna być ograniczona do niezbędnego minimum.

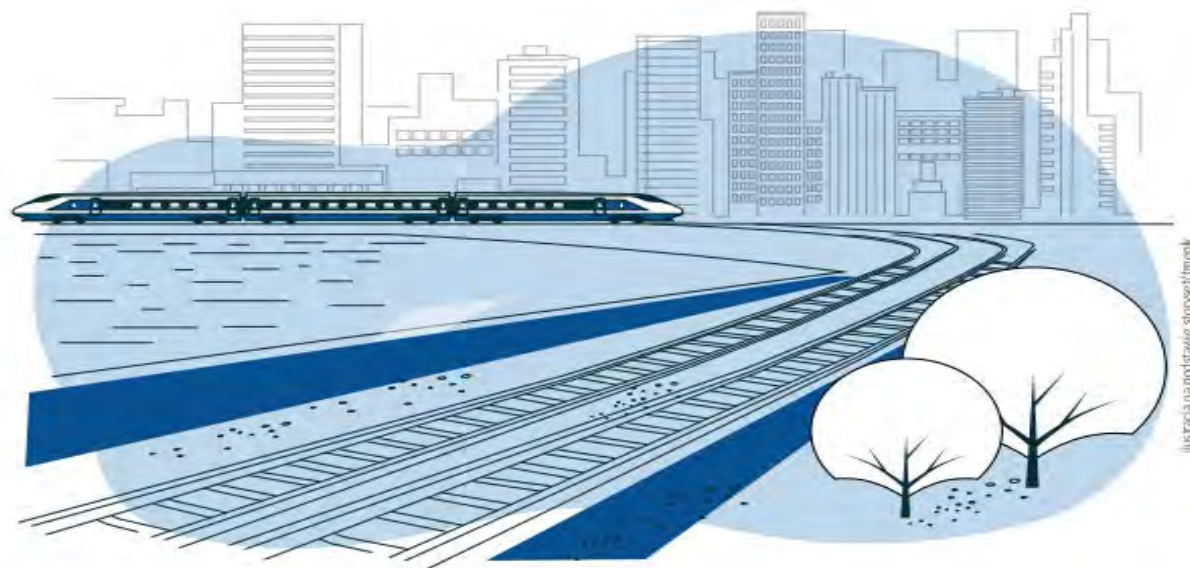


ilustracja pchvector/freepik

# Szczególne rozwiązania KE zastosowane w Polsce

---

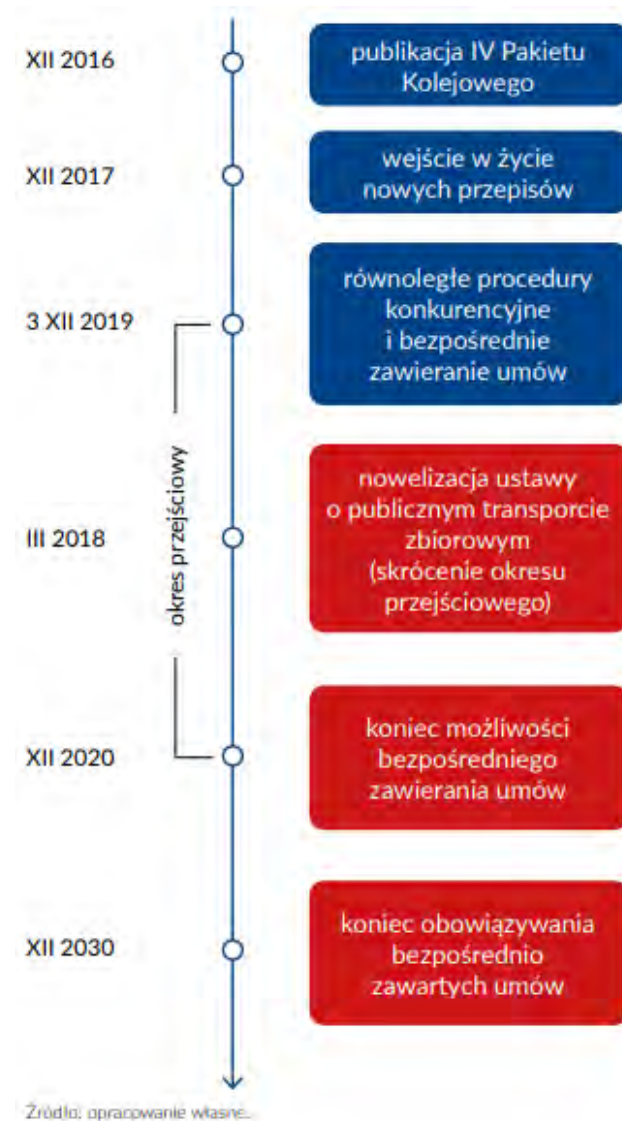
- **Dalej idące i wcześniejsze otwarcie rynku**, niż tego wymagają rozwiązania prawa UE;
- **Położenie nacisku na kwestie taborowe** – klauzule dotyczące ostatecznego rozliczenia dofinansowania zakupu taboru z funduszy UE w rekompensacie.



## 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.



# Konieczność stosowania rozwiązań dezintegracyjnych



Rozwiązania zapewniające dostęp do tych czynników produkcji wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom kolejowym lub ich swobodne przekazywanie pomiędzy operatorami kolejno wybieranymi do świadczenia usług przewozowych.

# Konieczność przeprowadzenia oceny potrzeby zastosowania środków związanych z zapewnieniem dostępu do taboru

---

Parametry zamówienia

Sytuacja rynkowa

Czy brak środków taborowych wyeliminuje konkurencję na etapie powierzania PSC?

# Klauzule taborowe - ostateczne rozliczenie dofinansowania z funduszy UE

- **Zawarcie PSC z dotychczasowym operatorem** – tabor dalej wykorzystywany przez tego samego operatora;
- **Sprzedaż taboru nowemu operatorowi lub przeniesienie taboru do organizatora** po cenie rynkowej pomniejszonej o otrzymaną przez operatora pomoc publiczną;
- **Zwrot przez operatora nierozliczonej korzyści** wynikającej z uzyskanej pomocy publicznej.

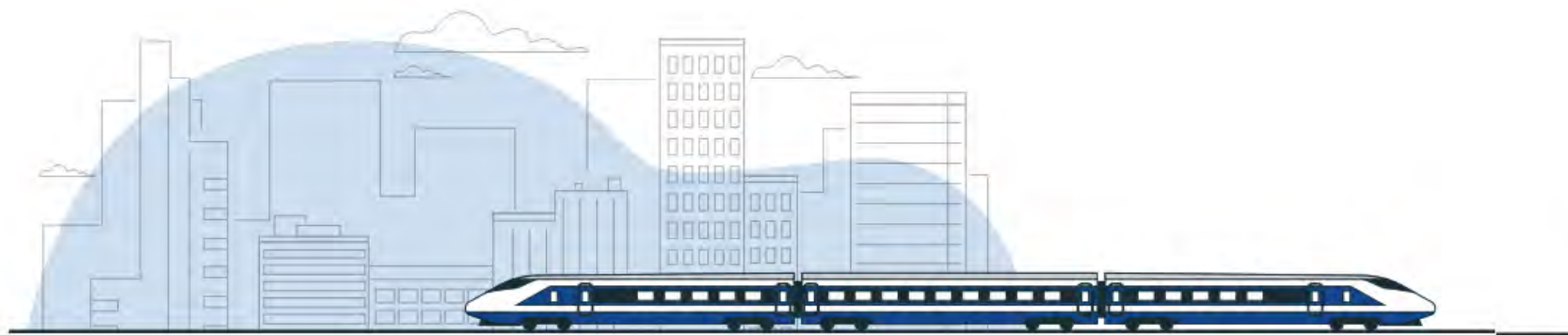
KPO - tabor zostaje przekazany właściwemu organowi lub następnemu operatorowi (po cenie rynkowej po odliczeniu pomocy) po zakończeniu umowy o świadczenie usług publicznych.



# Czym grozi unikanie i pozorowanie przetargów?

---

- **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**;
- Nieprawidłowości w zakresie świadczenia i jakości usług przewozowych.





**Konkurencji w pasażerskich przewozach kolejowych nie należy się bać! Należy się tylko 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 do otwarcia rynku musi być wzmocnienie roli i kompetencji organizatorów przewozów. Niezbędny jest podział odpowiedzialności pomiędzy władze publiczne (zarządzające kontraktami) oraz przewoźników realizujących zleczone usługi. Instytucje te muszą być niezależne — czyli dysponować odpowiednim budżetem, kadrami i instrumentami kontroli przewoźników.



ProKolej

*działaj!*