

## EWOLUCJA STRUKTUR INSTYTUCJONALNYCH I MECHANIZMÓW PROKONKURENCYJNYCH NA RYNKU PRZEWOZÓW KOLEJOWYCH W REGIONACH

---

DATA PRZESŁANIA: 10.11.2018, DATA AKCEPTACJI: 14.01.2019, KODY JEL: R40

**Jakub Majewski**

Fundacja „Pro Kolej”  
j.majewski@prokolej.org

### STRESZCZENIE

Artykuł opisuje tło instytucjonalne kryzysu kolei pasażerskiej w Polsce w okresie 1990–2015. Wskazuje etapy przekształceń podmiotów i procedury kształtujące obszar kolejowych przewozów regionalnych. Zwrócono zarazem uwagę na zależności pomiędzy modelami zamawiania i finansowania usług o charakterze służby publicznej a ich jakością i efektywnością. Analiza oparta jest na ocenie zmian o charakterze formalnoprawnym oraz statystyk ilustrujących udziały rynkowe przewoźników. Wnioski wskazują natomiast na zalety modelu opartego na silnym i kompetentnym ośrodku decyzyjnym oraz konkurencyjnym trybie wyboru operatora usług publicznych, i tym samym mogą stać się elementem dyskusji o dalszych przekształceniach sektora kolejowego w Polsce.

### SŁOWA KLUCZOWE

kolej, PSO, konkurencja

---

### WPROWADZENIE

Zarówno analiza efektów reform rynku kolejowego w Polsce, jak i dane statystyczne wskazują, że przewozy regionalne nie były priorytetem generalnej polityki transportowej państwa ostatnich 25 lat. W rezultacie nawet poprawa stanu infrastruktury kolejowej i zakupy oraz modernizacja taboru kolejowego, współfinansowane ze środków Unii Europejskiej, nie doprowadziły do oczekiwanego wzrostu pracy przewozowej. Zmiana jakościowa i ilościowa, którą udało się osiągnąć na nowo budowanych ciągach drogowych, nie dokonała się na kolei. Autostrady i drogi ekspresowe wypełniły się ruchem szybciej, niż prognozowano, w przeciwieństwie do zmodernizowanych linii kolejowych oraz zamówionych w setkach sztuk pojazdów. Pomimo ukończonych inwestycji w ograniczonym zakresie poprawiła się na kolei jakość i punktualność, a czasy przejazdu niejednokrotnie nie spadły w stosunku do poziomu sprzed transformacji (Majewski, Zajfert, 2015).

Postępująca marginalizacja segmentu kolejowych przewozów regionalnych (wojewódzkich) to proces o charakterze ciągłym. W jego efekcie w ciągu ponad 25 lat – tj. od momentu zmiany ustroju do końca pierwszej dekady przynależności do Unii Europejskiej – odnotowano spadek przewozów pasażerskich przekraczający 60%. Seria fragmentarycznych reform, ukierunkowanych na unikanie krótkoterminowych problemów takich jak protesty i strajki oraz unikanie odpowiedzialności za systematycznie pogarszającą się kondycję regionalnego segmentu rynku kolejowego, doprowadziła do bezprecedensowego wzrostu kosztów usług kolejowych, nie zatrzymując spadku liczby pasażerów.

Fakt, że trendu tego nie zatrzymała nawet intensyfikacja polityki inwestycyjnej, wskazuje, że rozwój branży zahamowały inne bariery rozwoju. Dalsza analiza dowodzi, że kluczową rolę odegrały w tym zakresie kwestie instytucjonalne oraz organizacyjne. Należało do nich w szczególności utrzymywanie monopoli, dominujący udział własności państwowej oraz bardzo niska efektywność dofinansowania publicznego przeznaczanego na funkcjonowanie branży.

## UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE UTWORZENIA REGIONALNYCH PRZEWOŹNIKÓW PASAŻERSKICH

Przez cały okres funkcjonowania kolei w Polsce, od momentu odzyskania niepodległości do końca XX wieku, dominującym podmiotem realizującym usługi pasażerskiego transportu kolejowego były Polskie Koleje Państwowe (PKP). Kraj, który ze względu na brak państwowości nie uczestniczył w zasadniczym procesie budowy od podstaw systemu kolejowego na swoich terenach, nie przeszedł etapu uruchamiania prywatnych przedsiębiorstw kolejowych, następnie ich konsolidacji i upaństwowiania. Inicjatywy z tego obszaru były oczywiście na tym terenie realizowane, ale warunki dla nich ustalały rządy obcych państw.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku majątek funkcjonujących na obszarze Polski systemów kolejowych zaborców upaństwowiono i jedynie w obszarach aglomeracyjnych funkcjonowały nieliczne podmioty kolejowe niezwiązane z PKP. Tym samym w kraju nie było tradycji równoległego funkcjonowania wielu podmiotów kolejowych, obsługujących np. sieci regionalne lub lokalne. Co ciekawe, dotyczyło to również sieci wąskotorowych, które ze względu na znaczny stopień autonomii w wielu krajach europejskich rozbudowywano niezależnie do struktur państwowych.

Ostatecznie autonomię niewielu funkcjonujących samodzielnie przedsiębiorstw kolejowych zlikwidowano po II wojnie światowej, przekazując PKP praktycznie całkowity monopol w branży. Jedynym elementem niezintegrowanym w pełni z PKP – choć pozostającym w całości pod kontrolą państwa – stały się bocznice i wewnętrzne sieci kolei przemysłowych zlokalizowane przede wszystkim na Górnym Śląsku. Nie miały one jednak większego znaczenia w funkcjonowaniu sektora jako całości, a ze względu na fakt, że nie oferowały publicznych przewozów pasażerskich w tym segmencie rynku, monopol miał charakter pełny.

Monopol PKP dominował również w sferze organizacji przewozów, tj. ustalania taryf, oferty przewozowej, jak również decyzji o rodzaju i zakresie usług świadczonych w poszczególnych częściach kraju. Rozkład jazdy układany był przez kolejarzy na podstawie własnej oceny potrzeb, uwarunkowań technicznych i możliwości eksploatacyjnych. W wielu wypadkach – w obliczu ro-

snących problemów i deficytów gospodarki socjalistycznej – oznaczało to prymat uwarunkowań technicznych i organizacyjnych nad potrzebami klienta.

Zwłaszcza w mniej wyeksploatowanych obszarach systemu transportowego, charakteryzujących się mniejszym zainteresowaniem władz centralnych, presja na odpowiednią dostępność i jakość usług była mocno ograniczona. W rezultacie, szczególnie w regionach położonych dalej od głównych ciągów dalekobieżnych i aglomeracji przemysłowych, pociągi uruchamiane były w godzinach i relacjach podporządkowanych uwarunkowaniom techniczno-eksploatacyjnym, a priorytetowo traktowano przewozy własnych pracowników. W efekcie interesy pasażerów marginalizowano, uznając, że wobec braku alternatyw dostosują się oni do oferty przewozowej.

Możliwości weryfikacji użyteczności i efektywności prowadzonej działalności przewozowej ograniczała wspólna rachunkowość prowadzona na poziomie całego przedsiębiorstwa. Uniemożliwiała ona przypisanie przychodów i kosztów nie tylko do poszczególnych linii czy kursów, ale nawet do segmentów rynku, w tym również przewozów regionalnych. Powszechną praktyką było dotowanie skrośne przewozów pasażerskich wpływami z przewozów towarowych oraz obszarów deficytowych dochodowymi (Majewski, Zajfert, 2015).

Z wyżej wymienionych powodów opisany we wstępie spadek przewozów przy stale rosnących kosztach działalności, generujący lawinowe narastanie deficytu, interpretowano jako problem przedsiębiorstwa, a nie struktury branży czy modelu rynku. Co charakterystyczne, nie zmieniła tego nawet transformacja gospodarcza lat 90. Pod presją rosnących długów zauważono wprawdzie konieczność restrukturyzacji przedsiębiorstwa PKP, ale już nie kolei jako branży. Co więcej, ośrodkiem decyzyjnym, kreującym zakres i jakość tych zmian, nie były struktury państwa, lecz PKP. W rezultacie kolej pozostała praktycznie dalej zmonopolizowana.

Pierwszym bodźcem wymuszającym przekształcenia stał się dopiero proces przygotowania do integracji z Unią Europejską i związana z nim konieczność implementacji ustawodawstwa unijnego. W 2001 roku na mocy ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” przekształcono je w spółkę akcyjną Skarbu Państwa. Na bazie poszczególnych pionów powstały spółki, w których 100% udziałów posiadały PKP SA. Tym samym branża nadal kontrolowana była przez scentralizowaną kolej, a dopiero za jej pośrednictwem przez państwo. Co więcej, przypisując poszczególnym spółkom oddzielny, rozłączny zakres działalności, administracyjnie wyeliminowano możliwość ich wzajemnego konkurowania.

W opisanym powyżej procesie utworzono spółkę PKP Przewozy Regionalne – przeznaczoną do obsługi przewozów pasażerskich mających charakter usługi publicznej (*public service obligation*, PSO). Od samego początku silnie uzależniono ją od usług wykonywanych przez inne spółki Grupy PKP. Jednocześnie pozbawiono ją możliwości korzystania z dotychczasowych mechanizmów skrośnego finansowania z rentownych obszarów działalności kolejowej.

Jednym z celów podziału państwowej kolei na szereg niezależnych podmiotów i implementacji do prawa krajowego przepisów umożliwiających zamawianie usług PSO było pozyskanie dofinansowania przewozów ze środków publicznych. W założeniach nadzór nad przewozami miał zostać wyłączony ze struktur kolejowych i powierzony administracji publicznej w zamian za środki na pokrycie różnicy pomiędzy kosztami a przychodami. Rzeczywista realizacja tej idei nigdy się jednak nie powiodła. Z jednej strony ani budżet państwa, ani później samorządy wojewódzkie nie były w stanie wyasygnować środków adekwatnych do deficytu generowanego przez PKP. Z drugiej strony nie były też możliwości zmiany dostawcy usług. Jedynymi przewoźnikami, którzy dyspono-

wali odpowiednią kadrami i taborami, były bowiem spółki Grupy PKP, które podzieliły między siebie rynek przewozowy i nie zamierzały konkurować.

W takiej sytuacji podmioty odpowiedzialne za organizację i finansowanie usług PSO pozbawiono możliwości obiektywnej oceny kosztów oferowanych przez tego przewoźnika i zmuszono przyjmując ofertę cenową PKP. Z braku doświadczenia, a niejednokrotnie również zainteresowania urzędnicy powierzali zadania z zakresu organizacji przewozów spółce PKP Przewozy Regionalne, która optymalizowała korzyści własne, a nie publiczne. W efekcie w większości przypadków samorządy nie były w stanie ustalić rzeczywistego zapotrzebowania na przewozy ani rozliczyć przewoźnika z przekazywanej dotacji (NIK, 2008, s. 7).

Umowy na obsługę regionalnych przewozów pasażerskich, zawierane od 2001 roku pomiędzy urzędami marszałkowskimi a spółką PKP Przewozy Regionalne, nie satysfakcjonowały żadnej ze stron. Brak realnego wyboru wykonawcy usług skłaniał do poszukiwania alternatyw – bądź to w postaci przewoźników zewnętrznych, bądź własnych podmiotów, którym powierzono by realizację usług. Bariery tej koncepcji okazał się jednak brak dostępu do taboru oraz doświadczenia i kompetencji w działalności kolejowej.

I znów, jedynym pomysłem na wyjście z sytuacji okazało się przekształcenie struktur kolei państwowej i stworzenie przewoźników samorządowo-kolejowych. Jako pierwszą powołano spółkę Koleje Mazowieckie (KM), w której samorząd objął 51%, a PKP Przewozy Regionalne – 49% udziałów. Jednym z warunków uruchomienia nowej kolei było ukonstytuowanie jej na podobieństwo spółek z Grupy PKP i przejęcie pracowników wraz ze wszystkimi przywilejami wynikającymi z ponadzakładowego i zakładowego układu zbiorowego pracy. Dodatkowym zabezpieczeniem przed ewentualnym usamodzielnieniem Kolei Mazowieckich było niewyposażenie spółki w tabor. Nowy podmiot otrzymał jedynie możliwość nieodpłatnej dzierżawy 184 elektrycznych zespołów trakcyjnych, czyli pojazdów niewystarczających do prawidłowej realizacji założonego rozkładu jazdy pociągów, nie mówiąc już o poszerzeniu oferty<sup>1</sup>.

Mimo ograniczeń utrudniających rozwój Koleje Mazowieckie stały się wzorem dla innych województw poszukujących możliwości uniezależnienia się od monopolu Przewozów Regionalnych. Jednak pomimo wielokrotnie podejmowanych prób i rozmów ze stroną kolejową podobne koleje nie powstały. Główną przyczyną był spór z mającą być udziałowcem spółką PKP Przewozy Regionalne dotyczący przejęcia pracowników i taboru.

W rezultacie zrezygnowano z modelu przewoźników samorządowo-kolejowych i w latach 2009–2015 w pięciu województwach (śląskim, dolnośląskim, wielkopolskim, małopolskim i łódzkim) powołano koleje całkowicie samorządowe. Proces ten przyspieszyły zakupy własnego taboru, wspierane sięgającym 50–75% wsparciem ze środków unijnych. Nowe podmioty przejęły część (a w przypadku Mazowsza całość) przewozów w macierzystych regionach. W efekcie udział dawnego monopolisty w liczbie przewiezionych pasażerów w regionach w 2017 roku spadł o dwie trzecie.

Sfera organizacji przewozów, ich zamawiania, kontrolowania i wykonywania zaczęły się od tego momentu nakładać. Jako uzasadnienie bezpośredniego angażowania się samorządu w działalność przewozową wskazywano fakt, że ustawowo odpowiada on za organizację transportu zbiorowego

---

1 Dzięki zaangażowaniu finansowemu w modernizację i zakup taboru samorząd systematycznie podwyższał swój udział w spółce. W efekcie w 2008 roku w całości spłacił zobowiązania wobec Przewozów Regionalnych.

w swoim regionie. Tyle tylko, że klasyczna rola organizatora przewozów powinna się ograniczać do określenia potrzeb komunikacyjnych mieszkańców i wyboru na drodze przetargu przewoźnika zaspokajającego te potrzeby, a nie realizacji ich samodzielnie.

Jak pokazuje praktyka, powoływanie kolei samorządowych okazało się rozwiązaniem lepszym od zlecenia usług monopolście, jednak nie było pozbawione wad. Model bezpośredniego zlecenia oznaczał bowiem:

- stworzenie lokalnych monopolii, a tym samym eliminację bodźców ekonomicznych motywujących do redukcji kosztów i poprawy jakości usług,
- zaangażowanie struktur publicznych w działalność gospodarczą, prowadzące do upolitycznienia decyzji gospodarczych, etatyzmu i niższej niż w sektorze prywatnym efektywności ekonomicznej.

Reforma oparta na uruchamianiu nowych przewoźników kolejowych przez samorządy województw nie przyniosła oczekiwanego efektu w postaci wzrostu efektywności ekonomicznej realizowanych usług. Rosnąca liczba spółek samorządowych i szybkie zwiększanie ich udziału w rynku stały się natomiast realnym zagrożeniem dla funkcjonowania dawnych struktur kolei państwowej. Tym bardziej, że nowe podmioty zaczęły uruchamiać połączenia dalekobieżne, naruszając monopol PKP Intercity w tym obszarze (Majewski, Zajfert, 2015). W tej sytuacji podjęto decyzję o silniejszym uzależnieniu samorządów od dotychczasowego monopolisty. W 2008 roku w ramach restrukturyzacji spółki PKP Przewozy Regionalne wszystkie jej udziały przekazano samorządom województw. Wówczas zmodyfikowano również jej nazwę, usuwając skrót PKP (Ministerstwo Infrastruktury, 2008).

Jednocześnie – z obawy przed możliwością rozwoju połączeń konkurencyjnych wobec ruchu dalekobieżnego obsługiwanego przez PKP – przed zmianą właściciela wyłączono ze spółki obsługę pociągów dalekobieżnych. Wydzieloną część przedsiębiorstwa, wraz z lokomotywami i wagonami, zapleciami utrzymaniowymi i nowymi składami przeznaczonymi do obsługi linii Warszawa – Łódź przekazano PKP Intercity SA. Podobnie jak w przypadku Kolei Mazowieckich samorządy zobowiązane zostały do przejścia wszystkich pracowników, gwarancji zatrudnienia i utrzymania dotychczasowych przywilejów oraz pakietów socjalnych. Ponadto wbrew deklaracjom koordynującego reformę Ministerstwa spółka Przewozy Regionalne w chwili przekazywania samorządom nie została w pełni oddłużona. Nie wyposażono jej również w zasoby niezbędne do samodzielnego funkcjonowania, co podobnie jak przy reformie z 2001 roku uzależniło ją od usług świadczonych przez Grupę PKP. Bagaż zobowiązań i kosztów zasadniczo ograniczył możliwość redukcji deficytu i restrukturyzacji przewoźnika (Majewski, Zajfert, 2015).

Mimo oporu i blokowania dostępu do zasobów Przewozy Regionalne, poszukując możliwości zagospodarowania przewymiarowanego majątku i nadzatrudnienia, podjęły próbę powrotu na rynek przewozów dalekobieżnych. Równoległe korygowano dotychczasową strukturę wewnętrzną i próbowano optymalizować koszty. Ostatecznie jednak nie udało się ustabilizować działalności w nowej formule. Brak zainteresowania właścicieli i równoległy dynamiczny rozwój spółek samorządowych, przejmujących obsługę kolejnych połączeń, doprowadził do kolejnego kryzysu i uruchomienia procesu ponownego zadłużania.

Wbrew oczekiwaniom decydentów tzw. usamorządowienie spółki Przewozy Regionalne nie rozwiązało żadnego z dotychczasowych problemów rynku. Przyniosło dalsze pogorszenie sytuacji i znaczne zwiększenie obciążenia finansowego samorządów, które obok odpowiedzialności

za organizację transportu regionalnego zostały obarczone odpowiedzialnością za realizującego je przewoźnika. Rozproszona forma własności przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej ogólnopolskiej struktury sprawiła, że podmiot stał się praktycznie niesterowalny. Samorządy po przejściu spółki znalazły się w sytuacji konfliktu interesów i nie były w stanie egzekwować zadań wynikających z kontraktów PSO. W praktyce negocjacje dotyczące kształtu i kosztu oferty przewozowej zostały zastąpione przez rozmowy o pokryciu deficytu spółki przez jej współwłaścicieli.

W rezultacie w 2015 roku podjęto decyzję o kolejnym przekształceniu spółki Przewozy Regionalne i trzecim już jej oddłużeniu. Ze względu na przepisy unijne wymagało to przygotowania planu naprawczego i weryfikacji go pod kątem ryzyka niedozwolonej pomocy publicznej. Spłatę długów – w przeważającej większości należnych spółkom Grupy PKP – powiązano z dokapitalizowaniem budżetowym i przejściem ponad połowy udziałów przez państwową Agencję Rozwoju Przemysłu. Tym samym samorządowa spółka wróciła pod kontrolę państwa.

## ZMIANY STRUKTURY RYNKU KOLEJOWEGO A MECHANIZMY WYBORU OPERATORA USŁUG PSO

Ze znacznym opóźnieniem w stosunku do rynku kolejowego zaczęła ewoluować sfera organizacji przewozów. Nieznana dotychczas w warunkach polskich koncepcja podziału zadań pomiędzy organizatora a przewoźnika (operatora) pojawiła się dopiero 10 lat po transformacji gospodarczej. Wzorując się na rozwiązaniach unijnych, za jej podstawę przyjęto koncepcję usług użyteczności publicznej zdefiniowaną w Rozporządzeniu Rady (EWG) nr 1191/69 z 26 czerwca 1969 roku. Rezygnacja z transferów wewnętrznych i skrośnego finansowania działalności przewozowej w regionach ujawniła bowiem szereg obszarów deficytowych, z których przedsiębiorstwa kolejowe zrezygnowałyby, mając na uwadze własne interesy handlowe. Usankcjonowano w ten sposób trzy obszary usług PSO, które koleje regionalne wykonywały praktycznie od momentu powstania:

- obowiązek zapewnienia transportu, czyli świadczenia usług w sposób ciągły i regularny przy odpowiedniej zdolności przewozowej,
- obowiązek przewozowy, oznaczający świadczenie usług powszechnych, dostępnych dla wszystkich pasażerów na jednakowych zasadach,
- obowiązek taryfowy, czyli stosowanie opłat ustalanych lub akceptowanych przez władze publiczne, również w przypadku niepokrywania całości kosztów usługi.

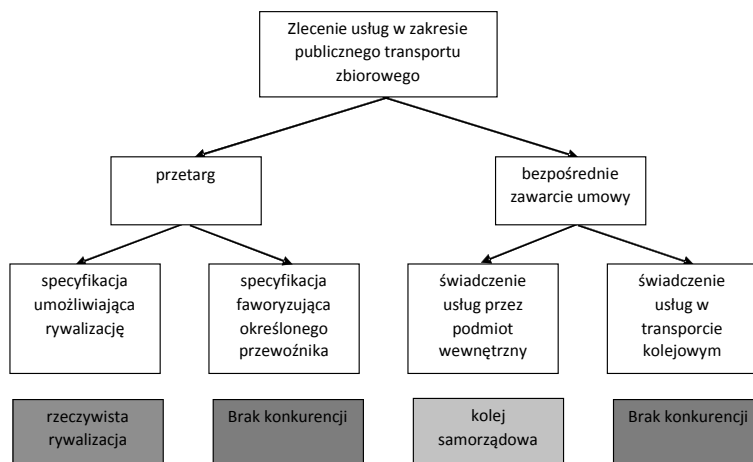
W przypadku regionalnych (wojewódzkich) przewozów kolejowych rolę organizatora publicznego transportu zbiorowego powierzono samorządom województw. Zobowiązano je do przejścia od struktur kolejowych zadań organizatora transportu, w tym określania zapotrzebowania, ustalania rozkładu jazdy, zatwierdzania taryf, a nawet zakupów taboru kolejowego. Kluczową kompetencją, stanowiącą podstawę realizacji tych zadań, stało się kontraktowanie usług PSO.

Mechanizmy wyboru przewoźnika również przeniesiono z prawa unijnego. W praktyce organizator przewozów dysponował trzema trybami poprzedzającymi zawarcie umowy PSO:

- otwarty przetarg (lub udzielenie koncesji), czyli procedury otwartego, konkurencyjnego wyboru spośród ofert przedstawionych przez zainteresowanych wykonawców (zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2010, nr 113, poz. 759, nr 161, poz. 1078 i nr 182, poz. 1228),

- powierzenie usług podmiotowi wewnętrznemu powołanemu w celu świadczenia usług PSO (zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, art. 22, ust. 1, pkt 2),
- bezpośrednie zawarcie umowy z przewoźnikiem – dopuszczalne przez prawo ze względu na specyfikę transportu kolejowego (zgodnie z ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 22, ust. 1, pkt 3).

Ustawodawstwo i jego praktyczna realizacja na poziomie samorządowym ukształtowały cztery ścieżki prowadzące ostatecznie do trzech rodzajów rozstrzygnięć. Ich skutki dla potencjalnych oferentów przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Scenariusze prowadzące do wyboru wykonawcy umowy PSO w kolejowych przewozach regionalnych

Źródło: Majewski, Zajfert (2015), s. 57.

Konkurencyjny tryb wyboru przewoźników kolejowych w obszarze PSO obowiązywał teoretycznie już od początku restrukturyzacji PKP w 2001 roku, jednak brak przepisów wykonawczych powodował, że był to zapis martwy. Organizatorzy w praktyce nie mogli wykorzystać mechanizmu swobodnego zdecydowania, czy zamówienie będzie udzielone w wyniku przetargu, czy operator zostanie wybrany w sposób bezpośredni. Nie istniała bowiem zgodna z preambułą rozporządzenia 1370/2007 możliwość wyboru podmiotu, który będzie świadczył usługi, i tym samym mechanizm gwarantujący przejrzystość i proporcjonalność wypłacanych rekompensat (UTK, 2016, s. 4).

Z braku podaży, ale również i zainteresowania, w większości województw cała sfera organizacji przewozów traktowana była jako formalność, a nie narzędzie weryfikacji i optymalizacji zamawianych usług. Mimo że w rozporządzeniu 1370/2007 jako podstawową zasadę realizacji usług wskazano zapewnienie konkurencyjnych warunków wyboru operatora, samorządy podejmowały decyzje o bezpośrednim udzielaniu zamówień prowadzących do zawierania umów. Chociaż model otwartego przetargu z powodzeniem stosowano już w krajach unijnych, takich jak Niemcy (Jaster, 2004, s. 23), Szwecja (Schöller, Borchering, 2004, s. 188) czy Dania (Sengelov, 2004, s. 855), w Polsce unikali go zarówno przewoźnicy, jak i organizatorzy.

Jedynym z nielicznych wyjątków od tej reguły były postępowania ogłoszone przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego (rys. 2). W 2007 roku rozpiął on otwarty przetarg na realizację przewozów, podzielił go na pakiety i zapewnił dostęp do samorządowego taboru. Umożliwiło to złożenie konkurencyjnej wobec PKP oferty przez konsorcjum spółek PCC Rail i Ar-riva Polska. W rezultacie po raz pierwszy pojawił się na rynku przewoźnik niepaństwowy, z ofertą o ponad 30% tańszą od poziomu oczekiwań monopolisty<sup>2</sup>.

Tabela 1. Tryb wyboru operatora stosowany przez organizatorów PSO

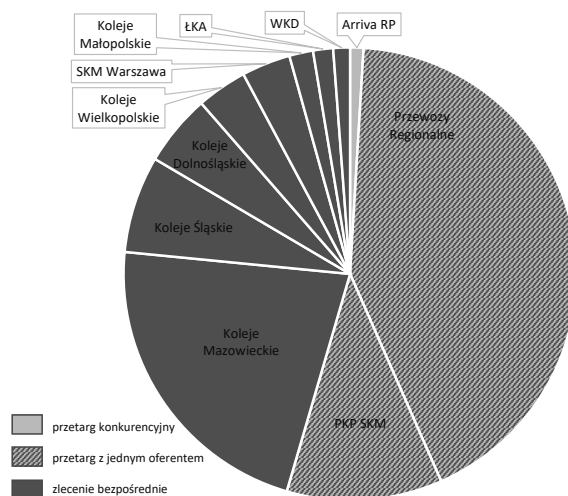
Organizator	Tryb wyboru operatora		
	przetarg konkurencyjny	przetarg z jednym oferentem	zlecenie bezpośrednie
Województwo dolnośląskie			+
Województwo kujawsko-pomorskie	+		+
Województwo lubelskie		+	
Województwo lubuskie		+	+
Województwo łódzkie			+
Województwo małopolskie			+
Województwo mazowieckie			+
Województwo opolskie		+	+
Województwo podkarpackie		+	
Województwo podlaskie	+		+
Województwo pomorskie		+	+
Województwo śląskie			+
Województwo świętokrzyskie			+
Województwo warmińsko-mazurskie		+	+
Województwo wielkopolskie			+
Województwo zachodniopomorskie			+
Miasto stołeczne Warszawa			+

Źródło: opracowanie własne na podstawie UTK (2016), s. 26.

Precedens wyboru niezależnego przewoźnika w woj. kujawsko-pomorskim potwierdził możliwość wprowadzenia konkurencji. Jednak zaawansowany proces bezpośredniego angażowania się samorządów w podmioty realizujące przewozy spowodował, że nikt inny tego rozwiązania nie wykorzystywał (tab. 1 i 2).

2 Sukces tego przetargu pozwolił powtórzyć przetargi na obsługę linii trakcją spalinową ogłaszane w kolejnych okresach (w 2010 i 2013 roku), poszerzając je również w wybranym okresie również o linie zelektryfikowane.





Rysunek 2. Struktura konkurencji w sektorze kolejowym w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Operatorzy PSO świadczący usługi w przewozach wojewódzkich

Przewoźnik (operator)	Tryb wyboru operatora	Udział w rynku w 2017 roku	
		wg liczby pasażerów	wg pracy przewozowej
Przewozy Regionalne	zlecenie bezpośrednie przetarg (jeden oferent)	30,69%	42,46%
Koleje Mazowieckie	zlecenie bezpośrednie	23,85%	22,04%
PKP SKM w Trójmieście	zlecenie bezpośrednie przetarg (jeden oferent)	16,26%	11,10%
SKM Warszawa	zlecenie bezpośrednie	8,87%	3,49%
Koleje Śląskie	zlecenie bezpośrednie	6,05%	6,92%
Koleje Dolnośląskie	zlecenie bezpośrednie	3,61%	5,12%
Koleje Wielkopolskie	zlecenie bezpośrednie	3,11%	3,60%
WKD	zlecenie bezpośrednie	2,98%	1,19%
Koleje Małopolskie	zlecenie bezpośrednie	2,20%	1,70%
ŁKA	zlecenie bezpośrednie	1,48%	1,43%
Arriva RP	przetarg konkurencyjny	0,90%	0,95%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych UTK.

## WNIOSKI

Opisane w artykule przekształcenia struktury rynku kolejowego oraz sfery organizacji przewozów przez 25 lat nie doprowadziły do ostatecznego uporządkowania sytuacji sektora kolejowych przewozów regionalnych. Ani oddłużanie, ani zmiany własnościowe nie powstrzymały lawinowego wzrostu kosztów realizacji przewozów, ponownego zadłużania państwowych przewoźników i ograniczania oferty przewozowej (Majewski, Zajfert, 2015).

Dążenie do obrony dominującej pozycji dawnych struktur PKP oraz obawa przed skutkami otwarcia rynku spowodowały, że kolej regionalna w większości województw straciła swoją pozycję na rynku przewozowym. Mimo że konkurencja w wielu innych dziedzinach gospodarki okazała się skuteczną drogą do wyjścia z kryzysu oraz poprawy efektywności i jakości, w pasażerskich przewozach kolejowych zdecydowano się ją eliminować. Co znamienne, nie brano pod uwagę tego rozwiązania, mimo że równoległe z sukcesami liberalizowano rynek przewozów towarowych.

Tylko nieliczne, najbogatsze samorzady zdecydowały się na rozwój oferty przewozowej. W większości regionów stale wzrastające koszty realizacji usług przy ograniczonych możliwościach budżetowych i efektach generowanych przez system kolejowy doprowadziły do ograniczania liczby połączeń. Konsekwencją tego procesu stało się pogorszenie konkurencyjności kolei i spadek liczby przewozów<sup>3</sup>.

Utożsamianie całego segmentu przewozów regionalnych z jednym tylko przewoźnikiem spowodowało, że na rynku przewoźników pasażerskich nie pojawili się nowi inwestorzy, regres kolei doprowadził do wykluczenia transportowego wielu miejscowości i subregionów, a pasażerowie rezygnujący z usług kolei spotęgowali problemy kongestii na drogach.

## LITERATURA

- Bobińska, K. (2008). The Defense of Monopoly as a Determinant of the Process of Transformation of State-owned Infrastructure Sectors in Poland. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 1, 131–150.
- Jaster, G. (2004). *Konkurencja w przewozach kolejowych – doświadczenia na rynku niemieckim*. Materiały konferencyjne Konkurencja na torach – szanse i zagrożenia. Warszawa: Railway Business Forum.
- Majewski, J., Zajfert, M. (2015). Doświadczenia rozwoju konkurencji w kolejowych przewozach pasażerskich w Polsce. W: *Zintegrowany transport publiczny w obsłudze miast i regionów. Public Trans 2011. VI konferencja naukowo-techniczna* (s. 54–68). Radom: Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii i Eksploatacji.
- Ministerstwo Infrastruktury (2008). Komunikat Nr 128 (148) z dnia 22.12.2008 r. Samorzady województw udziałowcami spółki PKP Przewozy Regionalne.
- NIK (2008). *Informacja o wynikach kontroli organizowania i finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.
- Schöller, O., Borcherding, A. (2004). Die Reform des staatlichen Eisenbahnsystems in Schweden. *Internationales Verkehrswesen*, 5, 188–191.
- Sengelov, K. (2004). DSB wants to become Europe's preferred passenger train operator. *Railway Gazette International*, 12.
- Szałucki, K. (2012). Ekonomiczna efektywność przedsiębiorstw publicznego transportu zbiorowego w świetle powierzonej formuły wykonywania zadań przewozowych. *Problemy Transportu i Logistyki*, 19, 205–214.

3 Widoczne w ostatnich latach zahamowanie trendu spadkowego przewozów w regionach jest efektem rozwoju usług w aglomeracjach (Szybka Kolej Miejska w Warszawie, Poznańska Kolej Metropolitalna, nowa linia Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, rewitalizacja linii Wrocław – Trzebnica), ale także skutkiem dużych nakładów ponoszonych na rozwój kolei samorządowych.

- UTK (2016). *Warunki rozwoju konkurencji na rynku przewozów o charakterze użyteczności publicznej – ocena na podstawie zawieranych umów*. Warszawa: Urząd Transportu Kolejowego.
- Zajfert, M. (2013). Kolejowe przewozy pasażerskie o charakterze użytku publicznego – doświadczenia ostatnich 20 lat transformacji kolei w Polsce. *Studia Ekonomiczne*, 3 (78), 456–481.
- Zajfert, M. (2015a). Charakterystyka ilościowa fazy rozwoju Polski na tle innych krajów. *Studia Ekonomiczne*, 3 (86), 331–344.
- Zajfert, M. (2015b). Ekonomiczne uwarunkowania funkcjonowania pasażerskiego transportu regionalnego w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, 6, 71–99.
- Zajfert, M. (2016). *Transformacja sektora transportu kolejowego w Polsce*. Warszawa: INE PAN.

---

## EVOLUTION OF INSTITUTIONAL STRUCTURES AND PRO-COMPETITIVE MECHANISMS ON THE RAIL TRANSPORT MARKET IN THE REGIONS

### SUMMARY

The article describes the institutional background of the passenger rail crisis in Poland between 1990 and 2015. It indicates the stages of transformation of entities and procedures. It also draws attention to dependencies, between the models for ordering and financing PSO and their quality and effectiveness. The analysis is based on the assessment of formal and legal changes and statistics illustrating the market share of carriers. The conclusions, on the other hand, indicate the advantages of a model based on a strong and competent decision-making center and a competitive mode of selecting rail operator, and thus constitute a practical recommendation as to further transformations of the railway sector in Poland.

### KEYWORDS

railway, PSO, competition

*Translated by Krzysztof Krawczyk*