

*Grzegorz Krawczyk*

Katedra Transportu  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## Rozwój rynku operatorów publicznego transportu zbiorowego w Polsce

### Streszczenie

Rynek publicznego transportu zbiorowego charakteryzuje się występowaniem monopolu naturalnego. W konsekwencji w Polsce realizacja przewozów odbywa się na podstawie ustanowienia podmiotu wewnętrznego (Rozporządzenie WE 1370/2007). W przypadku organizatorów publicznego transportu zbiorowego kontraktujących znaczny wolumen pracy eksploatacyjnej dochodzi do wdrożenia rozwiązań konkurencyjnych i zastosowania modelu opartego na konkurencji regulowanej. W modelu tym operatorów publicznego transportu zbiorowego wybiera się przez stosowanie procedury zamówień publicznych. Najczęściej przedmiotem postępowania jest obsługa jednej linii komunikacyjnej lub pakietu, o której realizację rywalizują podmioty prywatne oraz komunalne. Celem artykułu jest ocena rozwoju konkurencji regulowanej na silnie skoncentrowanym rynku transportu publicznego przez pryzmat rynku operatorskiego. Podstawowym źródłem danych są te udostępnione przez organizatorów transportu publicznego dotyczące udziału poszczególnych operatorów w obsłudze linii oraz wyniki postępowań przetargowych, które odzwierciedlają aktywność poszczególnych podmiotów w pozyskiwaniu nowych zleceń. Na podstawie przeprowadzonej analizy wskazano główne tendencje rozwoju rynku publicznego transportu zbiorowego w Polsce.

**Słowa kluczowe:** transport publiczny, konkurencja regulowana, liberalizacja

**Kody klasyfikacji JEL:** L10, R49

## 1. Wprowadzenie

Konkurencja na rynku transportu publicznego to szczególne zagadnienie. W wyniku atomizacji i rozproszenia rynków zachodzi konflikt między efektywnością kosztową a konkurencją. Brak lub niewystarczający efekt skali produkcji skutkuje tym, że jedno przedsiębiorstwo może działać bardziej efektywnie niż w przypadku implementacji rozwiązań konkurencyjnych. Dodatkowo na tę relację nakłada się konieczność dbałości o racjonalność wydatkowania środków publicznych. Zauważalna jest także duża aktywność sektora publicznego, który działa zarówno po stronie popytu (jako organizator transportu), jak i wykonawcy usług transportowych (jako współwłaściciel operatora transportu zbiorowego).

Celem pracy jest ocena rozwoju konkurencji regulowanej na silnie skoncentrowanym rynku transportu publicznego przez pryzmat rynku operatorskiego. Prezentowane w artykule analizy i wyniki są efektem pracy doktorskiej autora i obejmują wyznaczenie poziomu koncentracji rynku oraz analizę postępowań przetargowych na wybranych rynkach transportu publicznego zorganizowanych wg modelu konkurencji regulowanej. Efektem pracy jest charakterystyka konkurencji na rynku transportu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem rywalizacji między komunalnymi a prywatnymi operatorami.

## 2. Funkcjonowanie rynku transportu publicznego

Funkcjonowanie rynku publicznego transportu zbiorowego jest silnie związane z sektorem publicznym, który można opisać jako zbiór instytucji publicznych oddziałujących na gospodarkę w sferze regulacji, działalności podmiotów gospodarczych oraz dostarczania dóbr i usług dla obywateli [Miłaszewicz, 2014, s. 163]. W strukturze sektora publicznego można wyróżnić poza instytucjami podmioty gospodarki narodowej będące własnością państwową, samorządową lub reprezentujące własność mieszaną z przewagą kapitału publicznego. Sektor publiczny realizuje określone zadania zlecone mu przez państwo, przy czym nie kieruje się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym, ale przede wszystkim elementami społecznymi i politycznymi [Kleer, 2005, s. 14]. Sektor publiczny odpowiedzialny jest za realizację szeregu zadań, które nie są chętnie podejmowane przez sektor prywatny.

Publiczny transport zbiorowy wpisuje się w grupę usług o charakterze użyteczności publicznej, które cechują: masowość i dostępność, potrzeba ich jest uświadomiona, odbiorcy nie ponoszą pełnej odpłatności za ich realizację, są korzystne z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego [Liberadzki, 2013, s. 15]. Rynek transportu publicznego posiada zatomizowany charakter, a specyfikę jego funkcjonowania określają [Rucińska, 2012, s. 294]:

- usługi przewozu pasażerów jako przedmiot wymiany,
- przedsiębiorstwa transportu publicznego jako producenci usług oraz gospodarstwa domowe jako ich nabywcy,

- lokalny zasięg przestrzenny, ograniczony do obszaru jednego lub kilku miast wraz z ich obszarem funkcjonalnym.

Rozproszenie rynku transportu publicznego utrudnia kompleksową analizę, ponieważ trudno wskazać jeden spójny układ krajowy. Poszczególne lokalne i regionalne rynki różnią się między sobą pod wieloma względami: wielkością (liczoną poziomem wykonywanej pracy eksploatacyjnej), przyjętym modelem organizacji, zakresem integracji z otoczeniem (szczególnie w układach aglomeracyjnych) oraz intensywnością oddziaływania sektora publicznego. Rynek transportu publicznego charakteryzuje się występowaniem monopolu naturalnego, czyli sytuacji, w której występowanie więcej niż jednego dostawcy dóbr lub usług byłoby nieuzasadnione ekonomicznie [Baumol, 1997]. Większa liczba przedsiębiorstw w monopolu naturalnym jest nieopłacalna [Mas-Colell i in., 1995, s. 570]. W warunkach ograniczonego popytu, występowania dużych barier wejścia oraz ze względu na efekt skali produkcji jedno przedsiębiorstwo jest w stanie zaspokoić potrzeby w sposób bardziej efektywny ekonomicznie niż w przypadku występowania oddziaływań konkurencyjnych. W rezultacie pierwszy dostawca na rynku uzyskuje zdecydowaną przewagę konkurencyjną nad potencjalnymi konkurentami [Fiedor, 1991 s. 35]. W przypadku funkcjonowania rynku transportu publicznego można wskazać na następujące czynniki sprzyjające monopolowi naturalnemu: kapitałochłonność i wysoki poziom kosztów stałych, niski poziom liberalizacji oraz relatywnie niewielki wolumen usług. Koszty związane z wejściem na rynek i prowadzeniem działalności operacyjnej są szczególnie wysokie w przypadku transportu kolejowego i tramwajowego. Wynika to z konieczności poniesienia bardzo dużych nakładów taborowych oraz wydatków związanych z utrzymaniem infrastruktury lub opłaceniem do niej dostępu. Niski poziom liberalizacji wynika z ciągłej dominacji sektora publicznego, który na rynku transportu publicznego reprezentuje nie tylko stronę popytową jako zamawiający usługi, lecz także bardzo często oddziałuje po stronie podaży jako właściciel komunalnych spółek realizujących przewozy. Duży udział sektora publicznego blokuje liberalizację transportu publicznego. Występowanie monopolu naturalnego wzmocnione jest także przez rozmiar rynku. W wielu przypadkach, szczególnie w mniejszych ośrodkach miejskich, wolumen usług zamawianych przez organizatora jest relatywnie mały, co utrudnia osiągnięcie efektu skali. W konsekwencji dochodzi do konfliktu między efektywnością kosztową a konkurencją – rywalizacja między przewoźnikami powinna wpływać na obniżenie cen, ale brak efektu skali powoduje presję na wzrost kosztu jednostkowego [Miecznikowski, 2007, s. 195].

Podstawowe modele organizacji rynku transportu publicznego z uwzględnieniem kryterium demonopolizacji oraz rozdzielenia funkcji organizatora i operatora przedstawiono na rys. 1. W przypadku zespolenia funkcji w zależności od poziomu demonopolizacji mogą wystąpić dwa przeciwstawne rozwiązania: funkcjonowanie jednego podmiotu oraz pełna deregulacja transportu publicznego. W sytuacji połączenia funkcji operatora i organizatora nie występują oddziaływania konkurencyjne, a w konsekwencji funkcjonowanie podmiotu nie jest weryfikowane przez realia rynkowe. W modelu tym połączenie kompetencji organizacji i realizacji przewozu oraz brak rynkowej weryfikacji kosztów doprowadziły do zaniku

mechanizmu prooszczędnościowego oraz nacisku na wzrost poziomu dotacji publicznej, co w konsekwencji przyczyniło się do odejścia od tej formy organizacji rynku [Szałucki, Wyszołmirski, 1991, s. 94]. Druga z możliwości organizacji rynku w warunkach połączenia funkcji zakłada pełną deregulację. Podstawowym założeniem jest przejście ryzyka handlowego przez przewoźnika, który rywalizuje z innymi podmiotami przez kształtowanie oferty przewozowej, politykę cenową oraz jakość świadczonych usług. Pełna deregulacja zakłada konkurencję pomiędzy przewoźnikami, odbywa się ona jednak kosztem użyteczności publicznej transportu zbiorowego. Prywatne podmioty nastawione są na osiąganie zysku i będą zainteresowane obsługą dochodowych tras i linii komunikacyjnych. Rola władz publicznych ograniczona jest w tym modelu jedynie do rejestracji przewoźników, a podmioty same decydują o kształtowaniu swojej oferty. Minusem tego systemu jest także brak integracji np. w zakresie taryfy oraz koordynacji połączeń, ponieważ prywatne podmioty nie będą z reguły nastawione na współpracę. Z przedstawionych względów model deregulacji transportu miejskiego nie został zastosowany w warunkach krajowych.

Rysunek 1. Modele organizacji rynku publicznego transportu zbiorowego

		<i>Kryterium demonopolizacji</i>	
		<i>Monopol operatorski</i>	<i>Demonopolizacja rynku operatorskiego</i>
<i>Kryterium rozdzielenia funkcji</i>	<i>Zespolenie funkcji</i>	dominujący operator	deregulacja transportu miejskiego
	<i>Rozdział funkcji</i>	dominujący operator kontrolowany przez zarząd transportu	konkurencja regulowana przez zarząd transportu

Źródło: Tomanek, 2009, s. 25.

W Polsce dominują modele oparte na rozdzieleniu funkcji organizacji i realizacji przewozu. Zakres konkurencji determinowany jest sposobem wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego. Obecnie dopuszczalne są następujące sposoby zakontraktowania usług operatorskich:

- zawarcie umowy z wolnej ręki (zamówienia poniżej 1 mln euro lub 300 tys. wozokilometrów rocznie);
- ustanowienie podmiotu wewnętrznego (zgodnie z rozporządzeniem WE nr 1370/2007);
- przeprowadzenie procedury konkurencyjnej w formie przetargu publicznego (zgodnie z Prawem zamówień publicznych).

Zamówienia z tzw. wolnej ręki są realizowane z reguły na bardzo małych rynkach lub w przypadku realizacji przewozów w trybie nadzwyczajnym, np. w sytuacji konieczności organizacji komunikacji zastępczej. Kolejną formą organizacji przewozów jest ustanowienie tzw. podmiotu wewnętrznego, z którym podpisywana jest umowa bez uprzedniego procesu wyboru wykonawcy. Uprzywilejowana pozycja podmiotu wewnętrznego wiąże się z następującymi obostrzeniami: musi być własnością jednostek samorządu terytorialnego (100% udziałów), może świadczyć usługi publicznego transportu zbiorowego tylko na obszarze jednego organizatora, przy jednoczesnym silnym ograniczeniu innej działalności komercyjnej. Umowa pomiędzy organizatorem a podmiotem wewnętrznym zawiera ocenę rekompensaty za świadczenie usług publicznych i poziomu tzw. rozsądnego zysku. Dominacja jednego podmiotu utożsamiana jest z monopolem naturalnym, jednak rozwiązanie to praktykowane jest także w przypadku organizacji transportu publicznego na obszarach aglomeracyjnych, gdzie występuje popyt na relatywnie duży wolumen pracy eksploatacyjnej. Na wybór tej formy organizacji transportu wpływają następujące czynniki:

- posiadanie własnej komunalnej spółki przewozowej (najczęściej właścicielem jest sam organizator transportu);
- brak ponoszenia kosztów i ryzyka związanego z przeprowadzeniem zamówienia publicznego;
- większa kontrola i wpływ na działania operatora pozostającego w stosunku właścicielskim z organizatorem niż w przypadku zobowiązań wynikających z zapisów umowy;
- stabilne warunki długofalowego rozwoju operatora sprzyjające inwestycjom w nowoczesny tabor oraz w innowacyjne rozwiązania (np. napędy elektryczne, wodorowe).

Powyższe uwarunkowania pomimo zasadności w przypadku monopolu naturalnego są jednak pozbawione występowania oddziaływań konkurencyjnych. Konkurencja na rynku operatorskim zachodzi w sytuacji rozdzielenia funkcji organizacyjnej i przewozowej oraz zniesienia barier dostępu do rynku. Konkurencja może przybrać charakter konkurencji o wejście na rynek lub konkurencji na rynku. Konkurencja o wejście zakłada rywalizację przewoźników o kontrakt na obsługę komunikacyjną danego rynku lub jego fragmentu. Rywalizacja odbywa się o samo wejście, ponieważ późniejsze warunki realizacji usługi są zdefiniowane przez organizatora. Konkurencja na rynku zachodzi, gdy przewoźnicy konkurują o pasażera, przy czym model ten nie znalazł szerszego zastosowania w Polsce.

Rozwój konkurencji na krajowym rynku transportu miejskiego opiera się na założeniach konkurencji o rynek. W takich warunkach najbardziej konkurencyjną formą organizacji rynku transportu publicznego jest model konkurencji regulowanej przez zarząd transportu. Występuje on w sytuacji rozdzielenia funkcji przewoźnika i organizatora oraz demonopolizacji rynku operatorskiego. W modelu tym organizator transportu zleca w drodze postępowania konkurencyjnego realizację określonej wielkości pracy eksploatacyjnej. Kontraktowanie wykonawcy odbywa się na podstawie umowy kosztów brutto, zakładającej rozdzielnie ryzyka między organizatora i operatora. Organizator ponosi ryzyko komercyjne, związane z montażem finansowym całego przedsięwzięcia, to on także decyduje o taryfie oraz ustala ofertę

przewozową. Operator ponosi tylko ryzyko przemysłowe, związane z obsługą tras i odpowiednim zabezpieczeniem personalno-taborowym wykonywanych zleceń. Rozliczenie opiera się na fakturze za określony wolumen pracy eksploatacyjnej (wyrażonej w wozokilometrach) [Dydkowski, Tomanek, 2008, s. 25]. Konkurencja na rynku między operatorami daje możliwość rynkowej weryfikacji cen jednostkowych [Dydkowski, 2009, s. 187], a w rozwój rynku operatorskiego daje organizatorowi szansę wyboru i ogranicza sytuację uzależnienia się od jednego wykonawcy.

Wybór operatora w modelu konkurencji regulowanej odbywa się zgodnie z prawem zamówień publicznych [Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177], najczęściej w trybie przetargu nieograniczonego. Jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, są zobowiązane do stosowania tej ustawy w procesie zakupów dóbr i usług. Celem zamówień publicznych jest zapewnienie transparentności i racjonalności wydatkowania środków publicznych. Zgodnie z procedurą zamawiający sporządza ogłoszenie o postępowaniu przetargowym i publikuje specyfikację istotnych warunków zamówienia. W specyfikacji tej poza opisem oczekiwanych parametrów usługi wskazuje także na sposób wyboru najlepszej oferty. Podejście w tym zakresie zmieniało się na przestrzeni lat:

- od początku funkcjonowania prawa zamówień publicznych do nowelizacji z 2014 r. ustawodawca dopuszczał wybór wyłącznie na podstawie ceny;
- pomiędzy nowelizacją z dnia 29 sierpnia 2014 r. a nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. zamawiający w procesie oceny oferty musiał obligatoryjnie zastosować przynajmniej jedno kryterium pozacenowe, przy czym ustawodawca nie narzucił maksymalnego dopuszczalnego udziału kryterium cenowego;
- nowelizacja z 2016 r. wskazała, że łączny udział kryteriów pozacenowych powinien wynieść minimum 40%.

Zamówienia publiczne stanowią narzędzie otwarcia rynku, także w przypadku sektora transportu publicznego. Odchodząc od modelu podmiotu wewnętrznego lub ograniczając jego udział w rynku, zamawiający staje przed wyzwaniem związanym z wyborem wykonawcy. Postępowanie przetargowe wymaga od zamawiającego dokładnego wyspecyfikowania parametrów usługi przy jednoczesnym uwzględnieniu parametrów pozacenowych podczas oceny i wyboru najlepszej oferty. Na tym etapie powstaje pewien paradoks, a mianowicie organizator może zrealizować dwa skrajne warianty podejścia do procesu zamówienia: dokładnie wyspecyfikować usługę i wymagać bardzo wysokiej jakości, przy jednoczesnej marginalizacji kryteriów pozacenowych, lub opisać minimalny dopuszczalny standard usług i premiować wykonawców oferujących wyższą jakość (np. nowszy tabor, klimatyzacja itp.).

### 3. Struktura rynku transportu publicznego

Pomimo rozproszenia (co wynika ze względów geograficznych) na rynku transportu publicznego dominują struktury skoncentrowane. Publiczny transport zbiorowy realizowany

jest w wymiarze lokalnym przez subsystemy transportu autobusowego i tramwajowego (w niektórych przypadkach uzupełnione o metro i kolej miejską) oraz system transportu kolejowego – w wymiarze regionalnym i ogólnokrajowym.

Pasażerskie przewozy kolejowe w Polsce w zdecydowanej większości posiadają charakter użyteczności publicznej, są dotowane ze środków publicznych i organizowane przez odpowiednie podmioty: ministra właściwego ds. transportu (przewozy międzywojewódzkie realizowane przez PKP Intercity), marszałków województw (przewozy wewnątrzwojewódzkie) oraz prezydentów miast (przewozy w ramach transportu miejskiego). W 2016 r. w sektorze kolejowego transportu pasażerskiego funkcjonowało 12 kolejowych operatorów publicznego transportu zbiorowego. Największy udział w tej grupie mają spółki samorządowe, powołane jako podmioty wewnętrzne (w myśl rozporządzenia WE 1370/2007), realizujące przewozy wewnątrzwojewódzkie (w niektórych przypadkach także połączenia stykowe): Koleje Mazowieckie, Koleje Małopolskie, Koleje Śląskie, Koleje Dolnośląskie, Koleje Wielkopolskie i Łódzka Kolej Aglomeracyjna. W grupie operatorów połączeń wojewódzkich znajdują się samorządowa spółka Przewozy Regionalne, obsługująca największy obszar, oraz Arriva RP (podmiot z grupy Deutsche Bahn), realizująca część zadań przewozowych w województwie kujawsko-pomorskim. W zakresie przewozów aglomeracyjnych usługi świadczą: Warszawska Kolej Dojazdowa, PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście oraz Szybka Kolej Miejska w Warszawie.

Rynek operatorów kolejowych przewozów pasażerskich składa się w głównej mierze z samorządowych spółek kolejowych działających na zasadach podmiotu wewnętrznego. Determinuje to praktycznie zerowy poziom konkurencji, ponieważ podmiot wewnętrzny nie może realizować działań na rzecz innego organizatora. Rynek ten w odróżnieniu od rynku kolejowych przewozów towarowych charakteryzuje się bardzo niskim poziomem liberalizacji. Główne zmiany, jakie zaszły w ciągu ostatnich 10 lat, to powoływanie przez władze wojewódzkie podmiotów wewnętrznych przy jednoczesnym ograniczaniu zakresu współpracy z Przewozami Regionalnymi lub rezygnacji z niej. Stopniowo rośnie też udział postępowań konkurencyjnych w wyborze przewoźnika, przy czym praktykowane są dwa modele: zlecenie w jednym postępowaniu całości obsługi komunikacyjnej lub podział całości na kilka przetargów. Konkurencja w sferze kolejowych przewozów użyteczności publicznej ma charakter konkurencji o rynek. W niektórych przypadkach część umów zawierana jest w sposób bezpośredni, a część – w drodze konkursowej.

Konkurencja na rynku ma charakter pozorny, pomimo stosowania procedur konkursowych w postępowaniach obejmujących cały rynek lub będących uzupełnieniem dla podmiotu wewnętrznego – zadania przewozowe podzielone zostały pomiędzy spółki samorządowe oraz Przewozy Regionalne.

Rzeczywiste wejście na rynek podmiotu prywatnego udało się tylko w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego. W efekcie postępowania przetargowego z 2010 r. operatorem publicznego transportu zbiorowego została spółka Arriva RP, której oferta była korzystniejsza od oferty Przewozów Regionalnych. Spółka Arriva RP wygrała postępowanie przetargowe

ze względu na zadeklarowany w ofercie poziom dopłaty do pociągokilometra, który wyniósł 17,99 zł i był znacznie niższy od wartości wskazanej przez Przewozy Regionalne (35,48 zł) [Warunki konkurencji, s. 9].

**Tabela 1. Formy wyboru operatora w kolejowych przewozach wewnątrzwojewódzkich w Polsce**

Zakres umowy	Tryb wyboru operatora		
	Przetarg	Bezpośrednio	Przetarg + Bezpośrednio
Wszystkie linie	woj. podkarpackie woj. lubelskie	woj. śląskie woj. świętokrzyskie	woj. opolskie woj. warmińsko-mazurskie woj. lubuskie
Pakiety linii	–	woj. dolnośląskie woj. łódzkie woj. małopolskie woj. mazowieckie	woj. kujawsko-pomorskie woj. podlaskie woj. pomorskie woj. wielkopolskie woj. zachodniopomorskie

Źródło: Warunki konkurencji.

Omówiony przykład wskazuje na potencjalne pozytywne efekty otwarcia rynku. Proces ten jest jednak na początkowym etapie, nawet w przypadku przetargu w woj. kujawsko-pomorskim, gdzie Arriva RP złożyła ofertę tylko na jedno z czterech zadań przewozowych objętych postępowaniem. Podstawą rozwoju konkurencji jest budowa rynku operatorskiego. Główną barierę w tym zakresie stanowią kapitałochłonność oraz brak woli politycznej. Poza konkurencją o rynek na wybranych połączeniach może zachodzić konkurencja pomiędzy poszczególnymi przewoźnikami, np. kiedy dane połączenie obsługiwane jest przez podmiot wewnętrzny, operatora połączeń stykowych i międzywojewódzkich. Taka forma rywalizacji nie jest jednak korzystna z punktu widzenia alokacji środków publicznych, każde z potencjalnie rywalizujących połączeń jest bowiem dofinansowane ze środków budżetowych. Konkurencja między przewoźnikami powinna dążyć do poprawy jakości i obniżenia kosztów działalności, co pozwoli zaproponować niższe ceny i poprawi konkurencyjność kolei pasażerskiej w układzie międzygałęziowym.

Znacznie szerszy zakres liberalizacji został przeprowadzony na rynku transportu miejskiego. W wyniku implementowania oddziaływań konkurencyjnych i rynkowych w tym segmencie rynku nastąpiły znaczne zmiany strukturalne. Wraz z liberalizacją sektora zwiększyły się możliwości przekształceń własnościowych w komunikacji miejskiej poprzez [Bąkowski, Szewczuk, 1991, s. 123]:

- podział wielozakładowych przedsiębiorstw komunikacji miejskiej na mniejsze samodzielne jednostki organizacyjne,
- komunalizację przewoźników,
- przekształcenie przedsiębiorstw komunikacji w spółki prawa handlowego,
- podział dużych podmiotów na mniejsze,
- udostępnienie majątku przedsiębiorstw osobom trzecim na podstawie umów cywilnoprawnych.



W tabeli 2 przedstawiono zmiany w strukturze operatorów transportu zbiorowego w Polsce. Według danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej od 1992 r. nastąpił wyraźny wzrost udziału spółek kapitałowych przy jednoczesnym spadku liczby zakładów budżetowych. Trend ten wynika z ograniczeń formy prawnej zakładów budżetowych oraz urynkowania transportu miejskiego.

Tabela 2. Formy organizacyjno-prawne publicznego transportu zbiorowego w latach 1992–2015

Forma organizacyjno-prawna		1992		2000		2015	
		Liczba	Struktura [%]	Liczba	Struktura [%]	Liczba	Struktura [%]
Spółka kapitałowa	akcyjna	12	10,3	4	2,6	3	2,2
	z o.o.			84	55,6	99	73,9
Samorządowy zakład/ jednostka budżetowa		70	59,8	59	39,1	12/20	9,00/14,9
Spółka cywilna		b.d.	b.d.	2	1,3	0	0,0
Osoba fizyczna		2	1,7	1	0,7	0	0,0
Przedsiębiorstwo państwowe i komunalne		33	28,2	1	0,7	0	0,0

Źródło: Raport o stanie; Komunikacja miejska w liczbach.

Dla poszczególnych rynków transportu publicznego można wyznaczyć poziom koncentracji, rozumianej jako funkcja liczby przedsiębiorstw i posiadanych przez nich udziałów rynkowych. W celu wyznaczenia poziomu koncentracji w sposób obiektywny i porównywalny należy wykorzystać jeden z wielu opracowanych wskaźników. Jedną z najbardziej popularnych miar jest wskaźnik Herfindahla-Hirschmana (*Herfindahl-Hirschman Index*, HHI) [Ginevicius, Cirba, 2009, s. 192], stosowany przez urzędy antymonopolowe. Wskaźnik wyrażony jest sumą kwadratów udziałów przedsiębiorstw w rynku:

$$HHI = \sum_{i=1}^n u_i^2$$

gdzie:

$u_i$  – udział  $i$ -tego przedsiębiorstwa w rynku

W obliczeniach bierze się pod uwagę wartości udziałów wszystkich podmiotów rynkowych. Im wyższa wartość wskaźnika HHI, tym wyższy poziom koncentracji analizowanego rynku. Konstrukcja wskaźnika wskazuje, że najsilniejszy wpływ na uzyskane wyniki będą miały podmioty o największym udziale w rynku. Wytyczne opracowane przez Federalną Komisję Handlu USA (*Horizontal Merger Guidelines* – U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission) wskazują, że osiągnięcie wartości wskaźnika HHI na poziomie przekraczającym 2500 oznacza wysoką koncentrację rynku.

Poziom koncentracji determinuje strukturę rynku, wyznaczając miejsce, w którym dany rynek się znajduje, w układzie pomiędzy konkurencją doskonałą a monopolem. Wzrost koncentracji

pojmowany jest w większości opracowań naukowych, jak również przez instytucje regulujące funkcjonowanie rynków jako zjawisko negatywne. Poziom koncentracji w szczególności sposób oddziałuje na konkurencję między podmiotami rynkowymi. Wraz ze wzrostem koncentracji rośnie prawdopodobieństwo braku efektywnej konkurencji [Bishop, Walker, 2010, s. 65].

Analiza struktury rynku i pomiar koncentracji w przypadku transportu publicznego mają sens jedynie w sytuacji wdrożenia konkurencji regulowanej przez zarząd transportu. Poniżej przedstawiono wyniki pomiaru koncentracji wybranych rynków publicznego transportu zbiorowego. Udział w rynku został zdefiniowany jako udział w realizacji pracy eksploatacyjnej mierzonej w wozokilometrach w skali roku. W analizach pominięto część rynku obejmującą transport tramwajowy, ponieważ w warunkach krajowych konkurencja w tym segmencie rynku nie występuje. W tabeli 3 przedstawiono wyniki pomiaru koncentracji rynków organizowanych przez: Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach (KZK GOP), Międzygminny Związek Komunikacji Pasażerskiej w Tarnowskich Górach (MZKP), Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie (ZTM Warszawa), Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu Kraków (ZIKiT), Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji Radom (MZDiK), Zarząd Komunikacji Miejskiej w Elblągu (ZKM Elbląg), Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku (ZTM Gdańsk), Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy (ZDMiKP), Zarząd Transportu Zbiorowego w Rybniku (ZTZ Rybnik), Zarząd Dróg, Zieleni i Transportu w Olsztynie (ZDZiT).

**Tabela 3. Wartość wskaźnika HHI dla poszczególnych rynków transportu zbiorowego**

Organizator transportu	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016
KZK GOP	1863	1584	1695	1440	1597	4454	4504
MZKP	b.d.	b.d.	4911	4840	4480	3647	3649*
ZIKiT	b.d.	10000	9236	8909	8781	8326	7658
MZDiK	6736	6618	6147	5650	5649	5704	6048
ZKM Elbląg	3345	3376	3336	3334	3336	3361	3345
ZTM Gdańsk	b.d.	9918	9216	7429	7512	7527	7354
ZDMiKP	8200	8029	6117	6175	6266	6999	6173
ZTZ	b.d.	4988	4988	4446	4573	4230	4416*
ZDZiT	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	10000	8337	6206

\* Dane z 2015 r.

Źródło: opracowanie własne.

Wartości wskaźnika HHI są bardzo zróżnicowane w zależności od analizowanego rynku. Generalnie są to wartości wysokie, wskazujące na silną koncentrację struktury rynkowej, przyjmującej cechy oligopolu. Na tle przedstawionych danych wyróżnia się rynek KZK GOP, charakteryzujący się do 2014 r. relatywnie niskim poziomem koncentracji. KZK GOP jako organizator transportu zbiorowego był prekursorem stosowania konkurencji regulowanej w Polsce. Rynek ten wyróżnia się także pod względem wielkości zlecanej pracy eksploatacyjnej

i zajmuje drugie miejsce w kraju (pierwsze miejsce – ZTM Warszawa). Niski poziom koncentracji wynika z prowadzenia polityki otwarcia rynku oraz zlecenia w drodze postępowań konkurencyjnych obsługę niewielkich pakietów linii. W 2014 r. nastąpił skokowy wzrost koncentracji rynku, co wynika z faktu utworzenia przez trzech największych operatorów autobusowych konsorcjum, które wygrało duży przetarg na obsługę 181 linii.

Stosunkowo niskim i stałym poziomem koncentracji charakteryzują się ZTZ Rybnik i ZKM Elbląg. Charakterystyczne dla tych organizatorów jest brak posiadania własnego operatora komunalnego. Dodatkowo w przypadku Rybnika zauważalny jest podział pracy eksploatacyjnej na małe pakiety, co sprzyja rozwojowi rynku operatorskiego.

W przedstawionym zestawieniu brakuje wielu dużych organizatorów transportu. Wynika to z faktu, że w Polsce dominuje model organizacji rynku opierający się na podmiocie wewnętrznym. W niektórych przypadkach (np. ZTM Warszawa) dopuszczalne są rozwiązania hybrydowe, które jednak opierają się na dominacji i zabezpieczeniu interesu ekonomicznego podmiotu wewnętrznego. Analizując uwarunkowania konkurencyjne, należy wskazać na podstawowy paradoks polegający na tym, że organizator rynku jest jednocześnie właścicielem komunalnego operatora. W sytuacji jednoczesnego otwarcia rynku przez organizatora i posiadania podmiotu komunalnego zachodzi pewnego rodzaju konflikt interesów. Sytuacja ta w połączeniu z obawami dotyczącymi niedoskonałości rynku prywatnego powoduje ochronę operatorów komunalnych przez ustanowienie (lub utrzymanie) modelu podmiotu wewnętrznego lub zlecenie dużych pakietów usług, których realizacja może być dla mniejszych, prywatnych podmiotów trudna. System zamówień publicznych daje szansę na dekoncentrację struktur rynkowych, jednak skuteczność jego stosowania zależy głównie od działań i planów organizatora.

#### **4. Zakres i uwarunkowania konkurencji**

Ramy konkurencji w publicznym transporcie zbiorowym są wyznaczone poziomem otwartości rynku oraz zapisami prawa zamówień publicznych. W przypadku rynków, których organizatorzy dopuścili konkurencję, dominują struktury oligopolistyczne. Wysoka koncentracja wynika przede wszystkim z uwarunkowań historycznych oraz występowania monopolu naturalnego. Instrumentem wykorzystywanym do otwarcia rynku i implementacji konkurencji pomiędzy operatorami jest system zamówień publicznych. Zakres stosowania i skuteczność tego narzędzia zależy w znacznej mierze od woli organizatora.

W dalszej części pracy przedstawiono syntetycznie zbiorcze wyniki analizy postępowań przetargowych na rynkach transportu publicznego w Polsce. Analizą objęto wybrane rynki, na których funkcjonuje konkurencja regulowana: KZK GOP, MZKP Tarnowskie Góry, ZIKiT Kraków, MZDiK Radom, ZKM Elbląg, ZTM Gdańsk, ZTZ Rybnik, ZDZiT Olsztyn oraz ZTM Warszawa. Przedmiotem badań była dokumentacja postępowań przetargowych, w szczególności analiza wielkości wolumenu usług, wymagań stawianym wykonawcom oraz sposobów

wyboru najlepszej oferty. Forma i objętość artykułu nie pozwalają na przedstawienie szczegółowych analiz, dlatego zaprezentowano jedynie syntetyczne wnioski z przeprowadzonych badań.

System zamówień publicznych stosowany w procesie wyboru operatorów autobusowych w transporcie publicznym jednoznacznie nadaje konkurencji formę cenową. Cena wydaje się jednym z podstawowych, ale i najprostszych kryteriów wyboru oferty. Celem prawa zamówień publicznych jest dbałość o racjonalne wydatkowanie środków, co przez większość zamawiających jednoznacznie identyfikowane jest z najniższą ceną. Takie rozumowanie powszechne jest w gronie wszystkich podmiotów zobowiązanych do stosowania zamówień publicznych. Aby nadać większe znaczenie kryteriom pozacenowym, ustawodawca w kolejnych nowelizacjach prawa zmniejsza rolę ceny w procesie oceny ofert. Praktyka wskazuje jednak, że zamawiający w znacznej mierze marginalizują rolę czynników pozacenowych, wypełniając zapisy ustawy wymaganiami prostymi do spełnienia i nieoddziałującymi na parametry i jakość usług. W przypadku analizowanych przetargów wymogi ustawowe z reguły spełnione są w minimalnym zakresie, czego przykładem jest stosowanie mało istotnych parametrów, takich jak np. termin płatności. W nielicznych postępowaniach organizatorzy premiowali jakość usługi, mierzoną normami emisji spalin, wiekiem taboru lub wyposażeniem np. w klimatyzację. Skoncentrowanie rywalizacji na cenie pozwala określić dwie grupy podmiotów działających na rynku: operatorów komunalnych i prywatnych. Podmioty komunalne posiadają w analizowanych przypadkach dominujący udział w rynku przy jednoczesnym ograniczaniu rywalizacji cenowej. O prowadzenie agresywnej polityki cenowej w większym stopniu można podejrzewać podmioty prywatne, i to takie, które chcą dopiero wejść na rynek. Wynika to z uprzywilejowanej pozycji operatorów komunalnych, którzy z reguły nie muszą podejmować rywalizacji o każdą linię. Pomiędzy operatorami komunalnymi i prywatnymi istnieje zasadniczo jeszcze jedna różnica wpływająca na poziom cen. Podmioty komunalne posiadają własne zaplecze techniczne, które muszą utrzymać. Zatrudniają pracowników na umowę o pracę, inwestując często w rozwój młodej kadry. Dodatkowo w podmiotach tych funkcjonują związki zawodowe, które wywierają stałą presję na poprawę warunków pracy, w tym odpowiedniego wynagrodzenia, zabezpieczenia socjalnego. Poziom kosztów operatorów komunalnych jest wyższy niż podmiotów prywatnych.

Pomimo oligopolistycznego charakteru rynku transportu publicznego uczestnicy postępowania przetargowego nie mogą swobodnie podnosić cen, ponieważ obawiają się nowych wejść na rynek. Bariery dostępu ulegają stopniowemu ograniczeniu ze względu na:

- stosowanie otwartych procedur konkurencyjnych;
- transparentność procesu wyboru operatora;
- likwidację barier kapitałowych, polegającą na dopuszczeniu do konkursu przewoźnika, który nie dysponuje jeszcze tabor, ale posiada oświadczenie, że w przypadku pozyskania kontraktu odpowiedni tabor zostanie zakupiony lub wyleasingowany;
- rozwój rynku leasingu autobusów.

Relatywnie niskie bariery wejścia zwiększają poziom konkurencji i szansę pojawienia się nowych podmiotów. W obawie przed potencjalnymi wejściami uczestnicy rynku nie pozwolą

sobie na zawyżanie cen ponad ich poziom rynkowy. Ich zachowania, pomimo skoncentrowanej struktury, bliższe są rynkowi konkurencji doskonałej [Tomanek, 2005, s. 25]. Można zatem uznać, że przy rzeczywistej woli politycznej otwarcia rynku, sprawnym funkcjonowaniu organizatora oraz atrakcyjności rynku dla przewoźników można uzyskać wysoki poziom konkurencji. Rozwój konkurencji na rynku operatorskim będzie skutkował [Hebel, Wyszomirski, 2003, s. 99]:

- ograniczeniem bezpośredniego zaangażowania gmin w funkcjonowanie firm komunalnych,
- wyższą efektywnością świadczenia usług, przekładającą się na niższe koszty lub wyższą jakość usług.

Systematyczne znoszenie barier w dostępie do rynku transportu miejskiego przybliżyło go do rynku kontestowanego, charakteryzującego się niskimi kosztami utopionymi. Rozbudowany rynek dostawców autobusów i leasingodawców oraz możliwości podwykonawstwa sprawiają, że zasięg działania przewoźnika obejmuje praktycznie cały kraj. Przykładowo spółka Mobilis obsługuje zadania przewozowe w Bartoszycach, Krakowie, Warszawie, Mławie, Mrągowie i Serocku, z kolei spółka Warbus uczestniczy w realizacji przewozów w Trójmieście, Elblągu, Lublinie, Wrocławiu, Nowej Soli, Oborniku i Jastrzębia-Zdroju. Prywatni operatorzy rywalizują o rynki w różnych częściach kraju i o różnej wielkości. Z powodzeniem konkurują zarówno w mniejszych miastach, gdzie w trybie konkursowym wybiera się operatora całego systemu komunikacji miejskiej, jak i w aglomeracjach, gdzie przedmiotem postępowania są pojedyncze linie lub ich pakiety.

Pomimo intensywnej konkurencji przedsiębiorstwa przewozowe przejawiają skłonność do kooperacji. Kooperacja w transporcie miejskim realizowana jest poprzez zakładanie konsorcjów w celu pozyskania i obsługi określonego zadania przewozowego. Umożliwia to optymalizację wykorzystania taboru operatorów oraz połączenie potencjału technicznego w celu wzrostu ich konkurencyjności. Rosnące znaczenie poziomych powiązań w sektorze transportu miejskiego ilustruje sytuacja na rynku KZK GOP, który jest jednym z prekursorów wdrażania konkurencji regulowanej w Polsce (tabela 4).

Tabela 4. Udział konsorcjów w rynku KZK GOP

Rok	Liczba operatorów	Liczba konsorcjów	Łączny udział konsorcjów w rynku wg pracy eksploatacyjnej [%]
2007	27	1	6,16
2008	27	3	8,17
2009	32	6	10,47
2010	36	10	15,31
2011	40	13	12,55
2012	35	11	12,92
2013	32	12	10,81
2014	35	16	77,18
2015	30	15	80,25

Źródło: opracowanie własne.

Od 2007 roku na rynku KZK GOP pojawiły się konsorcja składające się najczęściej z dwóch operatorów. W latach 2007–2015 można zauważyć systematyczny wzrost liczby konsorcjów działających na rynku. Przekłada się to także na wzrost ich udziałów w rynku wg pracy eksploatacyjnej. W 2013 roku KZK GOP ogłosił duży przetarg na obsługę 181 linii autobusowych. Żaden pojedynczy operator nie był w stanie zagwarantować dostatecznej liczby autobusów. Wymogowi sprostało tylko konsorcjum złożone z trzech największych komunalnych operatorów. Konsorcjum to wygrało przetarg, co spowodowało, że ponad 65% rynku zostało przejęte przez jeden podmiot (konsorcjum).

Przedstawiona analiza rozwoju konkurencji na rynku transportu miejskiego w Polsce wskazuje, że jest to proces ciągły. Jeszcze przed wejściem do Unii Europejskiej stan tego rynku charakteryzowano następująco [Zagożdżon, 2003, s. 21]:

- dominacja struktur monopolistycznych zarówno w małych miastach, jak i na obszarach aglomeracji;
- brak mechanizmów konkurencyjnych – operatorzy nie odczuwają presji konkurencji;
- częste funkcjonowanie zakładów budżetowych;
- prywatni operatorzy działający tylko na rynkach konkurencji regulowanej (mało ośrodków – marginalne zjawisko).

Obecnie intensywność konkurencji jest coraz większa, jednak ze względu na uzależnienie wyników postępowań przetargowych od wysokości ceny jednostkowej wozokilometra istnieje ryzyko, że w dłuższej perspektywie zostanie zachwiana długookresowa rentowność operatorów (szczególnie w zakresie odtwarzania taboru) [Szałucki, Suchanek, 2015, s. 126]. Pomimo rozwoju rynku operatorskiego można wskazać następujące czynniki ograniczające efektywność modelu konkurencji regulowanej w Polsce: ograniczenia funkcji zarządów komunikacji miejskiej, niewprowadzenie realnej konkurencji w przewozach oraz przeregulowanie działalności w sferze użyteczności publicznej [Grzelec, 2012, s. 35–36].

Na rynku transportu miejskiego w Polsce wyraźna jest rywalizacja pomiędzy operatorami komunalnymi i prywatnymi. Charakterystyka tych grup została przedstawiona w tabeli 5.

**Tabela 5. Charakterystyka zachowań operatorów komunalnych i prywatnych**

Kryterium	Podmioty komunalne	Podmioty prywatne
Wielkość udziału w rynku	dominujący	mniejszościowy
Liczba podmiotów	jeden lub dwa podmioty na każdym rynku	wiele podmiotów na każdym rynku
Zasięg działania	tylko rynek lokalny	wiele rynków
Współpraca z innymi operatorami	działają samodzielnie	bardzo często tworzą konsorcja
Forma rywalizacji	jakościowa	cenowa

Źródło: Krawczyk, 2016, s. 73–81.

Podmioty komunalne posiadają dominujący udział w rynku lokalnym. Pozycja ta często wynika z uwarunkowań politycznych i przychylności organizatora transportu. Dochodzi

często do konfliktów interesu, ponieważ organizator transportu (np. gmina) może być równocześnie właścicielem lub współwłaścicielem operatora. Przedsiębiorstwa komunalne posiadają z reguły duże zaplecze taborowe i serwisowe, są jednak mało elastyczne i obsługują tylko rynek lokalny (nie startują w przetargach ogłaszanych przez innych organizatorów transportu). Przedsiębiorstwa te zdolne są do obsługi dużych zamówień i często oferują lepsze warunki pracy dla zatrudnionych. Z tych względów ich usługi są mniej konkurencyjne cenowo.

Przedsiębiorstwa prywatne charakteryzują się znacznie większą elastycznością. Zasięg ich działania jest często ogólnopolski – obsługują linie i różnych organizatorów transportu na terenie całego kraju. Podmioty te często współpracują z pozostałymi operatorami prywatnymi, zawierając konsorcja i wspólnie startując w przetargach. Pomimo iż nie posiadają dominującego udziału w rynkach, z reguły są w stanie zaoferować niższe ceny od operatorów komunalnych.

## 5. Podsumowanie

W obecnej sytuacji prawnej organizator transportu ma możliwość implementacji konkurencji w procesie wyboru operatora. Zastosowanie takich rozwiązań ograniczone jest oddziaływaniem monopolu naturalnego w tym segmencie rynku oraz pewną wygodą ustanowienia podmiotu wewnętrznego. Warunkiem osiągnięcia korzyści wynikających z otwarcia rynku i uruchomienia oddziaływań konkurencyjnych jest funkcjonowanie rynku operatorskiego oraz zaangażowanie zamawiającego (organizatora) w przeprowadzenie skutecznego i efektywnego postępowania przetargowego. Rynek operatorski w Polsce rozwinął się głównie za sprawą deregulacji na rynku KZK GOP. Wiele z podmiotów, które rozpoczynały działalność od obsługi miast aglomeracji górnośląskiej, obecnie świadczy usługi dla różnych organizatorów transportu publicznego. Podmioty prywatne są bardzo aktywne w pozyskiwaniu zleceń przewozowych w skali całego kraju, rozumieją też korzyści wynikające ze współpracy. Konkurencja na rynku powinna sprzyjać weryfikacji poziomu kosztów oraz motywować do ciągłej optymalizacji zarządzania na poziomie operatora. W sytuacji otwarcia rynku organizator powinien jednak wzmocnić funkcje kontrolne i stale weryfikować jakość usług świadczonych przez operatorów.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że rzeczywiste wdrożenie konkurencji na rynku publicznego transportu zbiorowego napotyka istotne trudności. Pomimo rozwijającego się rynku operatorskiego utrzymywanie przez sferę samorządową dominacji operatorów komunalnych blokuje wejście na rynek nowych podmiotów. Instytucja podmiotu wewnętrznego (w rozumieniu WE 1370/2007) zdaje się bardzo wygodnym i bezpiecznym rozwiązaniem dla organizatorów. Podstawą ewentualnych zmian przepisów będą wytyczne UE, która w ramach ciągłych prac nad prawodawstwem liberalizującym rynek transportu planuje wdrożyć dodatkowe wymagania w zakresie ustanowienia podmiotu wewnętrznego.

## Bibliografia

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2004 nr 19 poz. 177).
2. Baumol W.J., *On the Proper Cost Tests for Natural Monopoly in a Multiproduct Industry*, „American Economic Review” 1977, No. 67.
3. Bąkowski W., Szewczuk A., *Warunki przekształceń własnościowych w komunikacji miejskiej*, „Przegląd Komunikacyjny” 1991, nr 7.
4. Bishop S., Walker M., *The economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurements*, Sweet & Maxwell, London 2010.
5. Dydkowski G., *Integracja transportu miejskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2009.
6. Dydkowski G., Tomanek R., *Finansowanie rozwoju transportu zbiorowego w warunkach liberalizacji*, „Transport Miejski i Regionalny” 2008, nr 11.
7. Fiedor B., *Regulacja państwowa a monopole naturalne*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej imienia Oskara Langego we Wrocławiu” 1991, nr 598.
8. Ginevicius R., Cirba S., *Additive measurement of market concentration*, „Journal of Business Economics and Management” 2009, No. 10(3).
9. Grzelec K., *Restrukturyzacja miejskiego transportu zbiorowego w Polsce. Od monopolu do... monopolu*, „Transport Miejski i Regionalny” 2012, nr 12.
10. Hebel K., Wyszomirski O., *Liberalizacja i prywatyzacja lokalnego transportu zbiorowego na przykładzie Aglomeracji Gdańskiej* [w:] *Liberalizacja transportu w warunkach transformacji gospodarczej*, G. Dydkowski, R. Tomanek (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, s. 99.
11. Krawczyk G., *Behaviours of Bus Operators in the Regulated Competition Market – on the Example of Silesia Region of Poland* [w:] *Sustainable Transport Development, Innovation and Technology*, Suchanek M. (eds), TranSopot 2016, Springer Proceedings in Business and Economics, Springer, Cham.
12. Liberadzki B., *Fiskalizm a strategiczne cele transportu*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2013, nr 123.
13. Mas-Colell A., Whinston M.D., Green J.R., *Microeconomics Theory*, Oxford University Press, New York 1995.
14. Miecznikowski S., *Formy oraz intensywność konkurencji w transporcie miejskim* [w:] *Transport miejski. Ekonomika i Organizacja*, O. Wyszomirski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2007.
15. Miłaszewicz D., *Problemy społecznej efektywności sektora publicznego*, „Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 180.
16. *Polski rynek usług transportowych. Funkcjonowanie – przemiany – rozwój*, D. Rucińska (red.), Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
17. *Raport o stanie komunikacji miejskiej w Polsce w latach 2000–2012*, C. Radziejewicz i in. (red.), IGKM, Warszawa 2013.
18. *Sektor publiczny w Polsce i na Świecie*, J. Kleer (red.), CeDeWu, Warszawa 2005.



19. Szałucki K., Suchanek M., *Publiczny transport zbiorowy w warunkach niestabilności struktur zarządczych. Studium struktur dysypatywnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Problemy Transportu i Logistyki” 2015, nr 30.
20. Tomanek R., *Problemy ustalania wielkości dopłat do transportu zbiorowego w warunkach integracji [w:] System dopłat do publicznego transportu zbiorowego w komunikacyjnych związkach komunalnych w Polsce*, R. Janecki, W. Starowicz (red.), Wydawnictwo PiT Kraków, Kraków 2009.
21. Tomanek R., *Transport zbiorowy w świetle teorii rynków kontestowanych*, „Przegląd Komunikacyjny” 2005, nr 6.
22. *Warunki konkurencji na rynku przewozów o charakterze użyteczności publicznej – ocena na podstawie zawieranych umów*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2016.
23. Wyszomirski O., Szałucki K., *Urynkowienie komunikacji miejskiej*, „Przegląd Komunikacyjny” 1991, nr 6.
24. Zagożdżon B., *Konkurencja na rynku publicznego transportu miejskiego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2003, nr 5.

---

## Development of public transport operators' market in Poland

---

### Abstract

Public transport operators' market exhibits characteristics of a natural monopoly. As a result, in many public transport markets in Poland public transport services are rendered through the establishing of an internal operator (EC Regulation 1370/2007). Those who organise public passenger transport and outsource a substantial part of the service implement competitive solutions and models based on controlled competition. Within this model, operators are selected as a result of public procurement procedure. In most cases, contracts are awarded for one or a package of connections to private or municipal operators who compete for them. The paper evaluates the development of controlled competition on a strongly concentrated market of public passenger transport through the lens of operator's market. Data come mostly from the organisers of public transport services and they concern the share of these operators in the market of transport connections and results of tender proceedings, which show how active these operators are in seeking new contracts. Based on the analyses we have indicated principal development trends in the public passenger transport market in Poland.

**Keywords:** public transport, controlled competition, liberalisation

**JEL classification codes:** L10, R49

---

