PŘÍSTUPY K LIBERALIZACI OSOBNÍ ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY V ČR¹

DOI: 10.18267/j.aop.499

Zdeněk Tomeš, Monika Jandová*

Abstract

Approaches to Czech Passenger Railway Market Liberalisation

Competition on the Czech railway passenger market has been developing recently. It is possible to distinguish two types of competition – unregulated competition (competition on the market) and regulated competition (competition for the market). Competition on the market is present on the Prague–Ostrava route and competition for the market has been applied in a few public tenders for subsidised services. However, the substantial part of the Czech railway passenger market has remained closed and there is a question how to proceed with the competition development – whether to promote competition on the market or competition for the market. Based on European and modelling experience, there is an argument for more competition for the market.

Keywords: Railways, competition, open access, competitive tendering, direct awarding, Czech Republic

JEL Classification: L22, L43, L92, R41

Úvod

V evropských zemích bylo v osobní železniční dopravě dlouholetou tradicí uzavření trhu. Během posledních dvaceti let se tato situace mění a postupně je do poskytování služeb osobní dopravy zaváděna konkurence. Smyslem zavádění konkurence na železnici je dle Evropské komise zvýšení efektivity odvětví a jeho revitalizace na dopravním trhu [EC, 2011]. Existují ovšem dva odlišné způsoby, jak konkurenci na železnici zavádět. Prvním je neregulovaná konkurence (konkurence na trhu, *open access*), kdy jednotliví dopravci provozují na daném železničním spojení své vlaky v přímé konkurenci proti sobě. Tento typ konkurence na železnici není v evropských podmínkách příliš obvyklý, neboť vyžaduje provozování služeb bez příspěvku veřejných dotací. V EU existuje pouze málo meziměstských spojení, která by mohla být bez dotací zisková. Odhaduje se, že až 90 % veškerých

¹ Tento výzkum byl podpořen grantem TACR TD020010: Optimalizace a zefektivnění zadávání a kontroly veřejných soutěží v osobní železniční dopravě v ČR v kontextu společných politik EU.

* Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta (tomes@econ.muni.cz); Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta (jandova@econ.muni.cz).

služeb musí být dotováno z veřejných rozpočtů [CER, 2007]. Dalším důvodem nízkého výskytu neregulované konkurence je skutečnost, že ji několik evropských států (Portugalsko, Španělsko, Francie, Belgie, Irsko, Finsko, Norsko) v oblasti osobních železničních služeb vůbec nepovoluje. Deklarovaným důvodem bývá snaha zabránit „vzobávání rozi-nek“ ze systému, neboť panují obavy, že by se konkurenti soustředili pouze na nejlukrativnější spojení. Při poskytování služeb osobní železniční dopravy je tak v evropských podmínkách častější zavádění regulované konkurence (konkurence o trh, *competitive tendering*), kdy je na výhradní právo provozování dotovaných služeb vypsána veřejná soutěž. Vítězem soutěže je pak dopravce, který požaduje nejnižší dotaci na provozování služeb v požadované kvalitě a rozsahu. Vypisování veřejných soutěží při organizaci trhu osobních železničních služeb se ve větší či menší míře využívá v téměř všech evropských zemích.

V současnosti se v ČR paralelně rozvíjí oba typy konkurence. Převážná část trhu ovšem zůstává stále uzavřená před vlivem konkurence, protože výraznou většinu objednávaných (dotovaných) služeb osobní železniční dopravy získají České dráhy přímým zadáním, bez výběrového řízení. Nabízí se tak otázka, jakou cestou postupovat při další liberalizaci tohoto trhu – zda se vydat spíše cestou neregulované konkurence na trhu, nebo dát přednost regulované konkurenci v podobě soutěží o trh. Cílem tohoto článku je na základě závěrů ze simulačních modelů a zahraničních zkušeností vyhodnotit, zda je pro český trh osobní železniční dopravy vhodnější *konkurence na trhu* nebo *o trh*. Struktura článku je následující. Po 1. metodologické kapitole následuje kapitola 2., shrnující výsledky teoretických a simulačních studií. Kapitola 3. shrnuje evropské zkušenosti se zaváděním konkurence na trhu a konkurence o trh. Kapitola 4. analyzuje dosavadní zkušenosti se zaváděním konkurence v ČR a v kapitole 5. jsou vyhodnoceny výhody a nevýhody obou systémů a formulována doporučení pro českou dopravní politiku.

1. Metodologie

Práce je přehledovou statí shrnující závěry teoretických i empirických prací na téma konkurence na železnici v evropských zemích. Na základě jejich vyhodnocení pak formuluje doporučení, zda by se ČR v liberalizaci tohoto sektoru měla dále vydat cestou *konkurence na trhu* nebo *konkurence o trh*. Neregulovaná konkurence na páteřních tratích se v osobní železniční dopravě v evropských podmínkách objevila teprve nedávno a první empirické výsledky z Itálie či Rakouska sice poskytují určitou orientaci o jejich prvotním dopadu na nabídku, poptávku i tržní rovnováhu, chybí však jejich dlouhodobé zhodnocení a systematické zachycení. Proto se při zhodnocení vlivu konkurence na trh a na tržní rovnováhu využívá simulačních studií, které jsou schopny modelovat komplexní působení tohoto typu konkurence na krátkodobou i dlouhodobou tržní rovnováhu při různých parametrech trhu i konkurenčního vstupu. Bohatší empirický materiál je dostupný při vyhodnocení vlivu regulované konkurence, neboť řada evropských zemí již přistoupila v různých tržních segmentech k liberalizaci trhu pomocí výběrových řízení, a existuje tak dostatek zkušeností s dopadem tohoto typu konkurence při různém institucionálním nastavení. V ČR je trh osobních železničních služeb stále z velké části uzavřen, ale existují zde i první zkušenosti jak s liberalizací pomocí *konkurence na trhu* (Praha–Ostrava), tak *konkurence o trh* (Pardubice–Liberec, Plzeň–Most, některé regionální soutěže). Vyhodnocení výsledků těchto zkušeností v kontextu zkušeností evropských zemí s pokročilejší

liberalizací trhu a výsledky simulačních studií pak vytváří podklad pro zodpovězení naší otázky, a sice zda se při další liberalizaci trhu v ČR vydat cestou *konkurence o trh* nebo *konkurence na trhu*.

2. Teoretická východiska

S reálným fungováním neregulované *konkurence na trhu* osobních železničních služeb jsou pouze velmi omezené zkušenosti, a proto ke zkoumání jejího dopadu na trh vzniklo několik teoretických a simulačních studií. Klasickou studii na toto téma předložil Preston et al. [1999]. Zkoumala dopad vstupu neregulované konkurence na vývoj železničního spojení mezi dvěma velkými městy. Autoři sestrojili simulační model, ve kterém byly poptávka i nákladové křivky kalibrovány reálnými britskými daty. V závislosti na potenciálu trhu a reputaci původního dominantního dopravce autoři identifikovali čtyři možné strategie nově vstupujícího konkurenta:

- Vyzobávání rozinek (*cherry picking*) – duplikace nejziskovějších spojení (v dopravní špičce).
- Plný vstup (*head-on competition*) – duplikace všech spojení.
- Diferenciace služeb (*product differentiation*) – snaha odlišit se od původního dominantního dopravce odlišným standardem služeb.
- Vstup na tržní okraj (*niche market entry*) – snaha vyhnout se přímé konkurenci s původním dominantním dopravcem diferenciací služeb a výběrem okrajové části trhu.

Autoři následně zkoumali dopad jednotlivých strategií na vývoj přebytku spotřebitele a výrobce a dospěli k následujícím výsledkům. V případě strategie vyzobávání rozinek byl vstup pro nového konkurenta ziskový a ve většině scénářů se v zisku udržel také původní dominantní dopravce. Strategie plného vstupu vedla k cenové válce, která způsobila prudký propad zisků všech dopravců na trase. V tomto případě sice docházelo k velkému transferu přebytků od výrobců ke spotřebitelům, ale dopad na celkový blahobyt byl záporný. Typickým výsledkem této varianty pak bylo, že jeden z konkurentů musel trh opustit. V případě scénáře vstupu na tržní okraj se nově vstupující obvykle byl schopen ve svém tržním segmentu udržet a oba konkurenti dosahovali zisku.

Tento základní model byl dále rozvíjen v pozdější studii [Preston et al., 2002] a testován na švédských datech. Zde se prokázalo, že k vyšší úspěšnosti vstupu nových konkurentů vedou nižší poplatky za použití infrastruktury. Následně Preston [2009] identifikoval jako možnou bariéru pro rozvoj neregulované konkurence nedostatečnou kapacitu infrastruktury. Doposud poslední studií využívající tuto metodologii vypracovali Johnson a Nash [2012], kteří analyzovali dopad vstupu neregulované konkurence na mezinárodní železniční linku, na níž současně existuje silná domácí poptávka. Autoři v souladu s předchozími studiemi dospěli k závěru, že plný vstup vede ke značným přínosům pro cestující (nižší ceny a lepší služby), tyto výhody jsou však celkově převáženy snížením přebytku dopravců, kteří díky cenové válce čelí drastickým finančním ztrátám.

Odlišný způsob modelování neregulované konkurence volil Ivaldi [2005], když zkonstruoval čistě teoretický model nabídky a poptávky na neregulovaném trhu

osobních železničních služeb a na jeho základě formuloval následující předpovědi ohledně dopadu vstupu nového konkurenta na trasu ovládanou původním dominantním dopravcem:

- Pravděpodobným důsledkem přímé konkurence na trhu je cenová válka s cílem přilákat zákazníky od konkurence, protože mezní náklady na dodatečně přepraveného cestujícího leží pod úrovní průměrných nákladů.
- V důsledku cenové války nemusí být konkurence na trhu dlouhodobě udržitelná.
- Konkurenti se budou snažit zmírnit velmi intenzivní tlak cenové konkurence pomocí diferenciací svých produktů.
- Pokud spolu soutěží nový konkurent působící na jedné trati a dominantní dopravce, který obsluhuje celou síť, může dominantní dopravce zareagovat strategicky a organizovat navazující spojení tak, aby nenavazovala na služby nového konkurenta.²
- Lze očekávat, že se dominantní firma uchýlí k použití predátorských cen nebo z něj bude minimálně konkurenty obviňována v případě ostré, ale legitimní konkurence.

Výsledky těchto studií tudíž zpochybňují pozitivní vliv neregulované konkurence na efektivitu trhu osobní železniční dopravy. Také dle United Nations [2003] není v případě existence významných bariér vstupu do odvětví a v situacích, kdy je efektivní rozsah přepravy relativně velký v rámci celkové velikosti trhu, neregulovaná konkurence vhodným řešením organizace trhu. Regulovaná konkurence v podobě výběrového řízení na výhradního poskytovatele služby tak může být vhodnějším postupem při snaze regulovat přirozené monopoly, jejímž účelem je zabezpečit službu, na jejíž provozování má stát zájem, za co nejnížší dotaci [Demsetz, 1968].

Zavedení *konkurence o trh* na železnici vede obvykle ke snížení vyplácených dotací, ke zlepšení efektivity poskytovaných služeb a v některých případech také k inovacím [Alexandersson, 2010]. Výsledkem veřejné soutěže je výběr dopravce, který nabízí objednateli nejlepší podmínky, čímž se vytváří tlak na podávání nákladově efektivních nabídek. Vítěz soutěže je v době trvání smlouvy odkázán na vyplácení dotací ze strany objednatele, a proto je u něj motivace snižovat náklady a zlepšovat kvalitu služeb zachována během celé doby kontraktu. Potřeba přímé regulace je tak ve srovnání s přímou privatizací minimalizována a současně si objednatel ponechává vliv na výši jízdného a kvalitu služeb [Nash, 2011]. Další výhodou regulace konkurence je, že omezuje možnost predátorského chování ze strany dominantního dopravce, protože nový efektivnější dopravce přebírá celý trh najednou a nikoliv postupně jako v případě konkurence na trhu [Shires et al., 1994]. Z pohledu dopravců je podstatné, že účastníci soutěže podávají své nabídky dříve, než se zavázali k vysokým investicím do kolejové techniky, což snižuje rizikovou prémii v odvětví. Hlavními problémy při zavádění *konkurence o trh* zůstává potenciálně koluzní chování soutěžitelů při malém počtu účastníků soutěže a jejich nejistota ohledně budoucího vývoje komplikující sepsání kontraktů, ve kterých

2 To je realizovatelné spíše v polycentrických sítích (např. Německo), než v monocentrických (např. Francie).

je obtížné postihnout veškeré varianty budoucího vývoje. Případné renegociace uzavřených smluv také snižují účinnost konkurence a podporují u těchto soutěží fenomén „vítězova prokletí“ [Williamson, 1976].

3. Zahraniční zkušenosti

I když je výskyt neregulované konkurence v poskytování služeb osobní železniční dopravy stále ještě řídkým jevem, v několika evropských zemích je již možné pozorovat dopady jejího působení na trh a současně je srovnávat s tržními důsledky konkurence regulované. Tato kapitola podává přehled empirických zkušeností z Velké Británie, Německa, Švédska, Itálie a Rakouska, což jsou evropské země, v nichž lze aktuálně pozorovat soužití regulované a neregulované konkurence.³

3.1 Neregulovaná konkurence

Velká Británie

Vstup komerčních dopravců v režimu *open access* je ve Velké Británii umožněn, je však silně regulován. V současnosti je možné požádat o volný vstup na britskou železniční síť, ovšem potenciální uchazeč musí regulátorovi prokázat, že by jeho vstup generoval nové tržby a nejednalo by se o pouhé přetahování zákazníků od existujících dopravců. Konkrétně musí potenciální zájemce o vstup prokázat, že 30 % jeho tržeb bude od nových zákazníků [ORR, 2011]. V důsledku této přísné regulace se *open access* prosazuje pouze na dvou trasách: Londýn–Hull a Londýn–Sunderland, což jsou města, která dříve neměla s Londýnem přímé spojení. Podíl konkurence na trhu je v Británii menší než 1 % veškerých výkonů [Griffiths, 2009].

Německo

V Německu existuje striktní rozdělení mezi regionální a dálkovou dopravou. Dálková doprava je provozována bez dotací, na komerční riziko dopravců, a je v ní umožněna volná konkurence na trhu. Přesto tomuto trhu zcela dominují Deutsche Bahn (DB) s tržním podílem více než 99 % [Deville a Verduyn, 2012]. Od roku 1994 sice došlo k asi deseti pokusům nových dopravců o vstup na trh proti DB [Séguret, 2009], většina z nich však neuspěla a nyní jsou v provozu pouze dva, kteří poskytují přepravní služby na okrajových spojeních [EC, 2013]. Jedná se o Harz-Berlin-Express (HBX) a Hamburg-Köln-Express (HKX), přičemž druhý jmenovaný jezdí za nižší ceny než DB, frekvence jeho spojů je však nízká a současně není dominantnímu DB nasazujícímu nové moderní vlaky schopný konkurovat kvalitou [Jirásek, 2014]. Příčiny neúspěchu neregulované konkurence v Německu bývají spojovány s vysokými poplatky za vstup do infrastruktury [Link, 2004], skrytou integrací regionální a dálkové dopravy [Séguret, 2009] nebo s diskriminací nových dopravců ze strany DB [Nigrin, 2014].

3 Do přehledu nebylo zahrnuto Slovensko, kde konkurence na trhu působí od prosince 2014 a nebylo zatím možné vyhodnotit její důsledky.

Švédsko

V současnosti existuje na celé železniční síti právo komerčního *open accessu*, ovšem z důvodu komerční neatraktivnosti většiny spojení není příliš využíváno. Neregulovaná konkurence se v současnosti rozvíjí na několika málo tratích na jihu země. Dopravce Öresundståg (ÖT) vstoupil na trať Gothenburg – Malmö/Kodaň v roce 2009 proti dominantnímu Statens Järnvägar (SJ) cestou diferenciací produktu (cena, komfort, frekvence) a původní SJ v roce 2012 z tohoto regionálního trhu vytlačil [Anderson, 2012]. Druhým *open access* dopravcem je Snälltåget, který od roku 2010 poskytuje přepravní služby na dálkové trati Malmö–Stockholm a v letním období také Malmö–Berlín. Jak ovšem uvádí EC [2013], frekvence spojení není příliš vysoká, a tak nemá významný dopad na švédský železniční trh.

Itálie

V Itálii došlo ke vstupu soukromé neregulované konkurence na páteřní trasu Milán–Florence–Řím–Neapol v dubnu roku 2012. Jedná se o první a dosud jediný případ neregulované konkurence na vysokorychlostní železniční trati. Nový dopravce NTV se ocitl v konkurenčním boji s dominantním dopravcem Trenitalia italských státních drah. Výsledkem působení konkurence byl nárůst počtu spojení, pokles cen, růst poptávky a vyšší variabilita služeb na trati [Cascetta et al., 2013]. Ovšem nový dopravce NTV se stále nemůže vymanit ze ztrát a stěžuje si na opakované protisoutěžní chování Trenitalie v oblasti přidělování kapacity a predátorských cen.

Rakousko

Rakouský železniční trh je sice otevřen od roku 1998, dosud však došlo pouze ke dvěma vstupům. Prvním *open access* vstupem bylo zahájení provozu City Airport Train (pří městské spojení z Vídně na letiště) od roku 2003. Významnějším je pak rok 2011, kdy na páteřní trasu Vídeň–Linec–Salzburg vstoupil nový soukromý provozovatel Westbahn a začal konkurovat státnímu dopravci ÖBB. V důsledku tohoto vstupu došlo k růstu frekvence spojení a k poklesu cen pro konečného zákazníka. V reakci na nižší ceny soukromého dopravce přišly ÖBB se zvýhodněnou nabídkou jízdného na této trase, čímž otupily nástup nové konkurence. Obsazenost linek Westbahnu je výrazně nižší než u ÖBB a Westbahn se nedaří vymanit z účetních ztrát a současně si opakovaně stěžoval na diskriminaci v přístupu do infrastruktury, neboť v Rakousku je ÖBB současně jejím správcem [Komárek, 2014].

3.2 Regulovaná konkurence

Velká Británie

Dálková a regionální doprava jsou v britském systému integrovány v rámci 25 geograficky oddělených franšiz, které jsou opakovaně soutěženy. Vítězem každé soutěže se stává dopravce, který požaduje nejnižší dotaci na její provozování při stanovených požadavcích na kvalitu, frekvenci a spolehlivost provozu. Zhodnocením britského modelu *konkurence o trh* se zabývali Smith et al. [2009] a dospěli k tomu, že *konkurence o trh* vyvolala dlouhodobý růst výkonů a tržeb, na druhé straně však neuspěla ve snížení jednotkových nákladů a jako organizačně náročná se ukázala renegociace kontraktů. Při vyhodnocování britské reformní zkušenosti je potřebné vzít v úvahu, že tato byla v evropských podmínkách unikátní rozsahem fragmentace a privatizace odvětví.

Německo

V Německu je regulována konkurence v regionální dopravě. Regionální dopravní úřady zde mají na výběr, zda na provozování těchto dotovaných služeb vyhlásí veřejnou soutěž, anebo je přímo zadají některému z dopravců. V období 1995–2011 byly dvě třetiny zakázek zadány přímo DB a jedna třetina zakázek prošla veřejnou soutěží [Hunold a Wolf, 2013]. Lalive a Schmutzler [2008] se zabývali determinanty úspěšnosti výběrových řízení ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko a dospěli k závěru, že na soutěžených spojeních byla následně vyšší frekvence spojů než na nesoutěžených a že v soutěžených relacích docházelo také k vyššímu tempu růstu frekvence spojů. Tyto efekty pak autoři na širším datovém vzorku kvantifikovali, přičemž se ukázalo, že frekvence spojení byla u soutěžených spojení o 16 % vyšší než u nesoutěžených a vysoutěžená cena byla u soutěžených spojení o 25 % nižší než u přímo zadáných zakázek [Lalive a Schmutzler, 2011].

Švédsko

Z důvodu komerční neatraktivnosti jsou ve Švédsku všechny spoje v regionální a většina spojů v dálkové dopravě dotovány z veřejných rozpočtů a na jejich provozování jsou striktně vypisovány veřejné soutěže. Důsledkem zavádění veřejných soutěží do výběru dopravce a dotovaných služeb oproti dřívějšímu přímému zadání bylo snížení veřejných dotací až o 20 % [Alexandersson a Hultén, 2008].

Rakousko

V Rakousku nejsou výběrové soutěže využívány vůbec a v rámci závazku veřejné služby jsou kontrakty přímo přidělovány ÖBB, případně malým dopravcům, kteří vlastní místní tratě. Jistý náznak změny přináší současná smlouva v rámci závazku veřejné služby, kterou sice dostalo ÖBB do roku 2019, ale současně jsou objednané výkony rozděleny do balíčků s tím, že některé balíčky mohou být soutěženy před tímto datem [IRG-Rail, 2012].

Itálie

Využívání soutěží o trh je navzdory deklarovanému zájmu o liberalizaci trhu v Itálii stále velmi omezené [OECD, 2013]. Dosud proběhly pouze tři z plánovaných dvaceti soutěží a slabý konkurenční tlak nemotivuje dopravce ke zlepšování svých služeb, zejména pak při opakovaném vyhlašování soutěží. Bariérou většího prosazení *konkurence o trh* jsou zejména existující vazby mezi objednateli a dominantním dopravcem, chybějící legislativa řešící problematiku koluzí a nedostatečný přístup soukromých operátorů k dostupnému vozovému parku a opravnám [Stanta a Galli, 2005].

4. Konkurenční situace v České republice

V systému české osobní železniční dopravy je možné rozlišit dopravu regionální a dálkovou. Dopravu regionální představuje spojení menších sídel a dojížděka do větších měst, která je objednáвана a dotována krajskými úřady. Dálkovou dopravu tvoří rychlé spojení velkých měst a je organizována a dotována Ministerstvem dopravy. Vývoj dotací do obou typů dopravy zachycuje následující tabulka.

Tabulka 1 | Výše dotací na úhradu ztrát osobní železniční dopravy v ČR 2003–2013, miliardy Kč, stálé ceny roku 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dálková	6,34	6,17	3,24	3,07	4,12	4,62	4,32	4,36	4,29	4,15	4,03
Regionální	2,76	2,76	5,51	5,51	5,51	5,59	9,02	8,59	8,61	8,63	8,74
Celkem	9,10	8,93	8,74	8,58	9,62	10,21	13,34	12,95	12,91	12,78	12,77

Zdroj: ČD 2004–2014

Obvyklou formou přidělení dotovaných služeb bylo přímé zadání Českým drahám. S postupující evropskou liberalizací ovšem dochází ke změně a k zavádění konkurence do poskytování železničních služeb i na české železnici. Začíná se tak rozvíjet jak konkurence neregulovaná, tak regulovaná.

4.1 Neregulovaná konkurence

Poskytování služeb osobní železniční dopravy bez příspěvku veřejných dotací je principiálně možné na libovolné železniční trati v ČR, vzhledem ke ztrátovosti provozu na téměř všech spojeních však není tato možnost příliš využívána. Zásadní výjimku ovšem představuje páteřní trať Praha–Pardubice–Olomouc–Ostrava, která je nejvytíženějším železničním spojením v ČR. Do konce roku 2011 zde provozovaly služby výhradně České dráhy s cenovými relacemi 620 Kč ve vlacích SC Pendolino a 420 Kč ve vlacích kategorie IC [Jandová a Rederer, 2013]. Na konci roku 2011 bylo ukončeno dotování provozu a linka se stala předmětem tvrdého konkurenčního boje. Jako první na toto spojení vstoupil provozovatel RegioJet a v důsledku intenzivního konkurenčního boje klesly ceny až na úroveň 210 Kč. RegioJet obvinil České dráhy z uplatňování podnákladových cen a podal stížnost k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a následně i žalobu na náhradu škody k soudu. Intenzita konkurenčního boje na trati Praha–Ostrava dále zesílila na konci roku 2012, kdy na tuto trať vstoupil třetí dopravce – LEO Express –, přičemž v důsledku jeho vstupu se nejnižší ceny propadly až na 99 Kč. Kromě poklesu cen jízdného také výrazně vzrostla kvalita služeb a zvýšila se frekvence spojení na této relaci. Obdobně jako v Itálii a Rakousku však cenová válka dostala všechny dopravce do ztrát. V roce 2012 uváděl RegioJet ztrátu 76 mil. Kč, v následujícím roce pak 93 mil. Kč, zatímco LEO Express uváděl v roce 2013 ztrátu 159 mil. Kč. Dominantní ČD informace pro jednotlivé trati nezveřejňuje, ale neoficiálně jsou také ve ztrátě. Mezi další problematické důsledky fungování neregulované konkurence na trati Praha–Ostrava patří snížení průměrné délky vlaku, kongesce na železniční infrastruktuře a zpomalování regionální dopravy v okolí Prahy a Ostravy [Tomeš et al., 2014].

4.2 Regulovaná konkurence

I když zcela dominantním způsobem přidělení dotovaných služeb je přímé zadání Českým drahám, několik soutěží již proběhlo. V roce 2006 Ministerstvo dopravy vypsallo dvě soutěže na provozování dotovaných služeb na trati Pardubice–Liberec a Most–Plzeň. Výsledky soutěží vzbudily velký rozruch, protože obě soutěže vyhrály České dráhy

s velmi nízkými cenami za vlakový kilometr. Tyto ceny byly natolik nízké, že vyvolaly obvinění konkurence z používání podnákladových cen a následné šetření ÚOHS. Další soutěží vyhlášenou Ministerstvem byla soutěž z roku 2012 na spojení Ostrava–Krnov–Olomouc, do kterého se České dráhy nepřihlášily, protože nebyly schopny dodržet soutěžní lhůty [Pejša, 2012]. Do soutěže se přihlásili pouze dva dopravci – RegioJet a Arriva. Po vyloučení Arrivy z důvodů nesplnění kvalifikačních podmínek soutěže zbyl pouze RegioJet. Při jednom soutěžícím však nemohla soutěž dále pokračovat, byla zrušena, ale zakázka měla být přímo přidělena firmě RegioJet. K tomu však nakonec nedošlo.

Tabulka 2 | Přehled vyhlášených výběrových soutěží

Objednatel	Rok	Trať	Počet přihlášek	Vítěz	Poznámka
Ministerstvo dopravy	2005	Plzeň–Most Pardubice–Liberec	3	ČD	ČD obviněny z dumpingu
	2012	Ostrava–Opava–Olomouc	2	–	zrušeno (přímo přiděleno ČD)
	2014	Pardubice–Liberec	2	ČD	
Karlovarský kraj	2006	K. Vary – Mar. Lázně	3	Viamont	1. rok Viamont nedostal kapacitu
Liberecký kraj	2006	Smržovka – Jos. Důl Tanvald – Žel. Brod Liberec–Harrachov	n.a.	–	zrušeno (přímo přiděleno ČD)
	2008	Smržovka – Jos. Důl Liberec–Harrachov Liberec–Černousy Raspenava – Bílý potok Frýdlant–Jindřichovice	3	ČD	ČD obviněny z dumpingu
Liberecký a Ústecký kraj	2010	Liberec–Seifhennersdorf	4	Vogtlandbahn	
Plzeňský kraj	2009	Plzeň–Blatno Plzeň–Domažlice Nýřany – Hefmanova Huť	4	–	zrušeno (přímo přiděleno ČD)

Zdroj: vlastní

Také v některých krajích došlo k ojedinělým pokusům o vypisování veřejných soutěží na provozování dotovaných služeb (viz Tabulka 2). K prvnímu regionálnímu výběrovému řízení došlo v roce 2006 v Karlovarském a Libereckém kraji, kde byla hlavním rozhodovacím kritériem cena. Zvítězil Viamont, který požadoval asi o 20 % nižší dotaci než druhé ČD.⁴ Druhé výběrové řízení z roku 2006 bylo sice původně zrušeno, Liberecký kraj se však svého záměru nevzdal a v roce 2008 soutěž vyhlásil znovu a na větší

4 Svůj provoz však Viamont zahájil až o rok později, neboť nedostal přidělenou kapacitu.

počet tratí. I v tomto případě byla rozhodujícím kritériem cena. Nabídka ČD byla nejnižší a dominantní dopravce tak zvítězil, dohrou však bylo obvinění ČD z dumpingu.

Zásadní změna pro organizování výběrových soutěží v regionální dopravě nastala v roce 2009. V očekávání zákonné normy č. 194/2010, která by krajům vyhlášení výběrových soutěží nařizovala, se v roce 2009 všechny krajské úřady rozhodly uzavřít s ČD exkluzivní smlouvu o poskytování dotovaných služeb regionální dopravy na deset let (2009–2019). Toto rozhodnutí bylo iniciováno Memorandem⁵ uzavřeným v říjnu 2009 mezi vládou a kraji, ve kterém se vláda zavázala stabilně financovat regionální železniční dopravu za podmínky, že bude uzavřena exkluzivní smlouva s jedním dopravcem. Tento krok na jednu stranu zabezpečil dlouhodobý stabilní rámec pro financování regionální osobní dopravy a umožnil tak Českým drahám spustit investice do nových regionálních vozových souprav s dlouhou dobou životnosti. Díky tomu došlo v období 2009–2014 v řadě regionů k výrazné modernizaci vozového parku. Na druhou stranu tyto exkluzivní smlouvy na dlouhou dobu uzavřely trh před konkurencí, a krajské úřady se tak samy zbavily možnosti dosahovat pomocí soutěží lepších podmínek, zejména snížení dotací. Jediná soutěž od podpisu Memoranda byla vyhlášena společně Libereckým a Ústeckým krajem pro regionální trať z Liberce do německého Seifhennersdorfu v roce 2010. Vítězem se stala společnost Vogtlandbahn ze skupiny Arriva, přičemž kraje výběrovým řízením získaly cenově a kvalitativně výhodnější nabídku oproti dosavadnímu provozu [Esterle, 2010].

5. Regulovat konkurenci v osobní železniční dopravě?

S výjimkou trasy Praha–Ostrava a několika málo vysoutěžených relací zůstává trh osobních železničních služeb v ČR uzavřen před vlivem konkurence a výhradním provozovatelem dotovaných služeb zůstávají dominantní České dráhy, kterým jsou tyto zakázky přidělovány přímo. Existující studie přitom dokumentují, že otevření železničního trhu konkurencí má příznivý dopad na kvalitu a/nebo cenu poskytovaných služeb. Otázkou je, zda zvolit cestu neregulované konkurence na trhu nebo regulované konkurence o trh.

Dosavadní zkušenosti s působením neregulované konkurence na trase Praha–Ostrava jsou nejednoznačné. V případě neregulované konkurence se v ČR prosadila strategie plného vstupu (tzv. *head-on competition*), přičemž se zde potvrzují závěry studie Preston et al. [1999], že tato strategie povede k cenové válce. Celkově vzato tak na straně přínosů došlo ke snížení ceny jízdného, zvýšení počtu spojení, k růstu kvality služeb a k mnoha inovacím v poskytovaných službách, které oslovily i cestující, kteří dosud veřejnou dopravu nevyužívali. Negativní stranou je pak fakt, že všichni dopravci jsou ve ztrátě, dochází ke vzniku kongescí na dopravní cestě s negativními dopady na cestovní časy regionální a nákladní dopravy, což zhoršuje její intermodální konkurenceschopnost. Srovnání se zahraničím ukazuje, že česká zkušenost není ojedinělá a že vstup nových dopravců vede k poklesu cen a zlepšení kvality poskytovaných služeb, současně je však ohrožena rentabilita dopravců a dochází ke sporům, zda ostrá konkurence na trhu nenabyla podoby zneužití dominantního postavení na trhu. Posoudit, zda celkový dopad neregulované konkurence na trh je spíše kladný nebo záporný, je obtížné z důvodu nedostatku dat. Při vyhodnocení vlivu konkurence na trh je tak nutné spoléhat na výsledky simulačních studií, jejichž závěrem bylo,

5 Memorandum o zajištění stabilního financování dopravní obslužnosti regionální železniční dopravou.

že zvýšení přebytku spotřebitele v důsledku benefitů pro cestující je menší než snížení přebytků výrobce z důvodů propadů jejich zisků, tudíž že celkový dopad na společenský blahobyt je záporný. Výsledky simulací ani praktické zkušenosti jak ze zahraničí, tak z ČR tedy nepodporují variantu *konkurence na trhu*.

Naopak působení *konkurence o trh* se v tomto odvětví osvědčuje. V Německu vedla její aplikace ke zvýšení frekvence služeb a poklesu dotací o 25 %, ve Švédsku vedla její aplikace k poklesu dotací až o 20 %. Zavedení *konkurence o trh* ve Velké Británii se obtížněji vyhodnocuje, protože bylo provázeno současnou fragmentací a privatizací odvětví, nicméně pozitivním faktorem zůstává pokles dotací a růst přepravních výkonů. Hlavní výhodou *konkurence o trh* je, že konkurenčnímu tlaku na zvýšení efektivity vystavuje i ztrátové služby a také spoje, u kterých jsou přepravní proudy natolik malé, že by jejich provozování více subjekty vedlo k růstu jednotkových nákladů. Kromě toho je výhodou regulované konkurence to, že nevede k destruktivní cenové konkurenci, lépe alokuje investice a umožňuje veřejným autoritám ovlivňovat frekvenci a kvalitu spojení.

V ČR prozatím proběhl pouze velmi omezený počet výběrových soutěží. Na základě zahraničních zkušeností lze očekávat, že jejich širší implementace by vedla k nižším cenám/dotacím, lepší kvalitě služeb a posílení inovací oproti stávajícímu stavu. V současné době brání širšímu rozvoji regulované *konkurence o trh* především Memorandum z roku 2009, které na 10–15 let uzavřelo trh regionální dopravy. I Ministerstvo dopravy přistupuje k vyhlášení veřejných soutěží v dálkové dopravě velmi váhavě a vyhlášení dalších soutěží se neustále oddaluje. Hlubším důvodem malého počtu uskutečněných soutěží může být také tlak Českých drah, které jsou schopny přes kontakty v politické reprezentaci účinně blokovat rychlejší postup liberalizace odvětví. Dalším důvodem může být také to, že pro objednatele veřejné dopravy je vypisování soutěží relativně obtížný proces v neznámém prostředí, a proto v řadě případů přetrvává zavedená a jednoduchá praxe přímého zadání dosavadnímu poskytovateli služeb, tedy ČD. Vyšší efektivitě odvětví by mohlo napomoci, kdyby byli objednatelé veřejné dopravy při vypisování veřejných soutěží odvážnější a při jejich designu se inspirovali zkušenostmi ze zahraničí.

Závěr

Velká část českého trhu osobních železničních služeb je uzavřena před působením konkurence a zakázky získávají dominantní České dráhy bez výběrového řízení. Výsledky teoretických i empirických studií dokumentují, že liberalizace trhu vede k poklesu cen a zlepšení kvality služeb. Zásadní otázkou je, zda se při další liberalizaci vydat cestou neregulované *konkurence na trhu* anebo regulace *konkurence* v podobě výběrových soutěží *o trh*. Na základě domácích i zahraničních zkušeností podepřených výsledky teoretických a simulačních studií lze doporučit druhou cestu.

Literatura

- ALEXANDERSSON, G., 2010. *The Accidental Deregulation – Essays on Reforms in the Swedish Bus and Railway Industries 1979–2009* [online]. Stockholm School of Economics. [cit. 18. 11. 2014]. Dostupné z: <http://hhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:349532/FULLTEXT02.pdf>.
- ALEXANDERSSON, G. a HULTÉN, S., 2008. *The Swedish Railway Deregulation Path* [online]. *Review of Network Economics*. Issue 1 [cit. 2. 4. 2014]. Dostupné z: <https://www.>

researchgate.net/publication/24049786_The_Swedish_Railway_Deregulation_Path.
ISSN 1446-9022.

- ANDERSON, M., 2012. *Railway liberalisation in Sweden* [online]. FSR 5th European Rail Transport Regulation Forum. [cit. 2. 4. 2014]. Dostupné z: <http://fsr.eui.eu/Documents/Presentations/Transport/5ERailTRF/on-line/121005AnderssonMats.pdf>.
- CASCETTA, E. et al., 2013. High-Speed Rail Demand: Before-and-After Evidence from the Italian Market. *disP – The Planning Review*. Issue 2, 51–59. ISSN 0251-3625.
- CER, 2007. *Why imposed undercompensation leads to the collapse of public transport* [PSO Fact Sheet]. Dostupné z: http://www.cer.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=uploads/media//PSO_fact_sheet.pdf&t=1407485382&hash=12a887b404f4ae340e549-7734d279f04ffea11d5.
- ČD, 2014. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2013* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.ceskedrahy.cz/assets/pro-investory/financni-zpravy/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-skupiny-cd-2013_final_1.pdf.
- ČD, 2013. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2012* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/pro-investory/financni-zpravy/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-skupiny-cd-2012.pdf>.
- ČD, 2012. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2011* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-skupiny-cd-2011.pdf>.
- ČD, 2011. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2010* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.ceskedrahy.cz/assets/pro-investory/financni-zpravy/vyrocnizpravy/vz-cd-2010_web.pdf.
- ČD, 2010. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2009* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/pro-investory/financni-zpravy/vyrocnizpravy/vyrocnizprava-skupiny-cd-za-rok-2009.pdf>.
- ČD, 2009. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2008* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vz_cd_2008_cz.pdf.
- ČD, 2008. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2007* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vz2007_1.pdf.
- ČD, 2007. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2006* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vz2006.pdf>.
- ČD, 2006. *Výroční zpráva Skupiny České dráhy za rok 2005* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vz2005.pdf>.
- ČD, 2005. *Výroční zpráva České dráhy, a.s., 2004* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vz2004.pdf>.
- ČD, 2004. *Výroční zpráva 2003* [online]. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.ceskedrahy.cz/assets/skupina-cd/fakta-a-cisla/vyrocnizpravy/vz2003-1.pdf>.
- DEMSETZ, H., 1968. Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics*. Issue 1, 55–65. ISSN 1537-5285.
- DEVILLE, X. a VERDUYN, F., 2012. *Implementation of EU legislation on rail liberalisation in Belgium, France, Germany and the Netherlands* [Working Paper No. 221, online]. Brussels: National Bank of Belgium. [cit. 30. 1. 2013]. Dostupné z: <http://aei.pitt.edu/34882/1/wp221En.pdf>.
- EC, 2013. *Impact Assessment – Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market*

- for domestic passenger transport services by rail [Commision Staff Working Document, online]. [cit. 30. 1. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0012&from=EN>.
- EC, 2011. *Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System* [White Paper, online]. [cit. 30. 1. 2013]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white_paper_com%282011%29_144_en.pdf.
- ESTERLE, Š., 2009. *Vogtlandbahn vyrazí od grafikonu 2010 na trať Liberec – Rybníště/Seifhennersdorf* [online]. [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: <http://dopravni.net/zeleznice/1992/vogtlandbahn-vyrazi-od-grafikonu-2010-na-trat-liberec-%E2%80%93-rybnisteseifhennersdorf/>.
- GRIFFITHS, T., 2009. On rail competition: the impact of open access entry on the Great Britain rail market. In BECK, A., VEENEMAN, W. a van de VELDE, D. (eds.). *Beyond Competitive Tendering* [Proceedings of the 11th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. 20. – 25. September 2009, Vol. 3]. Delft: Next Generation Infrastructures Foundation, 161–171.
- HUNOLD, M. a WOLF, C., 2013. *Competitive procurement design: Evidence from regional passenger railway services in Germany*. [ZEW Discussion Paper]. [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp13009.pdf>.
- IRG-Rail, 2012. *Annex to the Position Paper – Input to upcoming Fourth Railway Package* [online]. [cit. 3. 10 2014]. Dostupné z: <http://www.irk-rail.eu/app/download/5797891136/IRG-Rail+%2812%29+2a+--+Fourth+Package+Position+Paper+--+Annex.pdf>.
- IVALDI, M., 2005. Restructuring Railways: In Theory and Practice [CESifo DICE Report, online]. *Journal for Institutional Comparisons*. Issue 4, 3–9. [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: http://www.hermesricerche.it/ita/semconv/lvaldiRailways_1.pdf.
- JANDOVÁ, M. a REDERER, V., 2013. Milníky vývoje na dopravním rameni Praha–Ostrava. In KVIŽDA, M.; TOMEŠ, Z. (ed.) *Regulovaná a neregulovaná konkurence na kolejích*. Brno: MuniPress. 77–93. ISBN 978-80-210-6425-6.
- JIRÁSEK, J., 2014. Autobusy v Německu drtí železniční konkurenci. Komplikace začíná mít také Hamburg–Köln Express [online]. [cit. 10. 12. 2014]. Dostupné z: <http://firenet.cz/zeleznice/evropa-svet/2040-autobusy-v-nemecku-drti-zeleznicni-konkurenci-komplikace-zacina-mit-take-hamburg-k-koeln-express>.
- JOHNSON, D. a NASH, CH., 2012. Competition and the provision of rail passenger services: A simulation exercise. *Journal of Rail Transport Planning & Management*. Issue 1, 14–22. ISSN 2210-9706.
- KOMÁREK, O., 2014. *Open access konkurence na trati Wien–Salzburg* [Diplomová práce]. Brno: Masarykova univerzita.
- LALIVE, R. a SCHMUTZLER, A., 2008. Entry in liberalized railway markets: The German experience. *Review of Network Economics*. Issue 1, 37–52. ISSN 1446-9022.
- LALIVE, R. a SCHMUTZLER, A., 2011. Auctions vs negotiations in public procurement: which works better? [Working Paper No. 23, online]. University of Zurich. [cit. 30. 11. 2014]. Dostupné z: www.econ.uzh.ch/static/wp/econwp023.pdf.
- LINK, H., 2004. Rail infrastructure charging and on-track competition in Germany. *International Journal of Transport Management*. Issue 1, 17–27. ISSN 14714051.
- NASH, C., 2010. European rail reform and passenger services – the next steps. *Research in Transportation Economics*. Issue 1, 204–211. ISSN 0739-8859.

- NIGRIN, T., 2014. Open Competition or Discrimination on Tracks? Examples of Anti-competitive Behaviour of the Deutsche Bahn. *Národohospodářský obzor – Review of Economic Perspectives*. Issue 1, 16–33. ISSN 1213-2446.
- OECD, 2013. *Policy Roundtables – Recent Developments in Rail Transportation Services 2013* [online]. [cit. 12. 4. 2014]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/daf/competition/Rail-transportation-Services-2013.pdf>.
- ORR, 2011. *Modelling the Impacts of Increased On-rail Competition Through Open Access Operation* [Final Report, online]. ORR a University of Leeds. [cit. 12. 4. 2014]. Dostupné z: http://orr.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0020/479/onrail_competition_report_july2011.pdf.
- PEJŠA, J., 2012. Dozorčí rada ČD, a.s. žádá ministra dopravy o zrušení výběrového řízení [online]. *Obzor*. Issue 43. [cit. 12. 4. 2014]. Dostupné z: http://www.osz.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2758:obzor-2012-43-dozori-rada-d-as-ada-ministra-dopravy-o-zrueni-vybroveho-rizeni&catid=67:cl%C3%A1nky&Itemid=55.
- PRESTON, J. et al., 1999. An Analysis of the Potential for On-track Competition in the British Passenger Rail Industry. *Journal of Transport Economics and Policy*. Issue 1, 77–94. ISSN 0022-5258.
- PRESTON, J. et al., 2002. Track access charges and rail competition: a comparative analysis of Britain and Sweden [online]. *Association for European Transport*. [cit. 12. 4. 2014]. Dostupné z: <http://abstracts.aetransport.org/paper/download/id/1434>.
- PRESTON, J., 2009. Competition for Long Distance Passenger Rail Services [Discussion Paper No. 23, online]. OECD/ITF Joint Transport Research Centre. [cit. 12. 4. 2014]. Dostupné z: <http://www.internationaltransportforum.org/jtrc/discussionpapers/DP200923.pdf>.
- SÉGURET, S., 2009. Is Competition on Track a Real Alternative to Competitive Tendering in the Railway Industry? Evidence from Germany [online]. *11th Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Delft University of Technology. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: <http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/5912/1/3-11-111-2009-09-%2009-Seguret-Open-access-competition-vs-tendering-Evidence-from-Germany.pdf>.
- SMITH, A. et al., 2009. Passenger rail franchising in Britain: has it been a success? *International Journal of Transport Economics*. Issue 1, 33–62. ISSN 0391-8440.
- SHIRES, J. D. et al., 1994. Rail privatisation: the economic theory [Working paper No. 419, online]. Institute of Transport Studies. University of Leeds. [cit. 23. 10. 2014]. Dostupné z: http://eprints.whiterose.ac.uk/2159/1/ITS_WP419_uploadable.pdf.
- STANTA, F. a GALLI, M., 2005. Local railway tenders in Italy: the impossible competition [online]. *9th conference on competition and ownership in land transport*. Thredbo Conference Series. [cit. 10. 12. 2014]. Dostupné z: http://www.thredbo-conference-series.org/downloads/thredbo9_papers/thredbo9-workshopD-Stanta-Galli.pdf.
- TOMEŠ, Z. et al., 2014. Competition in the passenger railway transport in the Czech Republic [special issue]. *Research in Transportation Economics*. Volume 48, 270–276. ISSN 0739-8859.
- UNITED NATIONS, 2003. *The Restructuring of Railways* [online]. [cit. 10. 10. 2014]. Dostupné z: <http://www.unescap.org/sites/default/files/RailwayRestructuring.pdf>.
- WILLIAMSON, O. E., 1976. Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*. Issue 1, 73–104. ISSN 0741-6261.