

## KONKURENCE NA ŽELEZNICI<sup>1</sup>

Zdeněk Tomeš

### Úvod

Evropské železnice druhé poloviny 20. století se staly velkými a veřejně vlastněnými podniky, které současně spravovaly infrastrukturu a provozovaly železniční služby. V důsledku rozvoje dalších druhů dopravy se na železnici objevila řada problémů. Železniční společnosti čelily silné konkurenci silniční dopravy a trpěly nedostatkem flexibility v reakci na změněnou situaci v dopravě. Důsledkem pak byly klesající podíly na dopravním trhu a trvalý odliv zákazníků. Z těchto důvodů pak železnice počaly akumulovat vysoké ztráty. Tento neupokojivý stav vedl k diskusím o možnostech změny. Způsob reformy, který byl zvolen v Evropě, spočíval v oddělení železniční infrastruktury od poskytování železničních služeb. Tato politika byla poprvé vyzkoušena ve Velké Británii a ve Švédsku a následně akceptována Evropskou komisí jako univerzální recept pro řešení problematiky železnic v členských zemích EU. Základní myšlenka rozdělení spočívá v přesvědčení, že železniční infrastruktura představuje případ přirozeného monopolu, zatímco služby mohou být provozovány konkurenčně. Cílem následujícího textu je ocenit výhody a nevýhody takovéto politiky.

### Železniční infrastruktura a výnosy z rozsahu

Provozování železniční dopravy je kriticky závislé na specifické a velmi nákladné infrastruktuře. Jak uvádí studie o ekonomice evropských železnic: „*Náklady na železniční infrastrukturu v Evropě představují přibližně 30 miliard euro na infrastrukturu v délce 200.000 km. Těchto 30 miliard je použito na a) výstavbu (cca 10 mld. euro) a splátky dluhů, b) údržbu (cca 6-7 mld. euro) a c) modernizaci.*“ (DiPietroantonio-Pelkmans 2004, s. 10). Náklady na infrastrukturu nejsou homogenní. Závisí především na geografických podmínkách, protože je levnější budovat a provozovat železnici v nížinách než v horských oblastech a také na účelu tratí, protože tratě určené pro výhradně nákladní dopravu jsou díky nižším nárokům na bezpečnost levnější než tratě pro osobní dopravu. Vysoké fixní náklady na vybudování a údržbu infrastruktury znamenají, že není ekonomicky racionální budovat paralelní železniční tratě.<sup>2</sup> Železniční infrastruktura je velmi specifická a má minimální alternativní využití. Existuje tak pouze velmi malý prostor pro konkurenci v případě železniční infrastruktury a jediná realistická možnost konkurence v infrastruktuře je přes rozdílné druhy dopravy. Železniční podnikání je tak charakteristické vysokými a dlouhodobými investicemi do infrastruktury. Náklady na infrastrukturu zásadně ovlivňují celkovou nákladovou strukturu odvětví. Podle DiPietroantonio-Pelkmans (2004) náklady na infrastrukturu představují v případě železnice až 50 procent nákladů. Nash-Preston (1993) zase uvádí, že až 50-80 procent nákladů na infrastrukturu je fixních v krátkém období.

### Idea rozdělení

Železniční společnosti dosahovaly v druhé polovině 20. století neuspokojivých výsledků. Železniční operátoři všeobecně nebyli schopni přizpůsobit se novým podmínkám, kde byli nuceni konkurovat pružným a na zákazníka orientovaným silničním dopravcům. Železnice byla

<sup>1</sup> Text vznikl jako součást řešení výzkumného úkolu za podpory grantu GAČR č. 402/04/2128.

<sup>2</sup> Existuje několik řídkých výjimek jako například West Coast a East Coast Lines v Anglii nebo paralelní transkontinentální dráhy v USA.

historicky zaměřena na bezpečnostní, technické a vojenské aspekty dopravy. Proto byla špatně připravena na výzvy, které vyplynuly ze změn, které se v dopravě uskutečnily ve 20. století. Velké monopolní železniční struktury, které měly na stát silné organizační a finanční, reagovaly na novou situaci pouze velmi pomalu. Následoval propad tržních podílů, jak v osobní, tak v nákladní dopravě. Chybějící tržní výnosy byly nahrazovány vyššími a vyššími dotacemi z veřejných zdrojů. Kdysi velmi ziskové provozování železniční dopravy začalo být velmi ztrátové a muselo být silně dotováno, aby většina tratí vůbec zůstala v provozu. Tato neuspokojivá situace vedla k požadavku zásadních reforem. Odpovědí na toto volání po změně byl návrh politiky oddělení provozování železniční infrastruktury a železničních služeb. Obecně bylo akceptováno, že železniční infrastruktura je případem přirozeného monopolu. Na druhé straně bylo poskytování železničních služeb vnímáno jako potenciálně vhodné pro působení konkurenčních sil.

Smyslem oddělení infrastruktury a provozu je zavedení konkurence na železnici. Představuje naději, že rozdělení spolu se zavedením otevřeného přístupu na železniční infrastrukturu povede k lepším službám a k omezení ztrát železničních dopravců. Oddělení infrastruktury znamená, že nově vstupující na trh nejsou vyloučeni ze soutěže prohibitivně vysokými náklady na vybudování infrastruktury. Dalším cílem oddělení bylo snížit angažovanost veřejných financí v poskytování dotací na krytí ztrátových železničních služeb. I když je akceptováno, že stále budou nevyhnutelné částečné dotace do infrastruktury a na udržení provozu regionálních tratí. Tato politika byla v souladu s celkovým liberalizačním úsilím v síťových odvětvích, kdy se věřilo, že je možné akceptovat přirozený monopol v poskytování infrastruktury, ale je možné zavést konkurenci při poskytování železničních služeb, a zvýšit tak jejich výkonnost a zavést finanční stabilitu. Navíc se předpokládalo, že vertikální rozdělení objasní skutečné náklady železniční dopravy. Tyto informace jsou klíčové k odhalení toho, jaké jsou nutné dotace k udržení osobní dopravy v provozu a k boji s informační asymetrií přítomnou v tomto odvětví.

### **Výhody oddělení infrastruktury a služeb**

#### *1. Podpora tržně-orientovaného chování*

Výhody oddělení pramení především ze zavedení konkurence na koleje a podpory ziskově motivovaného chování. Výsledkem pak je tlak na více poptávkově a nákladově orientované chování. Management a zaměstnanci železničních společností v minulosti začali pociťovat sami sebe jako součást jedinečného sektoru národního hospodářství. Rozdělení železničních společností je cesta, jak přesvědčit železniční manažery a zaměstnance, že jak potřeby zákazníků, tak železniční náklady jsou důležité, a zavést dlouho zapomenuté slovo zisk do železničního podnikání.

Od zavedení konkurence je očekáváno, že přinese více flexibility do provozování železniční dopravy a je považováno za nutný krok pro identifikaci potenciálních úspor nákladů v tomto odvětví. Více konkurence by mělo přispět ke zvýšení výkonů, efektivity a zisků. Je také nutné pro přilákání soukromého kapitálu na železnici. Takovýto typ politiky by měl vytěsnit část rizika z vlády na soukromý sektor, protože pod rizikem bankrotu by měl být omezen rozsah neefektivního hospodaření na železnici. Hlavní prospěch by z této politiky měli obdržet zákazníci. Více možností volby, lepší služby a nižší ceny by měly přilákat zákazníky a zaručit dlouhodobou životaschopnost železničního podnikání. Smysl reformy pak spočívá v tom, že železnice by měly začít sloužit svým zákazníkům a nikoliv železničním manažerům a zaměstnancům.

## *2. Oddělení železnice a státu*

Další výhodou rozdělení je oslabení vztahu mezi státem a železnicemi. Toto oslabení by mělo vést k redukci veřejných závazků vůči železniční dopravě, protože stát již není odpovědný za železniční podnikání ani za jeho financování. Konkurence o trh a o dotace by měla vést k více spolehlivým informacím o skutečných nákladech dopravních služeb. Dotace na provozování veřejné služby by tak mohly být sníženy a mohly by být směřovány přímo na konkrétní trasu bez nutnosti financovat železniční společnost jako celek.

Oslabená vazba mezi železnicemi a státem by také měla vést k účinnější regulaci v odvětví, které velmi často slouží k plnění sociálních cílů. Je skutečností, že obzvláště v provozování regionální železniční dopravy existuje stále nutnost dotování ztrátových spojů. Ovšem oslabení tohoto vztahu pak umožňuje přiblížit se situaci, kdy stát již nadále nebude zodpovědný za sociální funkci železniční dopravy a za zaměstnanost a mzdy železničních zaměstnanců.

## *3. Snížení velikosti železničních dopravců*

Dodatečnou výhodou rozdělení je zmenšení velikostí železničních společností, které se postupem času staly neohrabanými a nepružnými kolosy (Vickermann-Quinet 2004, s. 313). Rozdělení takovéto společnosti pak vede ke vzniku většího počtu menších, pružnějších a lépe říditelných společností. Je možné, že díky výnosům z rozsahu v tomto odvětví je výhodné mít velkou strukturu. Ovšem z institucionálního pohledu byl tento růst velikosti následován růstem nepružnosti managementu železničních firem. Separace tak může odstartovat nové impulsy pro jejich chování.

## **Nevýhody rozdělení**

Proces rozdělení má také své nevýhody a náklady. Vyplývají především z nutnosti koordinace aktivit, které byly dříve prováděny v rámci jedné organizace. Nejvýznamnější jsou následující:

### *1. Zvýšení transakčních nákladů*

Oddělené společnosti musí čelit skutečnosti zvýšených transakčních nákladů. Rozdělení vede k nutnosti tržně koordinovat aktivity, které byly dříve vykonávány v rámci jedné společnosti. Tento růst transakčních nákladů může být poměrně dost významný. Z technických a bezpečnostních aspektů tohoto typu dopravy vyplývá, že železniční služby a železniční infrastruktura nejsou na sobě vzájemně nezávislé. Obzvláště komplikované problémy vznikají při rozdělování odpovědnosti za provozní kontrolu, management a informační systémy (Nash-Preston 1993, s.100).

### *2. Fragmentace sítě*

V důsledku oddělení existuje riziko ztráty síťových efektů. Je velmi obtížné sestavit spolehlivý navazující jízdní řád v situaci mnoha operátorů. Možným důsledkem je pak nepohodlí pro cestujícího, protože počet mezipojení klesá. Fragmentace kdysi unifikované sítě může vést k další akceleraci ztrát tržních podílů.

### *3. Eliminace křížových dotací*

Díky existenci sítě existují mezi výnosnostmi tratí v jednotlivých případech silné křížové dotace. Vertikální rozdělení a vstup nových operátorů mění tuto situaci. Dochází totiž k situaci, že na trh vstupují noví přepravci, kteří mají logicky zájem o nejziskovější tratě a jejich motivací je tyto zisky inkasovat. Protože nejsou zatíženi provozováním prodělečných tratí, jsou schopni nabídnout nižší cenu oproti původnímu dominantnímu dopravci, a zlikvidovat tak

vzájemný kompenzační mechanismus, který udržoval před tím ztrátové tratě v provozu. „Dochází pak k podstatné redukci v poskytování neziskových služeb, které byly dříve udržovány v provozu pomocí tohoto systému křížových dotací. Tyto služby pak musí být nyní podporovány přímo z daňových příjmů namísto pomoci příjmů generovaných uživateli více ziskových tratí, které se pak staly předmětem intenzivní a často destruktivní konkurence“ (Vickermann – Quinet 2004, s. 184).

#### 4. Špatná alokace investic

Důležitou výhradu proti koncepci vertikálního oddělení představuje skutečnost, že dlouhodobá rozhodování v železniční dopravě jako jsou investice do infrastruktury a do železničních souprav jsou spolu úzce svázány a v optimálním případě by měly být úzce koordinovány. Separace snižuje úroveň vzájemné koordinace, a přináší tak výrazné transakční náklady na koordinaci těchto aktivit. Také nelze pominout, že tato rozhodnutí jsou na sobě závislá i technicky.

#### 5. Problém přirozeného monopolu stále existuje

Idea vertikálního rozdělení je založena na zavedení tržní konkurence do provozování železniční dopravy. Ovšem i po provedení rozdělení existují přirozeně-monopolní tendence v infrastruktuře a silné bariéry vstupu od odvětví díky vysokým fixním nákladům na zahájení operací. Někteří autoři pak dokonce argumentují, že obvyklá podoba konkurence spočívající v mnoha firmách nabízejících stejný produkt na železnici v zásadě neexistuje (DiPietroantonio-Pelkmans 2004). Z tohoto důvodu pak vstup dalších provozovatelů může vést ke skutečnosti, že se na trhu železničních služeb místo jednoho velkého veřejného objeví několik menších soukromých monopolů.

#### 6. Hrozba regulačního selhání

V případě rozdělení vzniká potřeba mít nezávislý regulační orgán, který bude dohlížet na přidělování licencí a kapacity na férovém základě. Regulátoři ovšem budou čelit velkým obtížím ve snaze zůstat objektivní a bude velmi obtížné minimalizovat arbitrárnost jejich rozhodování a z nich vyplývající neefektivitu při přidělování dopravní kapacity a dodržování takových pravidel, aby účastníci nebyli diskriminováni (Nash-Rivera-Trujillo 2004, s. 9). Také zde existuje výrazné riziko informační asymetrie v případě vyjednávání mezi účastníky regulace. „Myšlenka, že dopravní kapacita může být přidělována jednotlivým operátorům na základě nějaké formy aukce, podléhá všem možným typům praktických obtíží. Na železniční síti provozující mnoho druhů různých vlakových souprav na řadě tras je téměř nemožné nadefinovat jednoduchý jízdní řád“ (Nash-Preston 1993, s. 101).

Je zde také riziko vyplývající ze skutečnosti, že příliš mnoho koncentrace se soustředí na problém poskytování služeb a méně pozornosti na management infrastruktury. Čelíme riziku, že chování manažera infrastruktury unikne z požadavku maximalizace zisku, protože začne být vnímáno jako veřejná služba bez vztahu k reálným nákladům. Podle reálných hospodářských výsledků společností, kde oddělení proběhlo, se ukazuje, že veřejně vlastnění provozovatelé infrastruktury mají tendence k přeinvestování dopravní cesty (Nash-Preston 1993, s. 102).

#### Možnosti a meze konkurence na české železnici

Základní institucionální změnou, která proběhla na české železnici v posledních letech, bylo v souladu s evropskými směrnicemi oddělení vlastníka železniční cesty od provozovatele dopravních železničních služeb. Cílem tohoto opatření mělo být zavedení konkurence na českou

železnici a pozitivní efekty, které se od tohoto kroku očekává ekonomická teorie. Pokusil jsem se proto v následujícím textu konfrontovat ekonomickou teorii s reálnými aspekty české železnice. Pomocí této metody se snažím zhodnotit vhodnost takovéto politiky i ocenit její reálné přínosy a náklady.

### *Ekonomická teorie*

Standardní mikroekonomická teorie rozlišuje na reálných trzích dva typy organizace. Jedná se o dokonalou konkurenci a nedokonalou konkurenci. Dokonalá konkurence je charakteristická přítomností mnoha subjektů na trhu, které mají stejné podmínky, mohou volně vstupovat a vystupovat z odvětví a nemají možnost ovlivnit tržní cenu. Druhým typem organizace tržní struktury je konkurence nedokonalá, kde jsou tyto podmínky více či méně narušeny. Extrémním případem nedokonalé konkurence je monopol, který znamená přítomnost pouze jednoho nabízejícího na trhu, což vede ke zvyšování tržní ceny, k výrobě produkce s vyššími než nejnižšími možnými náklady, ke vzniku nákladů mrtvé váhy a k brzdění inovací. Standardní učebnice ekonomie obsahují formální analýzu výhod dokonalé a nevýhod nedokonalé konkurence.

Na většině trhů, pokud nejsou deformovány státními zásahy, existuje konkurence. Existují ovšem trhy, kde převládají monopolní struktury. Příčiny vzniku monopolů jsou rozmanité. Významné jsou především historie odvětví, vládní politika, patenty, přírodní podmínky, schopnosti jednotlivců či náhoda. Existuje však specifický typ monopolu, monopol přirozený. Vzniká tehdy, když v daném odvětví existuje pouze jediný producent a vyrábí s nejnižšími možnými náklady. Taková situace nastává například tehdy, jestliže existují vysoké fixní náklady při zahájení produkce a nízké přírůstkové náklady při produkci dodatečné jednotky produkce. K rozložení vysokých fixních nákladů je pak potřeba velkého objemu produkce a neefektivnější je pak koncentrace produkce u jednoho subjektu, protože existence konkurence by vynucovala duplikaci vysokých fixních nákladů. Neefektivnějším tržním uspořádáním je tak situace, kdy je celý trh obsluhován jednou firmou. Příkladem přirozeného monopolu jsou síťová odvětví<sup>3</sup>, která ke svému provozování vyžadují výstavbu nákladné infrastruktury (sítě), jejíž náklady je neefektivní duplikovat. Přirozeně monopolní trhy tak ze své podstaty tendují k monopolní struktuře.

Zkoumáním optimální role státu na reálných trzích se zabývá hospodářská politika. Převládajícím konsenzem, který se ustálil v jejím moderním pojetí, je podporovat konkurenci na těch trzích, kde je možná. Tento přístup je v souladu se současným neoliberalním přístupem k tvorbě hospodářské politiky. V případě přirozených monopolů pak dříve bylo obecným konsenzem takovéto monopoly regulovat, aby nezneužívaly svého dominantního postavení, především pak pomocí regulace ceny. V současnosti se snaha o co největší míru deregulace a demonopolizaci ekonomiky nezastavila ani u přirozených monopolů. V praxi byla vyzkoušena myšlenka, že v případě některých přirozených (síťových) monopolů lze od sebe účinně oddělit infrastrukturu, která splňuje podmínky přirozeného monopolu, a provozování služby, u které se věřilo, že tomu tak není. Tento vývoj nastal například u elektřiny, telekomunikací a také železnice. Obecnou snahou je akceptovat monopol u infrastruktury, ale zavést konkurenci při jeho využití.

---

<sup>3</sup> Například distribuce energií.

### *Případ železnice*

Oddělení železniční infrastruktury od železničního provozu má původ v několika evropských směrnicích, které tuto změnu doporučovaly. Smyslem těchto směrnic byla snaha pomocí liberálního přístupu k tomuto odvětví dosáhnout vyšší efektivity provozu, a tím dosáhnout lepších výsledků ziskovosti. To by umožnilo železnici zvrátit negativní trend ztráty přepravního trhu téměř ve všech segmentech a snížit nároky železnic vůči veřejným financím, které se staly v evropských zemích v druhé polovině dvacátého století chronickým jevem. V ČR byla tato myšlenka implementována v roce 2003, kdy došlo k oddělení SŽDC od ČD.

Smyslem tohoto opatření mělo být podle záměrů reformátorů nastolení konkurence na železnici, a následně působení jejich kladných efektů. Pro jejich splnění však ekonomická teorie vyžaduje splnění několika předpokladů:

- *Konkurence musí probíhat na trhu.....* ale na českém železničním trhu je významná část tržeb představována veřejnými dotacemi. Jedná se tedy o soutěž nikoliv o komerční tržby, ale o státní peníze.
- *Subjekty musí mít stejné postavení.....* ale to na české konkurenci nemají, protože pozice dominantních Českých drah je s ostatními dopravci zcela nesouměřitelná. To pak znamená deformaci konkurence v řadě případů. Skutečně reálné zavedení konkurence by muselo mít podobu vstupu silných zahraničních národních dopravců (což se neděje; že by tichá vzájemná dohoda o neútočení?) anebo podobu rozdělení Českých drah na několik regionálních menších společností a ponechat je, ať si konkurují mezi sebou.
- *Neexistence bariér vstupu do odvětví.....* také není splněno. Potenciální zájemce o provozování železniční dopravy čelí mimořádně vysokým nákladům na zahájení své činnosti. Pořízení základní provozní výbavy je mimořádně drahé a rozhodně se nepodobá automobilové dopravě, kde stačí koupit ojeté auto a najmout řidiče.
- *Subjekty fungují za účelem zisku.....* ale je zisk hlavním motivem fungování Českých drah, které jsou dominantním poskytovatelem železničních dopravních služeb? Anebo jsou ve firemní strategii stejně důležité celková zaměstnanost či odborářské ambice?
- *Firmy nesou úplné náklady podnikání.....* ale značnou část nákladů železničního podnikání nese SŽDC, což kriticky mění ziskovost podnikání v závislosti na nastavení poplatků za použití dopravní cesty.
- *Neexistence přirozeného monopolu.....* ale nejsou ČD přirozeným monopolem i v případě přepravy, díky úsporám z rozsahu a síťovému efektu?

### **Závěr**

Pro zhodnocení účelnosti oddělení infrastruktury a provozu na železnici není bez významu skutečnost, že tato politika byla aplikována pouze v EU a v Austrálii. V jiných zemích (viz např. Vickermann-Quinet 2004, Nash-Rivera-Trujillo 2004) byl zvolen model privatizace, ponechání původního stavu či horizontální separace. Výsledky nejsou bohužel moc srovnatelné, ovšem výsledky studií provedených na toto téma silně naznačují, že jiné varianty byly úspěšnější v dosažení reformovaných životaschopných železnic. Dalším nezanedbatelným nákladem transformace je skutečnost, že tím, že se SŽDC a ČD tváří jako nezávislé subjekty, tak roste riziko ekonomického selhání z důvodu nedostatečné koordinace a plánování investic mezi ČD a SŽDC. Odtržení investic a provozu na železnici se potenciálně může projevit v nekoordinovaných akcích. A především reálná a silná konkurence v české železniční dopravě stále nevzniká.

**Literatura:**

- [1] BAMFORD, C. G. (2001) *Transport Economies*. Studies in Economics and Business. Oxford: Heinemann
- [2] DI PIETRANTONIO, L. – PELKMANS, J (2004): The Economics of EU Railway Reform. BEEP briefing no 8. Bruges European Economic Policy Briefings. College of Europe. September 2004. [www.coleurop.be/content/studyprogrammes/eco/publications/BEEPs/BEEP8.pdf](http://www.coleurop.be/content/studyprogrammes/eco/publications/BEEPs/BEEP8.pdf)
- [3] NASH, C.A. – PRESTON, J. (1993): “The Policy Debate in Great Britain” in Report of the Ninetieth Round Table on Transport Economics held in Paris on 4<sup>th</sup> – 5<sup>th</sup> February 1993 on the following topic: Privatisation of railways, European Conference of Ministers of Transport, 85-107, 110-19 in Nash, Ch. (ed.) (2002): *Railways. Classics in Transport Analysis*. Edward Elgar Publishing. ISBN 1840645539.
- [4] NASH, CH. – RIVERA-TRUJILLO (2004): Rail regulatory reform in Europe – principles and practice. [www.stellaproject.org/FocusGroup5/Athens2004/papers/nash.doc](http://www.stellaproject.org/FocusGroup5/Athens2004/papers/nash.doc)
- [5] VICKERMANN, R – QUINET, E. (2004): *Principles of Transport Economics*. Edward Elgar. Publishing. ISBN 1 84064 865 1.

**Summary:**

The paper aims to assess possibilities and limits of competition in railway transport. The argument is that the real railway market is very different from theoretical perfect competition market. Both, actual and potential, scopes of competition are strongly limited by specific factors present in the industry. The positive effects of competition are insecure and the vertical unbundling may have not been the best policy.