

Regulace konkurenčního prostředí na železnici – čas rozhodnout

Martin Kvizda

Regulating of competition in the rail industry – the time to decide

Abstract

The competition was regulated within the railway industry by the state throughout the world from the beginning of the railway era in the 19th century. We examine four models of the competition on railways in the world, and then compare influence on a state budget analyzing the case of Austrian railways. Finally we compare a historical experience with current European railway reforms and deduce possible forms of the railway industry's regulation and their compatibility with objectives of a transport policy. We conclude the only possibility is an unbundled market based on competitive tendering of passenger services instead of free open access.

Key words

railway industry; intramodal competition; intermodal competition; open access; railway packages

1. Regulace konkurence během dvou staletí

Stát ovlivňoval železniční dopravu od počátku jejího vzniku (Tomeš 2008, NIGRIN 2013): dával svolení ke stavbě, uděloval výhradní privilegia, stanovoval technické parametry drah, vynucoval výstavbu některých tratí, sám budoval železnice, organizoval provoz a subvencoval jej, nebo sám stát vstupoval do odvětví jako podnikatel a dopravce – ve všech případech to byl vždy stát, kdo svým přístupem k odvětví železniční dopravy formoval a reguloval míru konkurence v něm. V historii existuje mnoho příkladů různých systémů vlivu státu na železnici jako odvětví i na jednotlivé dopravce, které ústily do určitého uspořádání odvětví s různou mírou intramodální konkurence, s různým dopadem intermodální konkurence a s různým vlivem na výdaje státního rozpočtu. Tento text si klade za cíl definovat základní modely organizace odvětví železniční dopravy od dob jejího vzniku na základě analýzy historických skutečností, dovodit z těchto modelů dopady na míru intramodální konkurence a na zátěž veřejných rozpočtů, a konečně na základě těchto modelů definovat možné důsledky současných železničních reforem v zemích Evropské unie v jednotlivých variantách jejich aplikace.

Přístupy jednotlivých států ve světě ke svým drahám a k dopravnímu trhu vůbec byly od dob jejich vzniku přes celé období jejich existence velmi rozdílné; dobře to dokumentují dva citáty z dobové literatury; v roce 1873 prohlásil Sir Henry Tyler (člen British Commission on Railways and Canals): “Pokud stát nebude kontrolovat železnice, železnice budou kontrolovat stát” (cit. podle ACWORTH 1908, s. 509, vlastní překlad). Zcela opačný názor reprezentoval např. E. R. Dewsnup, který psal, že “zatímco jednoduchost a přehlednost účetnictví je zákonem v soukromém sektoru, komplikovanost, fikce a nejasnost je pravidlem ve státních společnostech” (1911, s. 179, vlastní překlad). Uvedené citáty ukazují naprosto ambivalentní zkušenosti z fungování odvětví železniční dopravy v 19. století, které je z ekonomického hlediska všeobecně považováno za období relativně volných kompetitivních trhů. A skutečně: ani v odborném akademickém diskursu, ani v aplikované dopravní politice nenalezneme po celé období existence železnic shodu o ideálním uspořádání konkurenčních vztahů v odvětví, a to často ani v rámci jednotlivých států. Diskuse o potřebě a míře

regulace konkurenčního prostředí na železnici je tedy stará stejně jako železnice sama a je evidentní, že ani současná reforma železniční dopravy prováděná v zemích Evropské unie není založena na jednoznačné shodě o míře regulace odvětví.

Provedeme-li institucionální analýzu odvětví železniční dopravy v celém období od jejich vzniku až do konce 20. století, můžeme definovat čtyři základní modely konkurenčního prostředí.

1.1 Soukromí dopravci – volná konkurence

Systém založený na volné intramodální konkurenci soukromých, vertikálně integrovaných dopravců je typický např. pro Spojené státy americké od vzniku železnic až po současnost, nebo pro Velkou Británii až do prvních reforem v roce 1923. Systém je typický větším počtem dopravců provozujících služby osobní i nákladní dopravy na vlastní dopravní infrastrukturu. Stát odvětví reguloval zpravidla jen systémem udílení koncesí nebo privilegií ke stavbě drah s omezeními danými základními technickými parametry, ale bez dalších podmínek pokud jde o rozsah nebo kvalitu služeb. Jediným výraznějším regulatorním prvkem byla regulace tarifů. Stát tak nenesl žádné přímé náklady spojené s investicemi do infrastruktury nebo vozidel. V systému fungovala přirozená intramodální konkurence na bázi spojnic významných regionů a aglomerací, kde paralelně vedly dopravní cesty dvou nebo i více dopravců, vzájemně od sebe více nebo méně vzdálené a obsluhující stejné nebo zcela jiné mezilehlé oblasti. Do tohoto modelu patří i systém, kdy jeden soukromý subjekt vlastnil dopravní cestu a zajištění provozu objednával u jiného soukromého subjektu (ať už na jeho vlastní komerční riziko nebo jako placenou službu); na principu volné intramodální konkurence to však nic neměnilo. V některých zemích stát podporoval rozvoj železnic poskytováním státních záruk za úvěry, nebo zvýhodněným úročením či garancí ročního výnosu investic; ve Spojených státech plnilo roli investičních pobídek poskytnutí státní půdy k vlastnímu podnikání v širokém pásu kolem železnice. Postupem doby přešel v některých zemích (např. v Rakousku) systém záruk do systému přímých subvencí provozu až do státního odkupu nebo znárodnění drah.

1.2 Státní dráhy – žádná konkurence

Opačným extrémem, který byl typický např. pro Belgie od vzniku drah, nebo pro Prusko od reformy v roce 1875, bylo budování státních unitárních drah. V takových systémech neexistovala žádná intramodální konkurence, stát budoval železnice jako pilíř dopravní obsluhy území (typickým příkladem je právě Belgie, kde radiální síť státních drah byla vnímána jako strategický, politický prvek definující integritu nově vzniklého státu). Podobně bylo motivováno znárodnění soukromých drah v Prusku v roce 1875, kde výrazně převládl prvek vojensko-strategický (COHN 1908, s. 521). Stát nejen vlastnil dopravní infrastrukturu, ale na vlastní účet také zajišťoval provoz; od počátku tak stát nesl veškeré náklady a podnikatelské riziko, byl ovšem také příjemcem příjmů a zejména v počátcích provozu také nezanedbatelných zisků (PRATT 1915). V jednotlivých zemích však státní dráhy přerostly do obtížně říditelných netransparentních monopolů, které s nástupem nových dopravních módů (zejména letecké a automobilové dopravy) postupně ztrácely intermodální konkurenceschopnost a staly se tak výraznou fiskální přítěží svých mateřských států.

1.3 Společný podnik – omezená konkurence

V některých zemích (např. v Mexiku v 19. stol.) se vyvinul velmi zvláštní systém založený na společných železničních podnicích – akciových společnostech, kterých se účastnil soukromý kapitál a stát a kde stát držel majoritu (ACWORTH 1908, s. 508). Smyslem tohoto modelu bylo zajištění dostatečných investic do budování železniční infrastruktury, zajištění budování dopravních cest v požadovaných směrech (ze strany státu), a současně zajištění dostatečné motivace pro odpovědné a ziskové podnikání (ze strany soukromého kapitálu). Stát tak nesl část rizika a nákladů, podílel se ovšem také na výnosech investic.

1.4 Státní infrastruktura s pronájmem provozu – regulace konkurence

Poměrně vzácně se vyskytl v historii model, který nejvíce připomíná současné pojetí železničních reforem: oddělené vlastnictví dopravní cesty (majetek státu) od provozu na ní (soukromé společnosti). Takový systém bychom našli např. ve Francii během 19. století: stát stál u zrodu většiny hlavních tratí, plánoval jejich trasy a na vlastní náklady budoval těleso tratě včetně investičně náročných staveb (tunelů, mostů, atd.); koleje (traťový svršek) včetně signalizace budoval buďto rovněž stát nebo soukromé železniční společnosti na základě smlouvy se státem. Na smluvním základě potom stát pronajímal soukromým železničním společnostem různé části železniční dopravní sítě, které na vlastní účet zajišťovaly dopravní služby. Důležitým principem byl výhradní pronájem tras tak, aby si na žádné lince různí dopravci nekonkurovali; současně však byla zákonem z roku 1859 stanovená povinnost těchto dopravců provozovat i ztrátové linky přiléhající k pronajatému obvodu (MITCHELL 1997, s. 21). V tomto systému nesl stát převážnou část nákladů počátečních investic, současně si však ponechával kontrolu nad trasováním a standardem provedení dopravních cest. Komerční riziko provozu včetně potenciálních zisků a ztrát ponechával na soukromých dopravcích. Obdobný systém byl na přelomu 18. a 19. století zvolen také v Nizozemsku, avšak s jedním podstatným rozdílem: stát vždy pronajímal tratě tak, aby na všechny důležité linky měli přístup dva dopravci – tím měla být udržována účinná konkurence v provozu (ACWORTH 1908, s. 504). Společným znakem tohoto modelu uspořádání odvětví byla velmi striktně regulovaná intramodální konkurence, která zajišťovala státu kontrolu nad vynaloženými investicemi a současně umožňovala soukromým dopravcům podnikání ve stabilních, nicméně tržním prostředí. Tento model se však příliš nerozšířil a i ve Francii a Nizozemsku byl postupně transformován do státního monopolního podniku.

Jiné, než výše uvedené modely konkurenčního prostředí ve světě prakticky nenalezneme. S výjimkou posledně jmenovaného modelu francouzsko-nizozemského byly všechny modely založeny na přirozené vertikální integraci odvětví, tzn. že dopravci zajišťovali provoz výhradně na své vlastní infrastrukturu. Pokud byl vlastnický oddělen provoz od dopravní cesty, byl vztah obou subjektů velmi přesně definován a regulován. Každý s uvedených modelů také různým způsobem zatěžoval státní rozpočet a přenásek na stát část (nebo celé) podnikatelského rizika. Vzájemný vztah míry regulace, státního vlivu a sdílení rizika v odvětví si můžeme velmi dobře dokumentovat příkladem rakouských železnic v průběhu 19. století, které ve svém vývoji představují svého druhu unikát.

2. Organizace odvětví a státní rozpočet – příklad c. a k. rakouských drah

Rakousko nepatřilo v 19. století mezi nejrozvinutější země Evropy a ani rozvoj železnic neprobíhal ve srovnání zejména se západními sousedy nijak rychle; důsledkem byl zajímavý paradox: rakouský stát neměl dostatek prostředků pro zajištění vlastních investic do železnic, současně však rozvoj železnic chápal (alespoň v druhé polovině 19. stol.) jako strategickou i ekonomickou nezbytnost pro zvýšení výkonu ekonomiky. To se projevilo dlouhým hledáním (a nenalézáním) ideálního modelu, který by zajistil požadovaný rozvoj železnic i bez dostatečných veřejných zdrojů (viz např. HLAVAČKA 1990, JAKUBEC – JINDRA 2006).

První železnice v Rakousku, a překvapivě i první na evropském kontinentu, z Lince do Českých Budějovic vznikla víceméně shodou šťastných okolností: vzhledem k obtížným geomorfologickým podmínkám a nedostatku kapitálu byla tak dlouho odkládána stavba kanálu spojujícího Dunaj s Vltavou přes evropské rozvodí, až se díky erudici F. A. Gerstnera podařilo ve 20. letech 19. století prosadit stavbu koněspřežné železnice. Na dalších téměř patnáct let to však byla v Rakousku jediná železniční stavba. Žádoucího rozvoje železniční dopravy se monarchie dočkala až ve druhé polovině

19. století a mezitím vystřídala během pouhých čtyřiceti let celkem čtyři systémy regulace konkurenčního prostředí.

2.1 První období soukromých drah – volná konkurence, žádné veřejné výdaje

Zahájením provozu na koněspřežné dráze z Lince do Českých Budějovic v roce 1827 bylo v Rakousku zahájeno období volné konkurence železničních společností – vzhledem k hustotě železniční sítě se jednalo výhradně o intermodální konkurenci, kdy jedinými konkurenty nově vznikajících drah byla formanská přeprava. Stát rozvoj železnic nijak nepodporoval, spíše je byrokraticky omezoval, podstatným znakem však byl systém privilegií: udělením koncese k provozu dráhy měla železniční společnost zajištěno výhradní právo na spojení určitých oblastí v určité trase – intramodální konkurence tak byla předem vyloučena. Vzhledem k ekonomické situaci Rakouska se však železnice v tomto prostředí nerozvíjely tempem, jako v sousedních západních zemích; po budějovické koňce vznikla kromě málo významných drah a krátkých tratí (např. z Vídně do Gloggnitz jako počátek teprve ve 40. letech dobudované jižní dráhy) pouze jediná dráha s celostátním významem (Kaiser Ferdinands Nordbahn – KFNB). Brzy se však ukázalo, jak velký je strategický i ekonomický význam dálkových tratí. Rakouský stát pocítil potřebu podpořit jejich rozvoj, současně však také potřebu mít tyto klíčové spojnice pod kontrolou a proto zcela změnil svoji strategii: napříště měl železnice budovat na svůj účet stát.

2.2 Období státních drah – žádná konkurence, velké veřejné výdaje

V roce 1841 byla v Rakousku zahájena výstavba základní sítě hlavních železničních tratí spojujících Vídeň s hlavními oblastmi říše. Původním předpokladem bylo, že stát vybuduje železniční infrastrukturu a provoz pronajme soukromým dopravcům. Takto byl např. pronajat provoz na Olomoucko-pražské dráze (součást státní Nördliche Staatsbahn) soukromé KFNB. Po několika letech provozu však stát převzal i provoz na vlastní účet, neboť nebyl spokojen s provozem zajišťovaným KFNB (pro niž byla odbočka do Prahy pouze vedlejší tratí) a zejména s nedostatečnou údržbou pronajaté infrastruktury (HONS 1990). Budování a provoz drah byl však pro státní rozpočet neudržitelnou zátěží a tak opět po necelých patnácti letech stát zcela změnil svoji strategii a rozhodl se napříště ve stavbě a provozu drah neangažovat.

2.3 Druhé období soukromých drah – (téměř) volná konkurence, (téměř) žádné veřejné výdaje

Období státních drah skončilo na sklonku roku 1855 náhle a velmi razantně kompletní privatizací: stát prodal soukromým společnostem veškerou infrastrukturu včetně pozemků a příslušenství a kompletní vozový park. V českých zemích se privatizace týkala zejména Nördliche Staatsbahn, kterou odkoupila Staatseisenbahngesellschaft (StEG); vzhledem k finanční tísní, ve které se rakouský stát ocitl, byla privatizace velmi rychlá a pro stát nevýhodná (NStB byla prodána za polovinu účetní ceny - HONS 1990, s. 111). Prioritou státního rozpočtu se staly vojenské výdaje a stát znovu předpokládal, že rozvoj železnic bude dosažen pouze s pomocí soukromého kapitálu. Oproti prvnímu období se však situace změnila: stát již neponechával rozvoj jednotlivých tratí zcela nezávislým, ale snažil se přimět železniční společnosti k trasování drah v souladu se strategickými zájmy státu. Byla tak podporována stavba drah směřující k vojenským spojencům Rakouska (v Českých zemích se to týkalo zejména drah k bavorským a saským hranicím, naopak byla cíleně blokována výstavba spojení s Pruskem. Tratě budované v oblasti říšských vojenských pevností musely být trasovány tak, aby je železnice mohla zásobovat a aby byla v pohotovosti pro nasazení vojenských transportů.

Při udělení koncesí na stavbu nových drah, musel stát dodržovat výsadní postavení již existujících drah vyplývajících z dříve udělených privilegií (např. při budování nové spojovací dráhy z Vídně do Brna musela StEG použít zcela novou, nevýhodnou, západněji položenou trasu, aby konkurenčně neohrozila zájmy KFNB). Složitý byrokratický systém rakouského státu spolu s prosazováním

vojensko-strategických zájmů státu na úkor ekonomických zájmů železničních společností způsoboval, že nové dráhy vznikaly poměrně pomalu. K prosazení svých zájmů musel stát stále častěji s železničními společnostmi vyjednávat a tak se objevují i první veřejné pobídky: záruky úvěrů a dotace.

2.4 Období postátňování drah – klesající konkurence, rostoucí veřejné výdaje

Kritickým zlomem v rakouské železniční politice se stala prohraná válka s Pruskem, která vyvrcholila podpisem Pražského míru v roce 1866. Rakousko se mj. zavázalo k vybudování několika nových železničních spojnic s Pruskem. Aby Rakousko dostálo svým závazkům a aby konečně vybuodovalo železniční síť, která by odpovídala ekonomickým i strategickým potřebám země, zavedl stát od roku 1869 systém státních subvencí a garancí pro nově budované dráhy. Výměnou za finanční podporu budovaly železniční společnosti tratě, které svým trasováním odpovídaly státní politice, a především je budovaly ve značně větším rozsahu než dosud. V Rakousku začala skutečná „railmania“, která však poměrně rychle ochladla po krachu vídeňské burzy v roce 1873. Stát se snažil udržet nastartované tempo výstavby drah a ještě zesílil svoji podporu drahám ze státního rozpočtu. Současně také musel dostát svým závazkům, pokud jde o státní záruky, zejména garanci výnosů investovaného kapitálu. Systém byl byrokraticky velmi komplikovaný a obsahoval přímé provozní subvence, státní nákup akcií a obligací železničních společností, garance minimálního výnosu (typicky 5,20 %) a tzv. paušalizaci (dotace na kilometr tratě); v roce 1875 tak bylo subvencováno 31 železničních společností celkem sedmi variantami podpor, přičemž vyšší dotace získávaly společnosti, kde akcionáři byli Habsburkové (PAVLÍČEK 2002).

Nyní se také opět projevila ambivalence vztahu státu k železnicím: spolu s růstem výdajů ze státního rozpočtu vzrostla potřeba státu železnice kontrolovat. Prvním krokem bylo vydání tzv. kuratorního zákona v roce 1874 (HLAVAČKA 1990, s. 109), kterým byly zadlužené dráhy chráněny před věřiteli; dalším krokem bylo v roce 1877 vydání tzv. sekvestračního zákona, na jehož základě byly dráhy čerpající státní záruky a neschopné krýt výdaje provozem déle než tři roky státem odkupovány (JAKUBEC - JINDRA 2006, s. 257). Stát tak postupně přebíral stále větší část železniční sítě pod svoji přímou kontrolu a do vlastnictví; současně se zvyšovala výplata garantovaných výnosů a subvencí ze státního rozpočtu soukromým společnostem a postupně byl státní rozpočet také více zatěžován nepříznivými provozními výsledky drah, které převzal do vlastnictví. Po rakousko-uherském vyrovnání vstoupily do hry také jednotlivé říšské země a např. Království české začalo od roku 1880 na základě Zákona o poskytování výhod místním drahám masově podporovat výstavbu lokálních drah (PAVLÍČEK 2002). Výsledkem byl železniční systém, v němž postupně klesala míra intramodální konkurence a současně rostlo zatížení veřejných rozpočtů. Situace přestávala být fiskálně udržitelná a tak v roce 1906 bylo udělování veškeré státní podpory železničním společnostem zastaveno. Vliv na státní rozpočet byl silný – zatímco v roce 1868 bylo vyplaceno z eráru železničním společnostem 1 400 000 zl., v roce 1876 to činilo již 23 100 000 zl. (HLAVAČKA 1990, s. 107); do roku 1880 tvořily výplaty železničním společnostem 6 % výdajů státního rozpočtu a v roce 1910 to bylo již 26,8 % výdajů státního rozpočtu (JAKUBEC - JINDRA 2006, s. 260).

Obr. 1 Výstavba drah v Čechách, na Moravě a v rakouském Slezsku (km; roční přírůstky – levá osa, kumulativní součet – pravá osa)

zdroj: vlastní zpracování podle KVIZDA 2006

V grafu na Obr. 1 je na příkladu českých zemí dobře patrné tempo výstavby drah v jednotlivých obdobích: první tři období jsou ve znamení velmi pomalé výstavby – stát neměl dostatek prostředků na systematickou výstavbu, soukromý kapitál nebyl ochoten (a při daných ekonomických možnostech ani schopen) nést komerční riziko. Teprve ve čtvrtém období, kdy stát na sebe zcela převzal investiční riziko (garance výnosu investovaného kapitálu) i provozní riziko (subvence provozu a paušální příplatky), byly v českých zemích vybudovány téměř tři čtvrtiny železniční sítě. Ve stejném období však enormně vzrostly výdaje ze státního rozpočtu, neboť motivací k budování drah již nebyl jen provozní zisk (nebo vůbec nebyl), ale čerpání státních garancí a subvencí. Je příznačné, že po zastavení státní podpory po roce 1906 výstavba drah rychle poklesla.

3. Současné trendy – svět a Evropská unie

V současné době můžeme ve světě vysledovat dva základní modely v přístupu k regulaci odvětví železniční dopravy, které můžeme na základě historické zkušenosti nazvat „soukromá železnice“ a „státní železnice“. První model – „soukromá železnice“ – je typický pro západní hemisféru, americký kontinent, zejména pro země jako jsou Spojené státy americké. Typickým znakem těchto železničních systémů je existence soukromých železničních společností, které jsou vertikálně integrované, tzn. vlastní svoji dopravní cestu, na níž provozují dopravní služby. Systém je typický silnou intermodální konkurencí, která je hlavní ekonomickou motivací dopravců a to ze strany silniční, vodní (námořní, pobřežní i vnitrozemské) i letecké dopravy. Intramodální konkurence v podstatě existuje rovněž, neboť zejména v tranzitní dopravě na větší vzdálenosti existuje možnost využití různých variant spojení (na tomto principu byly např. privatizovány železnice v Mexiku). Systém pracuje na tržním principu bez přímé účasti státu a bez větší zátěže veřejných rozpočtů. Výsledkem je rozvinutá, ekonomicky efektivní, vysoce intermodálně konkurenceschopná nákladní doprava. Osobní doprava se omezuje na nabídku příměstské dojížděky v aglomeracích; dálková doprava je na většině sítě silně redukována, nebo vůbec neexistuje, případně je předmětem dotací ze strany státu nebo regionů (příkladem je americká společnost Amtrack).

Druhý model – „státní železnice“ – je typický pro východní hemisféru, země jako Rusko, Čína nebo Indie. Typickým znakem těchto železničních systémů je neexistence (nebo jen marginální) soukromých železničních společností, přičemž odvětví dominuje monopolní národní dopravce přímo vlastněný nebo kontrolovaný státem. Také v tomto modelu je dopravce přirozeně vertikálně integrovaný. V systému prakticky neexistuje intermodální konkurence, neboť stát není ekonomicky motivován k dosahování zisku, ale k plnění cílů dopravní politiky. Intramodální konkurence z principu neexistuje, nebo se omezuje jen na marginální segmenty sítě. Systém pracuje mimo tržní principy, je integrální součástí státní hospodářské politiky a zcela závisí na výdajích ze státního rozpočtu. Výsledkem je více či méně rozvinutá, ekonomicky spíše neefektivní nákladní i osobní doprava. Typickým znakem zejména poslední doby je rozvoj dálkové osobní dopravy na principu vysokorychlostních tratí, tvořících páteř dopravy v národním měřítku a konkurující letecké dopravě. Celý systém je vysoce náročný na výdaje ze státního rozpočtu, a to jak na investiční výdaje, tak i provozní subvence.

Země Evropské unie leží nejen geograficky, ale i politicky na pomyslném území mezi západní a východní hemisférou. Východní model v nich přežívá (zejména v osobní dopravě) díky dlouhému poválečnému období, kdy byly železnice v Evropě až na malé výjimky zestátněny a organizovány do národních dopravních monopolů; západní model se v nich nově prosazuje (zejména v nákladní dopravě) díky reformám prosazovaným Evropskou unií. Přesto není evropský model podobný ani „státnímu“ ani „soukromému“ modelu.

Evropská unie zahájila reformy železniční dopravy v členských zemích v polovině 90. let 20. století a od té doby vydala tři pakety klíčových směrnic Komise, Rady a Parlamentu (tzv. železniční balíčky; v současné době je ve stádiu schvalování čtvrtý balíček; SEIDENGLANZ 2005), které obsahují základní cíle i detailní postupy pro provedení reform. Deklarovaným hlavním cílem je zvýšení intermodální konkurenceschopnosti železniční dopravy v Evropě a přesun nezanedbatelného podílu přepravovaných osob a nákladu z ostatních dopravních módů (zejména ze silnice) na železnici (EVROPSKÁ KOMISE 2001). Klíčovým nástrojem těchto reform je tzv. unbundling: provozní resp. vlastnické oddělení provozovatelů infrastruktury od železničních dopravních společností, a s tím související otevření přístupu různých (soukromých nebo státních) dopravců na národní infrastrukturu. Pro odvětví železniční dopravy se tím otevírá naprosto nový fenomén, jehož přibližnou připomínku známe z historie jen v krátkém období ve Francii nebo Nizozemsku. Pro formování konkurence má toto naprosto zásadní význam.

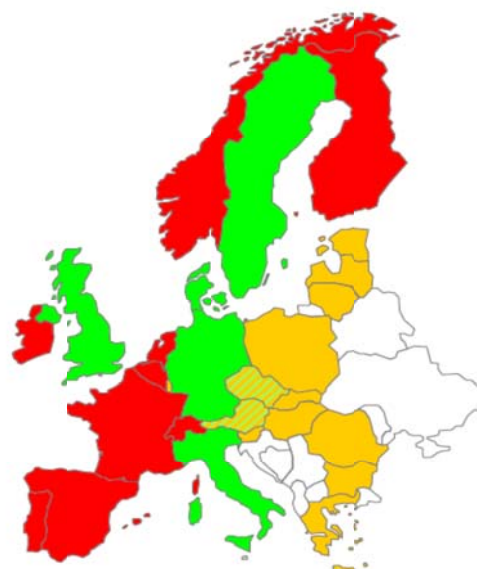
Otevření přístupu na dopravní cestu různým dopravcům znamená, že na určitých linkách si mohou navzájem přímo konkurovat různí dopravci – vzniká tak *konkurence na trhu* fungující na principu tržních sil jako v každém jiném dopravním módu nebo jiném odvětví (podrobně KVIKLA 2007). Tento princip se poměrně rychle prosadil v nákladní dopravě a je zřejmé že síla národních monopolů byla v Evropě v tomto segmentu definitivně prolomena. Vzhledem k povaze odvětví (zejména vzhledem k nákladové struktuře – vysokému podílu fixních nákladů, síťovému efektu, kapitálové náročnosti, atd.) se však v odvětví prosazuje spíše oligopolní struktura. Zcela jiná je však situace v osobní dopravě, neboť ta po dlouhých létech existence státních monopolních firem zcela rezignovala na komerční službu a stala se nástrojem dopravní, regionální a sociální politiky státu s cílem zajistit dopravní obslužnost země. Napříč evropskými státy byla většina linek dálkové i regionální dopravy zcela intermodálně nekonkurenceschopná a závislá na výdajích státních (resp. veřejných) rozpočtů. I v tomto segmentu se pod vlivem evropských reform situace mění, doprava se modernizuje, služby se vylepšují, přesto (nebo právě proto!) však zůstávají nákladově příliš náročné a tedy ekonomicky intermodálně nekonkurenceschopné. Jednotlivé státy proto pokračují v dotování osobní dopravy, ovšem stále více se prosazuje princip *konkurence o trh* – tzn. soutěž různých dopravců o získání kontraktu na dopravní obsluhu s dotací z veřejných rozpočtů. Na některých linkách, kde to umožňují socio-ekonomické faktory, je možná intermodálně konkurenceschopná osobní železniční doprava i bez přímé dotace a několik takových linek (tzv. open access) již v Evropě funguje. Způsob a míru

otevřenosti segmentu osobní železniční dopravy v Evropě dokumentuje Obr. 2; popis způsobu organizace konkurence v jednotlivých zemích, které trh osobní dopravy otevřely a kde se současně konkurence prosadila, ukazuje Tab. 1. Je zřejmé, že otevírání trhů osobní dopravy je v Evropě vzhledem k existenci veřejných dotací omezené a regulované.

In most Eastern European countries purely commercial national passenger transport service is permitted, however, in Eastern Europe no external RUs are currently offering these services.



	Market closed for commercial national rail passenger services.
	Open access, but no external RUs providing commercial national rail passenger services.
	Open access with external RUs providing commercial national rail passenger services.
	AT and CZ: commencing end of 2011, external RUs providing purely commercial national rail passenger services.



Tab. 1 Existující konkurence v osobní železniční dopravě (Evropa)

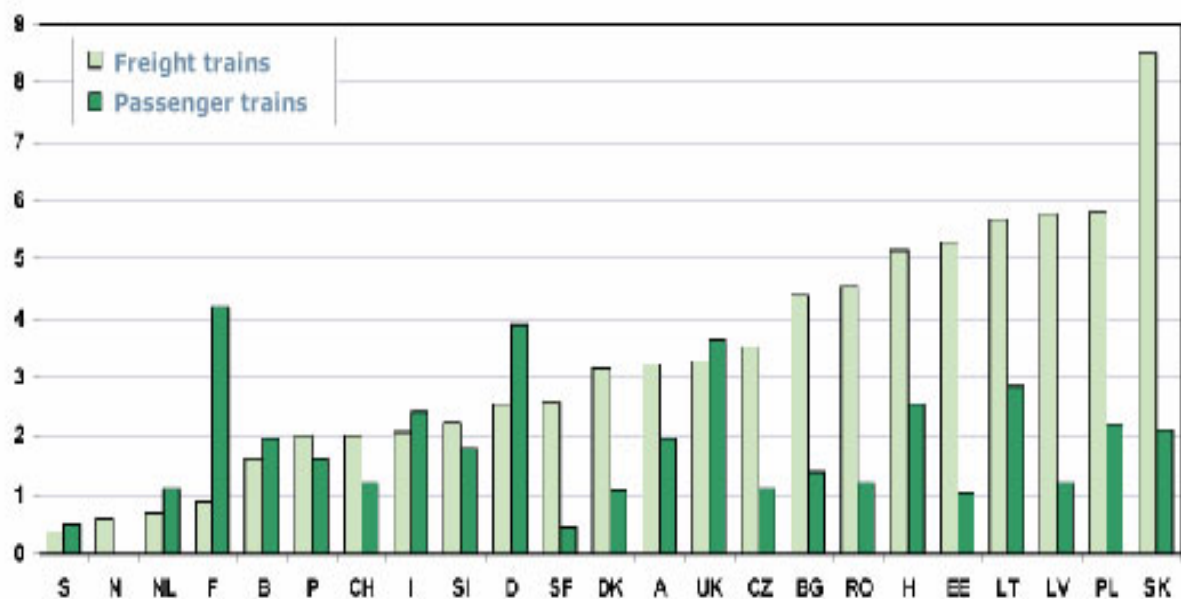
	Švédsko	V. Británie	Německo	Itálie	Rakousko
volná konkurence na trhu – open access	Dálková doprava		Dálková doprava (DB 99% trhu)	Dálková doprava (VRT Milán – Řím – Neapol)	Dálková doprava (Westbahn)
konkurence o trh - veřejné soutěže	Regionální doprava	Frančízky pro většinu osobní dopravy	Regionální doprava (cca 1/3)		
konkurence o trh - přímé zadání			Regionální doprava (cca 2/3)		

4. Konkurence vs. regulace

Základním principem evropských železničních reforem je tedy přinést do odvětví konkurenci, tj. liberalizovat jej. Všeobecně je s vyšší mírou konkurence a tedy s větším počtem soutěžících firem v odvětví spojována vyšší efektivita a kvalita, nižší náklady, nižší ceny a větší rozsah nabízených služeb. Toto však nemusí platit ve specifických odvětvích, k jakým železniční doprava nepochybně patří (přehled KVIZDA 2008). Železniční doprava je odvětvím s výnosy z rozsahu (u velkých dopravců daných např. optimalizací oběhu vozidel a provozních záloh), se síťovým efektem (umožňujícím optimální kombinace služeb), s výnosy z hustoty provozu (v případě vlastnictví dopravní cesty) a s existencí přirozeného monopolu v podobě infrastruktury. Zejména posledně jmenovaný přirozený monopol je to, co bylo v minulosti příčinou zestátnění železnice. V moderní době je běžným řešením vydělení té části odvětví, která tvoří přirozený monopol do specifické firmy, která podléhá státní regulaci, nebo je přímo vlastněná státem, a ponechání zbytku odvětví více či méně neregulované konkurenci (takto je to běžné např. v energetice). Tímto modelem se také inspirovaly evropské železniční reformy.

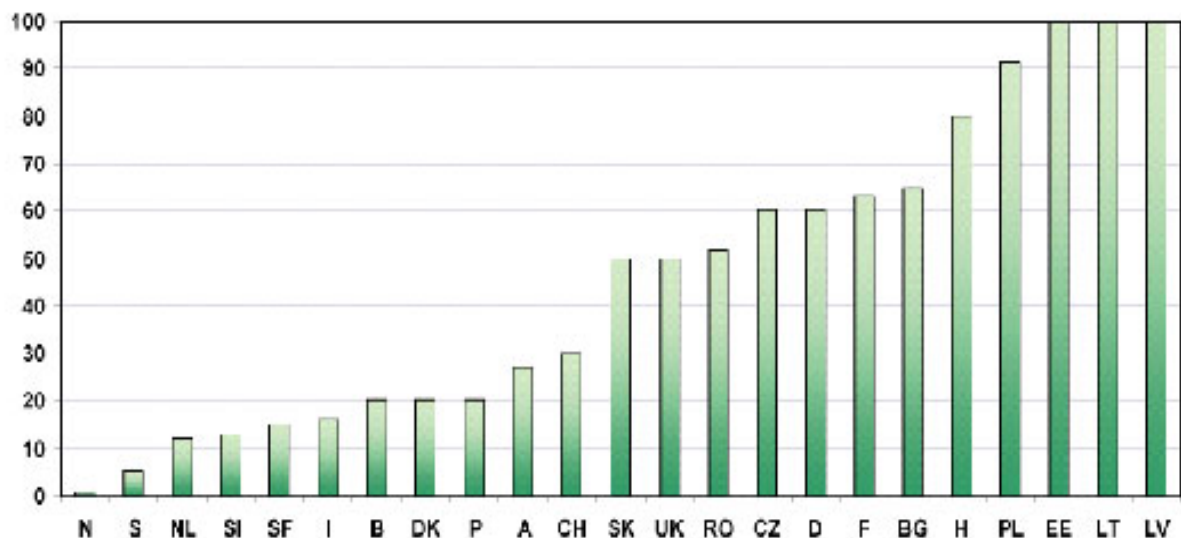
Situace v odvětví železniční dopravy však připomíná stav v energetice velmi málo. Dopravní služby mají v řadě segmentů nákladní dopravy a téměř bez výhrad v osobní dopravě řadu substitutů a silná konkurence tak existuje nejen uvnitř odvětví, ale – a daleko silnější – mimo odvětví. Navíc celý segment osobní dopravy je bez státních dotací prakticky nekonkurenceschopný; více než 90% osobní železniční dopravy v Evropě je komerčně ztrátové a musí být dofinancováno z veřejných zdrojů. Systém podpory se přitom od 19. století příliš nezměnil – pouze oddělení dopravní cesty umožňuje státu dotovat tento segment přímo. Dotace dopravcům se potom dějí buďto přímo provozními subvencemi nebo nepřímo skrze podmínky vstupu na dopravní cestu. Zavedení konkurence do odvětví tak v řadě případů nevede ke snížení zátěže veřejných rozpočtů, ale pouze k jejich restrukturalizaci a přesunu mezi subjekty odvětví. Snaha státu učinit železniční dopravu intermodálně konkurenceschopnou vede ke snižování poplatků za infrastrukturu a značnou část dotace tedy vyčerpává dopravní cesta, když náklady na její provoz nejsou kryty výnosy z přístupových poplatků (a to ani v nákladní dopravě); toto ukazují Obr. 3 a 4 – v jednotlivých evropských zemích se velikost poplatku značně liší, ve většině však kryjí jen zlomek skutečných nákladů na dopravní cestu. V situaci, kdy je celé odvětví nepřímo dotováno skrze infrastrukturu, je iluzorní mluvit o volném vstupu na trh a volné konkurenci.

Obr. 3 Poplatek za přístup na cestu (průměr 2004, €/vlkm)



zdroj: THOMPSON 2008

Obr. 4 Pokrytí nákladů infrastruktury z poplatků za přístup (% , 2004)



zdroj: THOMPSON 2008

Vstup soukromých podnikatelů do odvětví osobní železniční dopravy ještě zesílil tlak na stát, pokud jde o intermodální konkurenci; a stát takovému tlaku rád ustoupí, pokud je to v souladu s cíli dopravní politiky a evropské železniční reformy. Toto dobře dokumentuje situace v Česku, kdy byly poplatky za přístup na dopravní cestu v roce 2006 sníženy (Tab. 2).

Tab. 2 Podíl příjmů z poplatků za použití dopravní cesty na nákladech SŽDC na financování provozu a zajištění provozuschopnosti dopravní cesty (%)

rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------

%	50,7	52,6	53,1	52,6	55,1	43,3	29,0	30,1	32,0
---	------	------	------	------	------	------	------	------	------

zdroj: SŽDC Výroční zprávy 2003-2011

V situaci, kdy v odvětví nefungují tržní vztahy regulující na základě cenového mechanismu nabídku a poptávku, musí být odvětví regulováno autoritou nezávislou na subjektech nabídky nebo poptávky. Odvětví železniční dopravy nefunguje na základě cenového tržního mechanismu, neboť je dotováno nepřímo skrze poplatky za vstup na dopravní cestu v segmentu nákladní dopravy a nepřímo i přímo subvencemi provozu v segmentu dopravy osobní. Navíc vzhledem k neexistenci cenového tržního mechanismu a na základě technologického omezení kapacity dopravní cesty musí zákonitě docházet, a také dochází, ke konfliktu mezi poptávaným přístupem na dopravní cestu ze strany dopravců v určitých časech na určitých linkách. Odvětví železniční dopravy proto nemůže být ponecháno bez regulace a nemůže efektivně fungovat na princip neregulované volné konkurence (open access).

5. Závěr: jaké jsou možnosti a jaké náklady?

Na základě předchozího textu můžeme shrnout základní možné varianty, jak může stát přistoupit k organizaci odvětví železniční dopravy. Historická zkušenost za více než 180 let fungování veřejné dopravy stejně jako ekonomická teorie dávají k dispozici čtyři základní varianty.

5.1 Vertikálně integrovaný trh s volnou soutěží

Zcela volný trh bez významných regulatorních překážek fungující v zásadě podle základních principů ekonomické teorie předpokládá existenci nezávislých soukromých dopravců vystavených účinné intermodální i intramodální konkurenci. Vzhledem k absenci regulatorních bariér jsou dopravci vlastníky dopravní cesty; odvětví tedy funguje na základě vertikální integrace. V odvětví, jež funguje na základě tržního mechanismu, z principu předpokládáme existenci pouze ziskových dopravců. Stát nijak nedotuje provoz ani investice v odvětví, veřejné rozpočty nejsou nijak zatíženy. Monopolní postavení železničních dopravců je vyloučeno účinnou intermodální konkurencí a v dálkové nákladní dopravě i konkurencí intramodální. V prostředí se rozvíjí zejména nákladní doprava spojující hlavní přístavy, průmyslová centra a aglomerace. Osobní doprava není konkurenceschopná, neboť infrastruktura je budována výhradně podle ekonomických kritérií především pro potřeby úsporného provozu nákladní dopravy. Z veřejných zdrojů více či méně dotovaná osobní doprava je zajišťována v příměstských oblastech aglomerací a na hlavních meziměstských linkách pouze v marginálním rozsahu. Stát rezignuje na aktivní dopravní politiku a na systematickou dopravní obslužnost území, ponechává rozvoj odvětví na tržních silách. Model v podstatě odpovídá podmínkám vzniku železnic v 19. století; vzhledem k tomu, že ve století 21. jsou výrazně rozvinuty konkurenční dopravní módy, je železniční síť vzhledem k území redukována na hlavní komerční tahy. Příkladem země s takto uspořádaným odvětvím jsou Spojené státy americké. S legislativou a hospodářsko-politickými cíli Evropské unie je tento model neslučitelný.

5.2 Vertikálně integrovaný trh se státním monopolem

Tradičním uspořádání odvětví v mnoha zemích je státní monopolizace železnic – buďto již založených státem nebo postupně postátněných. V režimu státního monopolu je ideálně prosazována dopravní politika, která jako hlavní cíl sleduje dopravní obslužnost území ve stanovených parametrech. Systém je založen na kompletním krytí investic i případné provozní ztráty ze státního rozpočtu. Principiálně systém vylučuje intramodální konkurenci a na konkurenci intermodální je necitlivý; lze předpokládat ekonomickou neefektivitu provozu. Příkladem země s takto uspořádaným odvětvím je Rusko nebo Čína; s legislativou a hospodářsko-politickými cíli Evropské unie je tento model neslučitelný.

5.3 Dezintegrovaný trh s volnou soutěží

Dezintegrovaný trh předpokládá, že dopravní infrastruktura je oddělena od dopravců (buďto zcela vlastnický nebo organizačně); na trhu se pohybují nezávislí dopravci vystavení navzájem intramodální konkurenci a mimo odvětví konkurenci intermodální. Správce infrastruktury vybírá poplatky za použití dopravní cesty na tržním principu, tzn. že provozovatelé nejziskovějších dopravních služeb mají přístup k nejlukrativnějším trasám a časům. V důsledku to znamená, že osobní doprava bude omezena na nejziskovější linky nebo nebude provozována. Vlastník infrastruktury (což je zřejmě stát nebo státem kontrolovaná organizace) nese náklady investic a investiční riziko; v případě stanovování poplatků nese i komerční riziko provozu infrastruktury. Síť železničních dopravních cest nebude stabilizovaná, neboť její údržba a rozvoj bude podléhat výkyvům poptávky po její kapacitě v určitých segmentech v určitém čase. Dopravní politika bude omezena na budování sítě dopravních cest určitých parametrů podle socio-ekonomického potenciálu území. Tento model je formálně slučitelný s legislativou Evropské unie, neodpovídá však plnění cílů dopravní politiky. V čisté podobě není v žádné zemi v současné době realizován.

5.4 Dezintegrovaný trh s regulovanou soutěží

Obdobně jako předchozí model je i tento založen na minimálně organizačním oddělení vlastníka infrastruktury od dopravců. Na rozdíl od předchozího modelu jsou v systému přítomny regulační prvky odrážející priority dopravní politiky státu. V oblasti poplatků za přístup k infrastruktuře může být potlačen tržní princip výběru, tzn. poplatky nemusejí odrážet skutečné náklady na provoz a umožení investic do dopravní cesty. Smyslem opatření může být posílení intermodální konkurenceschopnosti železnice s cílem změny modální skladby nákladní i osobní dopravy ve prospěch železnice. Dalším typickým segmentem vyžadujícím regulační opatření jsou dotace služeb v osobní dopravě, ať již regionální nebo meziměstské. Dotace mohou být nepřímé skrze snížení poplatků za použití dopravní cesty, nebo přímé, skrze subvence provozu. Systém, ve kterém jsou přítomny dotace, již nemůže fungovat na tržním principu, neboť cena v takovém případě nevyrovnává nabídku s poptávkou, ale naopak vede k převisu nabídky služeb ze strany dopravců ve snaze maximalizovat dodatečné příjmy z dotací (TOMEŠ - POSPÍŠIL 2006). Základním principem rozdělení dotací dopravcům je systém veřejných výběrových řízení na zajištění dopravní obsluhy určitých území a linek. Základním regulačním rámcem přístupu na dotovanou infrastrukturu je přidělování kapacity na základě preferencí plynoucích z dopravní politiky a optimalizující využití dopravní cesty ve vztahu k nabídce služeb uživatelům osobní i nákladní dopravy. Vzhledem k tomu, že se na jedné dopravní cestě potkávají vlaky nákladní i osobní dopravy, regionální, meziměstské i mezinárodní, je nezbytné spojení soutěží o dopravní obsluhu s přidělením kapacity dopravní cesty. Výsledkem bude stabilizovaný dopravní systém s vysokým podílem osobní dopravy (regionální i meziměstské) a s dostatečnou kapacitou pro nákladní dopravu. Provozní efektivita bude zajištěna tlakem intermodální i intramodální konkurence: u nákladní dopravy přímo soutěží na trhu, u osobní dopravy v cyklech výběrových řízení soutěží o trh. Alokační efektivita nebude maximalizována, neboť dopravní politika státu bude sledovat i jiná kritéria, než ekonomická (dopravní obsluhu území, environmentální dopady, energetická a surovinová závislost, minimalizace negativních externalit dopravy, apod.) Stát nese náklady investic a investiční riziko i komerční riziko provozu infrastruktury a rovněž náklady dotací provozu objednaných ztrátových linek. Systém je zcela slučitelný s legislativou i cíli dopravní politiky Evropské unie.

Tab. 3 Přehled modelů organizace odvětví železniční dopravy

Model:	integrováný –	integrováný –	dezintegrovaný –	dezintegrovaný –
--------	---------------	---------------	------------------	------------------

	volná soutěž	státní monopol	volná soutěž	regulace
dopracvi:	soukromí ziskoví	státem vlastněný nebo kontrolovaný	soukromí ziskoví	soukromí ne/ziskoví
míra konkurence:	vysoká: intermodální intramodální	žádná	vysoká: intermodální intramodální	vysoká: intermodální omezená: intramodální
typ konkurence:	na trhu	žádný	na trhu	na trhu o trh
zatížení veřejných rozpočtů:	není	úplné: infrastruktura provoz	částečné: infrastruktura	částečné: infrastruktura provoz
dopravní politika:	není	přímo řídí odvětví	omezená	účinná
kompatibilita s EU:	ne	ne	ano	ano

5.5 Současná situace v České republice

Česká republika postupně plní povinnosti plynoucí z implementace železničních balíčků EU a odvětví železniční dopravy postupně liberalizuje. Nákladní doprava je již v podstatě liberalizována a rozvíjí se na tržních principech s jednou podstatnou výjimkou: poplatky za použití dopravní cesty nejsou stanovovány na tržním principu. Z hlediska intermodální konkurence je nákladní železniční doprava zvýhodňována zejména oproti dopravě silniční snížením přístupových poplatků pod nákladovou úroveň; naopak z pohledu intramodální konkurence o přístup na cestu je znevýhodněna oproti dopravcům osobní dopravy, neboť ti platí několikanásobně nižší přístupové poplatky. Vzhledem k tomu, že přidělení kapacity dopravní cesty není systémově regulováno, dochází k tomu, že nákladní doprava je omezována nedostatkem kapacity, aniž by tomu odpovídaly priority dopravní politiky. Situace v osobní dopravě je podstatně složitější; v současné době se v podstatě prolínají tři segmenty s konkurenčně odlišným postavením: 1) segment incumbenta (České dráhy), který na základě historické kontinuity a přímého zadání provozuje dotované linky mimo jakýkoli konkurenční tlak, 2) segment vysoutěžených dotovaných linek, které obsluhují soukromí dopravci nebo incumbent na základě vítězství ve výběrovém řízení, a 3) segment volné konkurence (open access), kde dopravci nečerpají dotace a provozují dopravní služby na vlastní komerční riziko. Tyto tři segmenty nejsou vzájemně nijak regulovány a způsobují vyčerpání kapacity cesty na nejvytíženějších linkách, současně v systému přetrvávají ekonomicky velmi neefektivně provozované dotované služby. Stát pod tlakem evropských reforem směřuje k postupnému otevírání trhu i na dotovaných linkách. Vzhledem k současné politice open access tak současně směřuje k systému, kde se vedle sebe střetává přímo dotovaný segment osobní dopravy vysoutěžený ve výběrových řízeních se segmentem osobní a nákladní dopravy přímo nedotované, provozované na vlastní komerční riziko. Protože však stát na vlastní náklady buduje dopravní infrastrukturu a dotuje provoz dopravní cesty (včetně např. paušalizace spotřeby trakční elektrické energie), jsou reálně všechny nabízené služby osobní i nákladní dopravy nepřímo dotovány. Současně je kapacita dopravní cesty omezená a na hlavních linkách prakticky vyčerpána. To dohromady vytváří podmínky, které nejsou řešitelné tržními silami a musí být ze strany státu regulovány. Tomu odpovídá jak historická zkušenost, tak ekonomická teorie.

6. Závěr

Z analýzy přístupu státu k regulaci odvětví železniční dopravy v celé historii jeho existence vyplývá, že dosud nikdy a nikde neexistoval systém, kdy by efektivně fungovala volná intramodální konkurence železničních dopravců na infrastruktuře vlastněné a provozované státem nebo

nezávislým subjektem. Historické modely struktury odvětví železniční dopravy byly vždy založeny na vertikální integraci, tzn. dopravci provozovali dopravní služby na svých vlastních dopravních cestách. To platilo v liberálním neregulovaném prostředí i v prostředí monopolizovaném národními, státem kontrolovanými dopravci. Současně platilo, že stát, chtěl-li v dopravě prosadit záměry a cíle hospodářské politiky, dotoval rozvoj železniční sítě a provoz na ní. Současné trendy ve světě sledují dvě extrémní polohy: liberalizované dopravní trhy (západní model) a monopolní státní organizaci (východní model). Evropská unie vytváří zcela nový, dosud nikde neprovozovaný model vertikálně dezintegrováného odvětví. Z historických zkušeností i z praktických předpokladů fungování modelů organizace odvětví vyplývá, že není ekonomicky racionální slučovat prvky regulace s prvky volné soutěže. Odvětví se může rozvíjet a ekonomicky efektivně fungovat buďto v prostředí zcela liberalizovaném, založeném na volném přístupu dopravců na dopravní cestu za komerční, tržní poplatky, nebo v prostředí regulovaném na základě priorit dopravní politiky. Výhodou prvního systému je vysoká ekonomická efektivita provozu, nevýhodou rezignace na cíle dopravní politiky. Výhodou druhého systému je stabilní dopravní systém zajišťující plnění cílů dopravní politiky, ovšem za cenu dotací neziskového segmentu dopravy. Oba systémy však z principu vertikálního oddělení infrastruktury od dopravců budou zatíženy alokační neefektivností investic do infrastruktury a rizikem návratnosti těchto investic. Vzhledem k dlouhodobé koncepci české hospodářské politiky a prioritám Evropské unie je pro Českou republiku vhodnější druhý systém, založený na liberalizaci odvětví s přítomnou regulací. Je čas se rozhodnout.

Literatura

ACWORTH, W. M. (1908) The Relation of Railways to the State. *The Economic Journal*, Vol. 18, N° 72

COHN, G. (1908) On the Nationalization of Railways. *The Economic Journal*, Vol. 18, N° 72

DEWSNUP, E. R. (1911) The Attitude of the State Toward Railways: A Discussion of the Question of Nationalization. *The American Economic Review*, Vol. 1, 2

HLAVAČKA, M. (1990) *Dějiny dopravy v českých zemích v období průmyslové revoluce*. Praha: Academia

HONS, J. (1990) *Čtení o Severní dráze Ferdinandově*. Praha: Nakladatelství dopravy a spojů.

IBM (2011) *Rail Liberalisation Index 2011. Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*. Brussels: IBM Global Business Services

JAKUBEC, I. – JINDRA, Z. (2006) *Dějiny hospodářství českých zemí od počátku industrializace do konce habsburské monarchie*. Praha: Univerzita Karlova – Karlovinum

KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (2001) *European transport policy for 2010: time to decide*. COM(2001) 370 (Bílá kniha), Brusel

KVIZDA, M. (2006) *Ekonomické dějiny železniční sítě České republiky*. Brno: Masarykova univerzita

KVIZDA, M. (2007) *Vertikální integrace versus separace v železniční dopravě – cui bono? In: Rozvoj systémů osobní dopravy z hlediska respektování požadavků uživatele*. Pardubice: Univerzita Pardubice, s. 103-109

KVIZDA, M. (2008) Úzká místa dopravní politiky - metodologie hospodářsko-politických rozhodování o dopravních projektech. In *Rozvoj a perspektivy dopravních systémů ve vazbě na vnější okolí*. Pardubice: Dopravní fakulta Jana Pernera, Univerzita Pardubice, s. 107-114

MITCHELL, A. (1997) Private Enterprise or Public Service? The Eastern Railway Company and the French State in the Nineteenth Century. *The Journal of Modern History*, N° 69, s. 21

NIGRIN, T. (2013) Cold War Crisis on the Railway: Construction of the Berlin Wall. In *Eastern European Railways in Transition - Nineteenth to Twenty-first Centuries*. Farnham (London): Ashgate, s. 233-242

PAVLÍČEK, S. (2002) *Naše lokálky. Místní dráhy v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Dokořán

PRATT, E. A. (1915) *The Rise of Rail-Power in War and Conquest 1833-1914*. London: P. S. King & Son.

SEIDENGLANZ, D. (2005) Vývoj železniční dopravy v Evropě a její pozice v evropské dopravní politice. *Národohospodářský obzor* 4/2005, pp. 92-104

THOMPSON, L. S. (2008) *Railway Access Charges in the EU: Current Status and Developments since 2004*. Chevy Chase: Thompson Galenson and Associates

TOMEŠ, Z. - POSPÍŠIL, T. (2006) *Ekonomické aspekty železniční dopravy*. Brno: Masarykova univerzita

TOMEŠ, Z. (2008) Applying the Life-cycle Theory. The Rise and Fall of Railways. *The Journal of Transport History*, vol. 29, N° 1, pp. 120-124