

Grzegorz Krawczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE NA RYNKU KOLEJOWEGO TRANSPORTU TOWAROWEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Transport jest jedną z najbardziej regulowanych dziedzin gospodarki narodowej. Proces liberalizacji transportu w Polsce przebiega bardzo różnie w zależności od gałęzi i charakterystyki danego rynku. Dodatkowo, poza procesami regulacyjnymi, państwo reprezentowane przez różnego rodzaju podmioty publiczne wywiera także wpływ na podstawowe kategorie ekonomiczne. W modelu gospodarki otwartej poza popytem konsumpcyjnym i inwestycyjnym wyróżnia się także popyt zgłaszany przez sferę publiczną. Kierując się zasadą optymalizacji i racjonalności wydatków publicznych, podmioty te zobowiązane są do stosowania systemu zamówień publicznych. Znacząca wielkość wolumenu usług (oraz długi okres związania umową) mogą wywierać wpływ na kształtowanie się intensywności konkurencji oraz zachowań rynkowych podmiotów.

W artykule podjęto próbę zidentyfikowania i charakterystyki przetargów publicznych na kolejowe przewozy towarowe (na terenie Polski), które zostały ogłoszone w Dziennikach Urzędowych Unii Europejskiej. Ogłoszenia przetargowe zostały scharakteryzowane ze względu na: rodzaj ładunku, wielkość zgłaszanego zapotrzebowania na wolumen pracy przewozowej oraz wyniki postępowania przetargowych.

1. Popyt sektora finansów publicznych na rynkach transportowych

Sektor publiczny jest zaangażowany w procesy transportowe na wielu płaszczyznach:

- od strony podażowej jako właściciel spółek państwowych, komunalnych zajmujących się przewozami,

- od strony popytowej jako klient zgłaszający zapotrzebowanie na przewóz osób (np. mieszkańców gminy – publiczny transport zbiorowy) czy ładunków (spółki Skarbu Państwa z branży energetycznej).
- jako regulator rynków¹.

Rozpatrując rolę państwa jako klienta pamiętać należy o koniecznej dla sektora publicznego przejrzystości gospodarki finansowej. W konsekwencji zamówienia publiczne realizowane są w drodze postępowań przetargowych (wg różnych formuł i progów kwotowych), co ma spowodować dopuszczenie do rywalizacji możliwie dużej liczby podmiotów rynkowych. Rywalizacja pomiędzy przedsiębiorstwami ma na celu uzyskanie możliwie niskiej ceny przy zakładanej w specyfikacji jakości usług. Transport określany jest jako „krwiobieg gospodarki”, co powoduje, że jest często w zainteresowaniach sfery popytowej.

Rynki transportowe można dzielić według wielu różnych kryteriów, jednym z nich jest stopień liberalizacji i poziom koncentracji rynku. W sytuacji rynków zliberalizowanych, o wysokim poziomie konkurencji (np. towarowy transport drogowy), stopień ich rozproszenia jest tak duży, że popyt zgłaszany przez sferę publiczną nie wpływa istotnie na strukturę rynku. Jednakże w przypadku rynków zmonopolizowanych czy oligopolistycznych (np. towarowy transport kolejowy, rynki przewozów pasażerskich w transporcie miejskim) wolumen usług zakupiony w procedurze przetargowej może stać się ważnym elementem gry rynkowej pomiędzy przewoźnikami. W skrajnym przypadku można spodziewać się sytuacji, w której podmiot dominujący zaniża cenę, rezygnując np. z osiągnięcia zysku, co ma na celu ograniczenie konkurencji w branży w długim okresie.

2. Charakterystyka zamówień publicznych na kolejowe przewozy towarowe

W celu identyfikacji wolumenu popytu zgłaszanego przez podmioty zobowiązane do stosowania procedur przetargowych wykorzystano publikacje Suplementu do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej². Założono, że popyt na usługi towarowego transportu kolejowego będzie zgłaszany głównie przez podmioty z sektora energetycznego i wydobywczego. Podmioty te (o ile udziałowcem jest Skarb Państwa) zobligowane są do stosowania przepisów zamówień publicznych i są określane jako zamawiający sektorowy. W konsekwencji kwoty tzw. pro-

¹ Transport, red. W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 38.

² Wykorzystano elektroniczną wersję suplementu zamieszczoną na platformie TED (Tenders Electric Daily) – <http://ted.europa.eu>.

gów unijnych (po przekroczeniu których należy umieścić ogłoszenie w suplemencie) wynosiły do 1 stycznia 2014 – 400 tys. euro. Ze względu na kosztocłonność transportu kolejowego i spodziewany znaczny wolumen zakupów można przyjąć, że wszystkie istotne zamówienia składane na rynku polskim przewyższają wartościowo tę kwotę i w związku z tym znajdują się w suplemencie do Dziennika Urzędowego UE.

Ze względu na dostępność danych do analizy przetargów na usługi kolejowego transportu towarowego przyjęto przedział czasowy obejmujący cztery pełne lata, tj. od roku 2010 do 2013 włącznie. Mając na uwadze złożoność procedur przetargowych, możliwość składania odwołań oraz czas potrzebny na ich analizę przez Krajową Izbę Odwoławczą, wzięto pod uwagę nie ogłoszenia o zamówieniu, ale dane zawarte w ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia, które zostały opublikowane w analizowanym okresie.

Tabela 1

Liczba zamówień publicznych na przewozy towarowe transportem kolejowym

Rok udzielenia zamówienia	Liczba ogłoszeń	Szacowana wartość wg zamawiającego (netto, w zł)	Cena (netto, w zł)
2010	13	632 352 347	503 662 283
2011	18	514 047 985	529 761 115
2012	10	982 960 778	727 463 834
2013	15	784 403 822	514 423 588
Suma	56	2 913 764 933	2 275 310 821

Źródło: Na podstawie suplementu do Dziennika Urzędowego UE.

W analizowanym okresie udzielono 56 zamówień publicznych. Zamówienia składane były w przeważającej większości przez jeden podmiot, rzadko były to zlecenia grupowe. Zawierane umowy z reguły obejmowały jednoroczną współpracę z wykonawcą, co skutkuje cyklicznością części zamówień. Wartość usług przewozów kolejowych zamówionych przez podmioty zobowiązane do stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych (UzP) w latach 2010-2013 wyniosła ponad 2,275 mld zł. Faktycznie uzyskane ceny zakontraktowanych usług były łącznie niższe o 28% niż pierwotne szacunki zamawiających. Wziąwszy pod uwagę częściową powtarzalność zakupów w kolejnych latach, może to świadczyć o agresywnej konkurencji pomiędzy oferentami.

W grupie 56 ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w większości przypadków określono precyzyjnie wolumen masy ładunkowej i rodzaj ładunku. W przypadku 12 ogłoszeń nie ujawniono masy ładunków, a tylko wartość zamówienia. Popyt publiczny na przewozy kolejowym transportem towarowym we wszystkich przypadkach obejmował ładunki masowe, w szczególności przewozy surowców.

Tabela 2

Popyt sektora publicznego na usługi przewozowe wg rodzaju ładunku

Rok	Rodzaj usługi	Wolumen przewozów (w tonach)
2010	Przewóz węgla	6 023 100
	Przewóz kamienia	220 000
	Przewóz mączki wapiennej	60 000
2011	Przewóz węgla	17 332 150
	Przewóz kamienia	444 500
2012	Przewóz węgla	26 825 916
	Przewóz kamienia	440 000
2013	Przewóz węgla	28 501 583
	Przewóz kamienia	533 000
	Przewóz mączki wapiennej	331 200
2014	Przewóz węgla	17 258 833
	Przewóz kamienia	333 000
	Przewóz mączki wapiennej	80 000
2015	Przewóz węgla	6 394 267
	Przewóz kamienia	333 000
	Przewóz mączki wapiennej	80 000

Źródło: Ibid.

W analizowanym okresie zakontraktowano łącznie przewóz ponad 105 mln ton ładunków – głównie węgla (ponad 97% całości). Usługi te w niektórych przypadkach mają charakter długoterminowej współpracy, stąd też w tabeli 2 pojawiają się wartości dla lat 2014-2015. W przypadku kontraktów dłuższych niż 1 rok udostępnione dokumenty nie zawierają precyzyjnych danych odnośnie do podziału pracy przewozowej na poszczególne lata, dlatego na potrzeby badawcze przyjęto wartości na podstawie średnich arytmetycznych, zakładając rozkład realizacji pracy przewozowej proporcjonalny do długości kontraktu.

Analiza ogłoszeń przetargowych pozwala stwierdzić, iż podmiotami zamawiającymi usługi przewozu kolejowym transportem towarowych, w ramach postępowań przetargowych, są spółki związane z branżami: wydobywczą i energetyczną. Ze względu na zamówiony wolumen masy ładunkowej przewozu można wyróżnić kilka dominujących podmiotów:

- Polska Grupa Energetyczna³: ok. 37,8%,
- Grupa Tauron: ok. 31,3%,
- Elektrownia Kozienice⁴: ok. 19,7%.

Należy podkreślić, że nie we wszystkich ogłoszeniach o udzielenie zamówienia zamieszczono dane o łącznej masie surowców. Przykładowo zamówienia składane przez spółki górnicze: Kompania Węglowa oraz Katowicki Holding

³ Wliczając w to spółki z grupy kapitałowej.

⁴ Od 25.05.2012 zmiana nazwy na Enea Wytwarzanie S.A.

Węglowy formułowane były jako „świadczenie usług związanych z transportem kolejowym węgla z kopalń KW S.A. do odbiorców węgla”⁵. Precyzja zapisów treści dokumentów przetargowych wynika z rodzaju stosowanej procedury zamówień.

Tabela 3

Statystyki stosowanych procedur przetargowych

Procedura	Liczba przetargów	Cena netto (zł)	Udział proc. wg liczby przetargów (%)	Udział procentowy wg ceny netto (%)
Udzielenie zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia	10	163 123 575	17,86	7,15
Negocjacje bez uprzedniego ogłoszenia	12	265 449 765	21,43	11,63
Ograniczona	1	182 680 788	1,79	8,00
Otwarta	33	1 671 342 607	58,92	73,22

Źródło: Ibid.

Dominującą formą postępowań według kryterium liczebności (58,9%) oraz wartości kontraktów (73,2%) była procedura otwarta. Najmniej transparentną formą są zamówienia sektorowe składane w trybie udzielenia zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia. W analizowanym okresie stanowią one blisko 18% liczby wszystkich zamówień i opiewają na kwotę łączną ponad 163 mln zł (7,15% całości). Rodzaj procedury może wpływać na intensywność konkurencji pomiędzy przewoźnikami. Transparentność postępowania przetargowego może pozwolić na rynkową weryfikację cen pomiędzy głównymi graczami na rynku.

Tabela 4

Zestawienie wykonawców

Wykonawca	Wolumen masy (tony)	Kwota szacowana przez zamawiającego (zł)	Cena (zł)	Udział wg masy (%)	Udział wg ceny (%)
PKP Cargo	80 389 420	2 243 732 164	1 606 442 221	76,42	70,60
DB Schenker Rail Polska	20 147 830	508 493 328	532 684 614	19,15	23,41
CTL Logistic + Rail Polska	2 805 000	97 349 000	72 118 800	2,67	3,17
Freightliner PL	673 000	11 763 166	14 494 916	0,64	0,64
Pol-Miedź Trans	625 800	32 582 575	31 962 700	0,59	1,40
CTL Logistic	485 000	17 999 100	15 975 000	0,46	0,70
Cemet	64 500	1 845 600	1 632 570	0,06	0,07
Suma	105 190 550	2 913 764 933	2 275 310 821	100,00	100,00

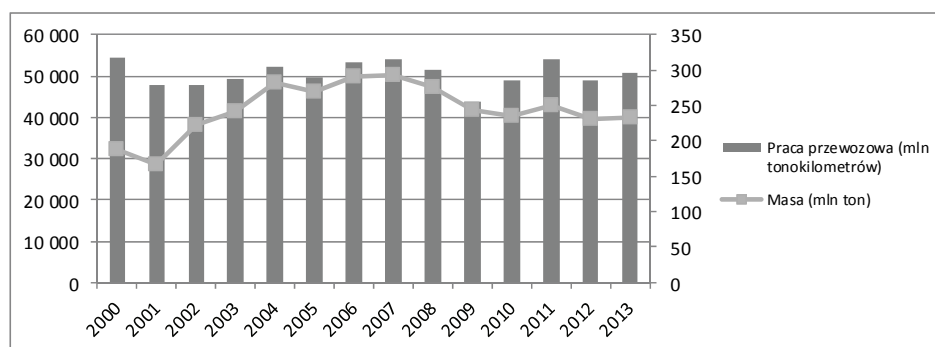
Źródło: Ibid.

⁵ Suplement DZ. Urz. UE, Zamówienie nr 24509-2011.

W tabeli 4 dokonano zestawienia wykonawców wyłonionych w analizowanych postępowaniach w latach 2010-2013 ze względu na wolumen ładunków oraz ostateczną kwotę zamówienia. Najwięcej zleceń pozyskał główny podmiot na rynku masowych przewozów kolejowych – PKP Cargo. Spółka zakontraktowała usługi na przewóz ponad 80,3 mln ton ładunku (głównie węgla), co stanowiło ponad 76% tonażu zgłoszonego we wszystkich postępowaniach. Pozwoliło to na osiągnięcie przychodu w wysokości ponad 1,6 mld zł. Drugim podmiotem według kryterium pozyskanych przewozów była spółka DB Schenker Rail Polska, osiągając udział 19,15% w sumie zamówień i 23,41% w ich wartości rynkowej. Pozostałe podmioty łącznie osiągnęły udział w rynku zamówień publicznych na poziomie poniżej 6% ich wartości. We wszystkich analizowanych ogłoszeniach o udzieleniu zamówienia jedynym kryterium wyboru była najniższa cena. Przeprowadzona analiza pozwala zatem stwierdzić, że PKP Cargo jest najaktywniejszym podmiotem na rynku przewozów zamawianych przez podmioty publiczne. Należy zauważyć, że w skali wszystkich analizowanych zamówień finalne ceny zleceń są niższe od szacunków zamawiającego o ok. 21%. W przypadku kontraktów pozyskanych przez PKP Cargo rozpiętość ta sięga 28%. Z jednej strony, mając na uwadze cykliczność części zamówień, można uznać szacunki zamawiających za wyznacznik cen rynkowych, z drugiej strony mogą one być obliczane na wysokim poziomie ogólności. Pomimo wskazanych wątpliwości trudno nie zwrócić uwagi na tak istotne rozpiętości pomiędzy szacunkami a cenami zgłaszanymi przez PKP Cargo. Na tej podstawie można stwierdzić, że PKP Cargo jako największa spółka (na polskim rynku kolejowego transportu towarowego) prowadzi agresywną politykę cenową na rynku zamówień publicznych.

3. Wpływ zamówień na funkcjonowanie rynku

Rynek przewozu rzeczy w Polsce jest bardzo zróżnicowany pod względem zaangażowania poszczególnych gałęzi transportu. Pod względem łącznej przetransportowanej masy towarów rynek ten ciągle się powiększa, rozwój jest jednakże nierównomierny, z wyraźnym silnym wzrostem znaczenia transportu samochodowego. Transport kolejowy, ze względu na brak znaczących inwestycji w budowę nowej infrastruktury i modernizację już istniejących połączeń, w ostatniej dekadzie pozostaje w stagnacji.



Rys. 1. Praca przewozowa i łączna masa przewiezionych ładunków w Polsce

Źródło: Na podstawie danych Urzędu Transportu Kolejowego.

W okresie 2010-2013 średniorocznie transportowano koleją ok. 237 mln ton ładunków na średnią odległość 214 km. Polski rynek kolejowych przewozów towarowych jest uwarunkowany: jakością infrastruktury (wpływającą np. na średnią prędkość handlową), możliwościami taborowymi oraz strukturą popytu na przewóz. Konsekwencją tej specyfiki jest dominująca pozycja surowców w strukturze przedmiotowej przewozów towarowych. Przewozy surowcowe stanowią główny udział w łącznym wolumenie masy przewozowej. Dominującym ładunkiem jest węgiel kamienny, stanowiący ponad 40%, kolejną istotną grupą towarową są kamienie, piasek, żwir i gliny stanowiące ponad 10% (a w latach 2011 i 2012 ponad 20%) całości.

Tabela 5

Struktura przedmiotowa przewozu wg grup ładunków (w %)

Rodzaj towaru	2008	2009	2010	2011	2012
Węgiel kamienny	44,73	41,96	40,48	40,03	42,01
Kamienie, piasek, żwir, gliny	11,21	13,91	14,80	20,67	20,91
Suma	55,94	55,87	55,28	60,70	62,92

Źródło: Na podstawie: *Transport – wyniki działalności*.

Analizując układ podmiotowy rynku kolejowego transportu towarowego, należy zwrócić uwagę na jego skoncentrowany charakter, z podmiotem dominującym, jakim jest grupa PKP Cargo. Zgodnie ze wskaźnikiem LIB (*Liberalisation Rail Index*), określającym stopień wdrożenia implementacji prawa europejskiego w zakresie transportu kolejowego, rynek polski od 2011 roku znajduje się w zaawansowanej fazie liberalizacji⁶. Pomimo jasności procedur wejścia na rynek analiza poziomu koncentracji wskazuje na jego monopolistyczny charakter.

⁶ Rail Liberalisation Index 2011, IBM Global Business Services, prezentacja ppt., 20.04.2011, s. 21.

Teoria statystyki wypracowała wiele miar koncentracji, które można podzielić m.in. na skumulowane i dyskretne. Miary dyskretne obejmują swoją analizą kilka największych wybranych podmiotów, natomiast miary skumulowane uwzględniają udział wszystkich uczestników rynku⁷. Ze względu na powszechność i przejrzystość obliczeń w celu wyrażenia poziomu koncentracji rynku posłużono się wskaźnikiem Herfindahla-Hirschmana, szeroko stosowanym w praktyce urzędów antymonopolowych⁸. W wyrażeniu matematycznym jest to suma kwadratów udziałów wszystkich podmiotów rynku⁹.

Tabela 6

Wartość wskaźnika HHI dla branży transportu kolejowego ze względu na udział w rynku oraz wielkość pracy przewozowej (2011 r.)

Przedsiębiorstwo	Udział w rynku wg masy tow. (%)	Kwadrat udziału	Udział w rynku wg pracy przewozowej (%)	Kwadrat udziału
PKP Cargo	52,32	2737,38	62,92	3958,93
Grupa DB Schenker	19,73	389,27	6,38	40,70
Grupa CTL	6,59	43,43	7,16	51,27
PKP LHS	4,05	16,40	5,99	35,88
Lotos Kolej	4,22	17,81	7,12	50,69
Freightliner PL	2,34	5,48	2,17	4,71
Pol-Miedź Trans	1,9	3,61	1,47	2,16
KP Kotlarnia	1,43	2,04	bd	bd
Rail Polska	1,28	1,64	1,39	1,93
PUK Kolprem	1,02	1,04	0,34	0,12
ITL Polska	0,87	0,76	0,84	0,71
Orlen Kol-Trans	0,68	0,46	1,3	1,69
Transoda	0,54	0,29	bd	bd
STK	0,59	0,35	0,51	0,26
PHU Lokomotiv	bd	bd	0,45	0,20
Pozostali	2,46	6,05	1,95	3,80
HHI		3226,01		4153,05

Źródło: Na podstawie *Funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w 2011 roku*, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2012.

Ze względu na dostępność danych do analizy przyjęto wartości wskaźnika HHI w 2011 roku, analizując koncentrację rynku pod kątem udziału według masy towaru oraz pracy przewozowej. Interpretując otrzymane wartości zgodnie z zapisami Ministerstwa Sprawiedliwości i Federalnej Komisji Handlu USA, należy stwierdzić, że rynek kolejowych przewozów towarowych jest wysoce skoncentrowany¹⁰, co może przekładać się na zachowania uczestników rynku.

⁷ D. Bailey, S.E. Boyle, The optimal measures of concentration, „Journal of the American Statistical Association” 1971, Vol. 66, No. 336, s. 702-703.

⁸ R. Ginevicius, S. Cirba, Additive measurement of market concentration, „Journal of Business Economics and Management” 2009, No. 10 (3), s. 192.

⁹ M. Hall, N. Tideman, Measures of concentration, „Journal of the American Statistical Association” 1967, Vol. 62, No. 317, s. 163-164.

¹⁰ Horizontal Merger Guidelines – U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission.

Tabela 7

Udział popytu sektora publicznego w rynku przewozów kolejowych wg masy ładunku

Rok	Łączna masa przewieziony ładunków (tony)	Popyt zgłoszony przez sektor publiczny (tony)	Udział (%)
2010	235 500 000	6 303 100	2,68
2011	249 300 000	17 776 650	7,13
2012	231 300 000	27 265 916	11,79
2013	233 200 000	29 365 783	12,59

Analizując wolumenu popytu zgłoszonego przez sektor finansów publicznych (spółki z udziałem Skarbu Państwa) w okresie 2010-2013 można stwierdzić, że ma on potencjalny wpływ na kształtowanie się relacji rynkowych. Skoncentrowana struktura rynku powoduje, że pozyskanie zleceń w drodze przetargowej może zmienić układ sił pomiędzy przewoźnikami. Struktura rodzajów przewożonych ładunków i zapotrzebowanie na przewóz węgla przez najbliższe lata nie ulegną zmianie ze względu na duże uzależnienie przemysłu od tego surowca¹¹. Sytuacja ta może także zostać wykorzystana przez podmiot dominujący, który, stosując zaniżone ceny w przetargach, może wzmocnić swoją pozycję w długim okresie poprzez stopniowe eliminowanie konkurencji.

Podsumowanie

Analiza danych związanych ze zgłaszanym popytem sektora publicznego (spółki energetyczne i wydobywcze z udziałem Skarbu Państwa) pozwoliła na określenie zamawianego wolumenu przewozów, rodzaju ładunków, stosowanych procedur przetargowych oraz wartości zleceń. W przyjętym okresie analizy (2011-2013) zidentyfikowano 56 ogłoszeń o udzielenie zamówienia, wśród których dominowała otwarta procedura przetargowa, zakładająca największą transparentność postępowania. Przedmiotem przewozu w zdecydowanej większości przypadków był węgiel kamienny, rzadziej kamień i mączka wapienna. Łączna wartość zawartych umów wyniosła ponad 2,2 mld zł, a zakontraktowana wielkość masy ładunkowej przekroczyła 105 mln ton. W zakresie pozyskiwania zleceń najbardziej aktywnym przewoźnikiem była spółka PKP Cargo, która osiągnęła ponad 70% udziału w analizowanych zleceniach.

Biorąc pod uwagę strukturę rynku przewozów kolejowych w Polsce, należy podkreślić jego skoncentrowany charakter i dominującą rolę spółki PKP Cargo. Udział zleceń składanych przez spółki energetyczne i wydobywcze w strukturze

¹¹ A. Lipińska-Słota, PKP Cargo S.A. na rynku przewozów towarowych, w: Współczesne uwarunkowania rozwoju transportu w regionie, red. M. Michałowska, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 143, Katowice 2013, s. 249.

całego rynku kształtował się w przedziale od kilku do kilkunastu procent i mógł wywierać wpływ na kształtowanie intensywności konkurencji i zachowań rynkowych przewoźników.

Literatura

- Bailey D., Boyle S.E., The optimal measures of concentration, „Journal of the American Statistical Association” 1971, Vol. 66, No. 336.
- Cirba S., Ginevicius R., Additive measurement of market concentration, „Journal of Business Economics and Management” 2009, No. 10 (3).
- Hall M., Tideman N., Measures of concentration, „Journal of the American Statistical Association” 1967, Vol. 62, No. 317.
- Rail Liberalisation Index 2011, IBM Global Business Services.
- Transport, red. W. Rydzikowski, K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Współczesne uwarunkowania rozwoju transportu w regionie, red. M. Michałowska, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach nr 143, Katowice 2013.

PUBLIC PROCUREMENT ON THE RAIL FREIGHT MARKET IN POLAND

Summary

The paper presents the issues the public sector demand for rail freight services in Poland. Tenders have been characterized in terms of: the type of load, the size of the requests in the volume of transport work and the results of tender procedures. The article contains an analysis of the share of the transport volume purchased in auctions. As a result, it was found that it may play important role in shaping the behavior of market actors on highly concentrated freight transport market.