

Konkurencja w transporcie publicznym

– komentarz do projektu nowego rozporządzenia Unii Europejskiej (2)

W tfs 1-2/2001 zaprezentowaliśmy projekt nowego rozporządzenia Unii Europejskiej dotyczącego wymagań w zakresie służby publicznej oraz zawierania kontraktów na przewozy pasażerskie.

Projekt ten Komisja Europejska przyjęła w Brukseli 26 lipca 2000 r., a celem tej nowej regulacji jest powiązanie wymagań dla służby publicznej z koniecznością wprowadzenia konkurencji pomiędzy przewoźnikami.

Projekt rozporządzenia składa się z sześciu części, zawierających łącznie 19 artykułów, oraz z dwóch załączników. Obecnie zamieszczamy autorskie omówienie treści dokumentu oraz komentarze specjalistów.

Znaczenie dla Unii Europejskiej

Przygotowując projekt nowego rozporządzenia oraz przedkładając go Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Europy Komisja Europejska opatrzyła dokument obszernym komentarzem, w którym wyjaśnione zostały szczegółowo motywy i cele przygotowania tej regulacji. Na wstępie stwierdza się, że podnoszenie wymagań w zakresie służby publicznej w przewozach pasażerskich „transportem szynowym, drogowym oraz wodnym” stanowi jeden z podstawowych priorytetów polityki transportowej UE. Aby ten cel zrealizować, „kompetentne organa”¹⁾ mają do dyspozycji trzy podstawowe instrumenty:

- 1) zawieranie umów z operatorami,
- 2) przyznawanie „praw wyłącznych” wybranym operatorom,
- 3) określanie „wymagań minimalnych” służby publicznej.

Dotychczasowe ramy prawne dotyczące publicznych przewozów pasażerskich zostały określone w rozporządzeniach Rady 1191/69 oraz modyfikującym je 1893/91. Obecne rozporządzenie zastąpi te regulacje. Ponadto w wielu krajach członkowskich wprowadzono rozwiązania prawne i różniące się między sobą. Powstaje zatem potrze-

ba ich ujednoczenia, a jednocześnie uzyskania przejrzystości zamówień finansowanych ze środków publicznych, jak też wprowadzenia elementu konkurencji pomiędzy przewoźnikami i usunięcia barier dyskryminujących podmioty zagraniczne. Uzyskana zostanie w ten sposób harmonizacja zasad stosowanych w poszczególnych krajach członkowskich.

Zasadniczo nowe rozporządzenie potwierdza obowiązek stosowania trybu przetargowego w odniesieniu do zamówień na służbę publiczną. Wprowadzono tu jednak wyjątki obejmujące transport szynowy (w tym metro i lekką kolej), jeśli wybór nowego operatora mógłby oznaczać obniżenie norm bezpieczeństwa komunikacyjnego.

Elementy konkurencyjności pomiędzy operatorami pojawiają się między innymi dzięki ograniczeniu długości trwania kontraktów do pięciu lat. Odstępstwa w tym zakresie są możliwe tylko w tych przypadkach, gdy operator przewoźów dokona inwestycji w danym regionie w infrastrukturę lub zakupi tabor kolejowy, a zatem poniesie nakłady o dłuższym okresie zwrotu.

Jeśli zawierany kontrakt oznacza zmianę dotychczasowego operatora przewoźów, to zadaniem kompetentnych organów jest wprowadzenie takich ustaleń, aby w interesie lokalnej społeczności zapewnić zatrudnienie pracownikom związanym z ustępującym przedsiębiorstwem.

W celu zapewnienia przejrzystości dokonywanych wyborów oraz zachowania wymogów uczciwej konkurencji zobowiązano kompetentne organa do przechowywania dokumentacji przetargowej, umożliwiające odtworzenie procesu decyzyjnego przez okres dziesięciu lat.

Proponowane rozporządzenie ułatwi egzekwowanie od operatorów ustalonego standardu oferty przewozowej oraz zobowiąże do wprowadzania udogodnień (także taryfowych) dla osób niepełnosprawnych. Wprowadza ono jednocześnie zasady określania wielkości dodatkowych środków, jakie będą przekazywane operatorom na wymienione cele.

Motywy przygotowania nowego rozporządzenia

Charakterystycznym elementem obecnej sytuacji w transporcie publicznym krajów Unii Europejskiej jest fakt, że operatorami przewoźów regionalnych są przeważnie przewoźnicy narodowi lub lokalni z danych krajów. Przygotowując propozycję nowego rozporządzenia Komisja Europejska kierowała się potrzebą rozwijania konkurencyjności wśród takich operatorów, ukierunkowaną w szczególności na powiązania międzynarodowe i swobodny dostęp do rynków zagranicznych.

Otoczenie ekonomiczne sektora transportu publicznego uległo zresztą w ostatnim dziesięcioleciu istotnym zmianom. W 2000 r. przynajmniej dziewięć przedsiębiorstw transportowych świadczyło usługi w transporcie publicznym równolegle w różnych krajach. Wiele krajów piętnastki wprowadziło do zasad organizacji przewoźów publicznych elementy „konkurencji regulowanej”, jednakże nie zostały one dotąd ujednoczone na szczeblu europejskim.

Oceniając pozytywnie otwarcie się rynków krajowych na przewoźników międzynarodowych wyróżnić można obecnie

¹⁾ Definicję pojęć stosowanych w projekcie rozporządzenia znaleźć można w tzw. słowniczku (zob. **tfs** 12/2000).

trzy typy strategii stosowanych przez poszczególne kraje (regiony) w zakresie regulowania zagadnień transportu publicznego:

- **rynk zamknięte** – operatorzy lokalni są chronieni prawami wyłączności na świadczenie usług,
- **rynk regulowane** – operatorzy otrzymują prawa wyłączne przyznawane tylko na pewien okres i podlegają zasadom przetargów na świadczenie usług,
- **rynk deregulowane** – całkowity brak praw wyłącznych.

Przeprowadzone badania kosztów jednostkowych przewozów pokazują, że w przypadku rynków zamkniętych przewyższają one dwukrotnie koszty generowane przez przewoźników na rynkach deregulowanych. Z kolei wprowadzenie zasad konkurencji regulowanej pozwala zarówno obniżyć koszty, jak też skutecznie kontrolować i podnosić jakość świadczonych usług. Zastosowanie takich zasad określone zostało jako realne i najlepiej dostosowane do obecnej rzeczywistości. Jest ono jednocześnie zgodne z rozwiązaniami dotyczącymi liberalizacji rynków innych niż transportowy, a przewoźnikom operującym w skali międzynarodowej, a zatem w różnych krajach, stwarza warunki prawnego bezpieczeństwa. Potrzebna jest jednak taka regulacja, która określi precyzyjnie zasady przyznawania i finansowania kontraktów na publiczne przewozy pasażerskie, jak też zakres i metody ingerencji organów publicznych.

Ostatecznym celem przygotowanej regulacji jest – zdaniem Komisji Europejskiej – podniesienie jakości i obniżenie kosztów transportu publicznego. Pozwoli to jednocześnie zwiększyć jego udział w przewozach ogółem i ograniczyć użytkowanie pojazdów samochodowych w codziennych dojazdach do szkół i zakładów pracy.

Podstawowe reguły polityki transportowej Wspólnoty Europejskiej w odniesieniu do transportu publicznego są następujące:

- zastosowanie kontraktów zawieranych pomiędzy kompetentnymi organami a operatorami,
- dotowanie operatorów świadczących usługi czyniące zgodność z wymaganiami służby publicznej,
- określenie reguł przyznawania praw wyłącznych,
- wprowadzenie kontrolowanej konkurencji,
- przejrzystość podejmowanych decyzji.

Osiągnięcie wymienionych zamierzeń wymaga precyzyjnego i ujednoliconego wprowadzenia zasad określonych w rozporządzeniu do prawodawstwa w poszczególnych krajach. Nie ograniczy to swobody władz samorządowych do dokonywania wyboru i stosowania tych spośród rozwiązań proponowanych w rozporządzeniu, które najlepiej odpowiadają warunkom i potrzebom lokalnym.

Projektowi nowego rozporządzenia Unii Europejskiej towarzyszy bardzo interesujący dokument, opisujący aktualny stan organizacji rynku przewozowego oraz reglamentacji usług przewozowych w poszczególnych krajach piętnastki. Wyciąg z tego dokumentu, obejmujący transport szynowy w aglomeracjach (tramwaj, metro) oraz międzymiastowy (kolej) podano w tablicy 1.

Komentarze zagraniczne

Jedną z pierwszych osób, które komentowały projekt nowej regulacji Unii Europejskiej był francuski minister transportu **Jean-Claude Gaysot**, który w 2000 r. przewodniczył Europejskiej Radzie Ministrów Transportu. Za podstawowy cel dokumentu uznał zwiększenie roli transportu publicznego w poszczególnych krajach. Właściwe jest także uznanie przez Komisję Europejską transportu publicznego za służbę publiczną, czego skutkiem jest jednoznaczne wskazanie na konieczność dofinansowywania go ze środków publicznych. Jego zdaniem tekst rozporządzenia należy jednak zmodyfikować tak, aby wzmocnił on dużych operatorów (takich jak SNCF czy RATP), zapewniając im stabilność działania w dłuższej perspektywie czasowej. Jednocześnie należy rozbudować kryteria dotyczące podejmowania decyzji o odstąpieniu od warunków konkurencji oraz wzmocnić te rozwiązania prawne, które prowadzą do zwiększenia bezpieczeństwa technicznego systemów transportowych.

Perspektywa wprowadzenia nowej regulacji Unii Europejskiej bardzo ucieszyła pana **Guy Burgeoisa**, dyrektora Departamentu Badań i Strategii RATP. Dotyczy to zwłaszcza umieszczenia w ostatecznym tekście dokumentu postanowień dotyczących specyficznego traktowania „sieci zintegrowanych”, w tym autobusowych. Wielkie metropolie stanowią bowiem problematykę specyficzną. Przykładowo w regionie paryskim trudno byłoby mówić o możliwości racjonalizacji przewozów kolejowych, gdyby przystanki kolei nie były zasilane potokami podróży przyjeżdżających autobusami. Jednocześnie tylko taki operator, który zarządza jednocześnie całą siecią połączeń w systemie transportowym, może zapewnić osiągnięcie optimum ekonomicznego. Zdaniem G. Burgeoisa należy zatem prowadzić do wzmocnienia zarówno „monopolu publicznego”, jak też doskonalić zasady jego kontrolowania. Zatem „sieci zintegrowane” nie powinny być objęte typowymi zasadami konkurencji. Co do „ciężkiej” infrastruktury (np. kolejowej), celowe jest wprowadzenie odpowiedzialności państwa za jej utrzymanie, gdyż przekłada się to bezpośrednio na bezpieczeństwo komunikacyjne. W tym układzie zaangażowanie władz lokalnych straciłoby nieco na znaczeniu.

Mniejszym optymistą po lekturze tekstu nowej regulacji UE jest pan **Antoine Frérot**, dyrektor generalny CGEA Transport. Twierdzi on, że potwierdza ona jedynie stan istniejący i nie wprowadza niczego nowego do obecnych rozwiązań. W szczególności nie powstają możliwości pojawienia się konkurencyjnych przewoźników tam, gdzie dotychczas nie było to możliwe. Trudno się przecież zgodzić z tezą, że operator prywatny jest mniej kompetentny w eksploatacji systemów obejmujących autobusy czy metro. Bezpieczeństwo komunikacyjne jest sprawą pierwszorzędą, ale nie zależy ono akurat od tego czy operator jest przedsiębiorstwem publicznym, czy prywatnym.

Zdaniem pana **Hugues'a Fulchirona**, reprezentującego Francję w Komitecie Europejskim UITP²⁾, po raz pierwszy Komisja Europejska potraktowała wykonywanie zadań przewo-

²⁾ L'Union internationale des transports publics – Międzynarodowa Unia Transportu Publicznego.

Organizacja rynku przewozowego w transporcie szynowym oraz reglamentacja usług w poszczególnych krajach Unii Europejskiej

Kraje członkowskie	Transport w aglomeracjach – metro, tramwaj	Transport między miastami – kolej
Austria	Rynek zamknięty. Operatorzy są w zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorstwami publicznymi.	Rynek zamknięty.
Belgia	Rynek zamknięty. Operatorzy są w zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorstwami publicznymi, tylko niektóre przewozy powierzono przedsiębiorstwom prywatnym.	Rynek zamknięty.
Dania	Szereg władz lokalnych stosuje zasady przetargu przy wyborze operatorów. W przypadku dwu miast rynek jest zamknięty.	Podstawowe przedsiębiorstwo (DSB – Narodowe Koleje Duńskie) jest znacjonalizowane. Istnieje ponadto wielu drobnych przewoźników (spółek), w których większościowe udziały ma skarb państwa.
Finlandia	Rynek zamknięty.	Rynek zamknięty. Przedsiębiorstwo publiczne (VR Ltd – Koleje Fińskie) jest jedynym operatorem.
Francja	Region Paryski (Île de France) – rynek zamknięty, z wielkim monopolistycznym przedsiębiorstwem publicznym oraz kilkoma niewielkimi operatorami prywatnymi. Pozostałe miasta Francji – rynki regulowane z operatorami wybranymi w trybie przetargowym. Liczne rodzaje kontraktów zastosowane jako eksperymentalne.	Rynek zamknięty z monopolem kolei państwowych SNCF.
Grecja	Rynek zamknięty. Operatorami są spółki z udziałem kapitału państwowego oraz prywatnego.	Rynek zamknięty.
Hiszpania	W centrach miast rynek zamknięty z operatorami o kapitale publicznym. Na przedmieściach dominacja operatorów prywatnych wybranych w trybie przetargów.	Rynek zamknięty z monopolem kolei RENFE o statusie publicznym. Dla niektórych linii (np. linia dużych prędkości Barcelona – Madryt) zorganizowano przetargi skierowane do operatorów prywatnych oraz spółek partnerstwa publiczno-prywatnego.
Holandia	Rynki w większości zamknięte, z dominacją operatorów będących przedsiębiorstwami publicznymi. Trwają przygotowania do zastosowania formuły rynku regulowanego.	Rynek zdominowany przez sektor publiczny. Ograniczona liczba operatorów prywatnych mających prawa wyłączne. Trwają przygotowania do zastosowania formuły rynku regulowanego.
Irlandia	Rynek zamknięty. Operatorzy są w zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorstwami publicznymi.	Rynek zamknięty z monopolem przedsiębiorstwa państwowego.
Luksemburg	Rynek zamknięty. Operatorzy są w zdecydowanej większości przypadków przedsiębiorstwami z kapitałem publicznym lub częściowo prywatnym.	Rynek zamknięty z monopolem przedsiębiorstwa państwowego.
Niemcy	Rynek regulowany z operatorami wybranymi w trybie przetargowym, posiadającymi prawa wyłączne. Niektóre przewozy są subwencjonowane. Operatorzy są przedsiębiorstwami publicznymi z ewentualnym udziałem kapitału prywatnego.	Rynek w podstawowej części zamknięty. Doświadczalnie udostępniono rynki przewozów regionalnych jako regulowane z zastosowaniem przetargów wyłaniających przewoźników.
Portugalia	W dużych miastach rynki zamknięte. W strefach podmiejskich oraz w małych ośrodkach rynki przewozowe regulowane.	Rynek zamknięty z monopolem przedsiębiorstwa państwowego. Trwają przygotowania do eksperymentu z zastosowaniem formuły rynku regulowanego.
Szwecja	Rynek otwarty na konkurencję od 1989 r. (w tym dla operatorów metra). Liczne przetargi na przewozy na poszczególnych liniach (sieciach) z założeniem przejścia części ryzyka handlowego przez operatora. Operatorzy przewozów wywodzący się z sektora prywatnego.	Koleje szwedzkie prowadzą dochodowe przewozy na prawach wyłączności. Koleje szwedzkie oraz operatorzy prywatni ubiegają się w trybie przetargowym o przewozy subwencjonowane (rynek regulowany).
Wielka Brytania	Londyn – rynek metra zamknięty dla operatorów prywatnych. Inne miasta – rynek regulowany lub zamknięty dla sieci metra lub tramwajów.	Rynek regulowany w oparciu o przetargi od 1997 r.
Włochy	Rynki zamknięte przygotowywane do przejścia na zasady rynków regulowanych. Operatorzy są przedsiębiorstwami z kapitałem publicznym lub prywatnym.	Rynek zamknięty z monopolem przedsiębiorstwa państwowego.

zowych jako służbę publiczną. W konsekwencji proponuje się wprowadzenie zasad konkurencji regulowanej, służącej jak najlepszemu zaspokojeniu potrzeb przewozowych regionu. Jest to podejście racjonalne, gdyż jak pokazuje doświadczenie brytyjskie pełna liberalizacja rynku transportowego okazuje się rozwiązaniem całkowicie błędnym. Jednocześnie gwarantuje to możliwie najlepsze wykorzystanie środków publicznych.

Znaczenia dla polskich przewoźników

Rozpatrując treść omawianego projektu nowego rozporządzenia UE, z polskiego punktu widzenia wskazać należy na następujące zagadnienia.

Przede wszystkim bezpośrednie odniesienie do Polski (a także do dziewięciu innych krajów kandydackich) znalazło się w załączniku 2 do tego dokumentu. Stwierdzono zatem, że operatorzy w państwach ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej muszą być traktowani tak, jak przedsiębiorcy wspólnotowi. Oznacza to zatem możliwość włączenia polskiego transportu publicznego w system rozwiązań europejskich jeszcze przed formalnym wstąpieniem naszego kraju do UE.

Szczególnie ważne jest założenie stanowiące podstawę całego rozwiązania, że rozpatrywane przewozy pasażerskie mają charakter służby publicznej, a ich świadczenie wymaga wspomaganie operatorów dodatkowymi środkami finan-

sowymi. Rozporządzenie wzmacnia zatem proces kształtowania regionalnej polityki transportowej, w której samorząd terytorialny staje się decydem w zakresie kształtowania systemu transportowego, zamawiając przewozy i opłacając wybranych w ramach przetargu operatorów.

Rozporządzenie przewiduje zróżnicowany tryb wyboru operatora, stosownie do wielu uwarunkowań lokalnych. Podejście takie wydaje się racjonalne. Jednocześnie zawarty kontrakt oznacza dla operatora kilkuletnią stabilność działania. Dzięki przejściu obowiązku finansowania przewozów przez samorząd może on skoncentrować się na jakości świadczonych usług oraz racjonalizacji kosztów własnych. Celowe jest także podejmowanie działań inwestycyjnych, które oznaczają możliwość wydłużenia czasu trwania kontraktu.

Szczególny obszar zastosowania nowego rozporządzenia stanowią przewozy osób niepełnosprawnych. Operatorzy przewozów zobowiązani zostają do świadczenia usług w tym zakresie w wymiarze podstawowym. Usługi dodatkowe mogą (i powinny!) być zlecane z wyrównaniem poniesionych kosztów, ale bez możliwości naliczania zysku z tego tytułu.

Przedstawiona wersja rozporządzenia pozostaje nadal projektem. Należy jednak sądzić, że wersja ostateczna nie będzie od niej odległa. W perspektywie włączenia naszego systemu transportu publicznego w rozwiązania europejskie warto pilnie obserwować zachodzące procesy.

□

NAVIGATOR

Politechnika Wroclawska

oraz

Polskie Towarzystwo Logistyczne, Oddział Dolnośląski we Wrocławiu

organizują dwa międzynarodowe sympozja naukowo-techniczne, które odbędą się we Wrocławiu:

23 maja 2001 r. – Logistyka w transporcie szynowym

24 maja 2001 r. – Technika kolejowa w systemach logistycznych

Celem sympozjów jest prezentacja najnowszych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie logistyki w transporcie kolejowym i kombinowanym. Obserwacja doświadczeń innych firm w zakresie nowych technik transportu jest niezbędna. Z tego też względu sięgnęliśmy do doświadczeń firm niemieckich, których przedstawiciele – pod przewodnictwem prof. Otmara Krettka z RWTH Aachen (Niemcy) – przygotowali wiele niezwykle interesujących referatów.

Do udziału w obu sympozjach zapraszamy serdecznie wszystkich chętnych, zwłaszcza pracowników kolei i firm stanowiących jej zaplecze, spedytorów korzystających z usług PKP lub z jej infrastruktury, oraz przedstawicieli firm consultingowych.

Informacje o sympozjach (w tym szczegółowe programy zawierające streszczenia referatów) oraz o serii wydawniczej **NAVIGATOR** zamieszczono na stronie internetowej <http://navigator.pwr.wroc.pl>

Informacje na temat udziału w sympozjach można uzyskać pod adresem:

dr hab. inż. Jacek GRAJNERT – prof. Politechniki Wrocławskiej

dr inż. Stanisław KWAŚNIEWSKI

Instytut Konstrukcji i Eksploatacji Maszyn Politechniki Wrocławskiej

50-371 Wrocław, ul. Łukasiewicza 7/9

tel./fax (0-71) 34 77 926, e-mail: grajnert@pojazdy.ikem.pwr.wroc.pl

Patronat prasowy *TECHNIKA TRANSPORTU SZYNOWEGO*