

Anna Mężyk

Ewolucja struktur i systemu regulacji kolei brytyjskich

W lipcu 2005r. w Wielkiej Brytanii wszedł w życie nowy akt prawny dotyczący kolei, Railway Act 2005. Rozwiązania w nim zawarte są realizacją propozycji, ogłoszonych wcześniej (czerwiec 2004 r.) przez brytyjski rząd jako Biała Księga pt. „The Future of Rail” (Przyszłość kolei). Głównym celem i przesłaniem tych dokumentów jest uporządkowanie i udoskonalenie wzajemnych relacji między instytucjami regulacyjnymi i przedsiębiorstwami, funkcjonującymi w bardzo rozbudowanej strukturze kolei brytyjskich. Tym samym zostały zmienione rozwiązania, przyjęte pierwotnie w procesie prywatyzacji kolei w latach dziewięćdziesiątych, uznawane za strukturalne przyczyny zakłóceń funkcjonowania kolei brytyjskich.

Struktura sprywatyzowanych kolei brytyjskich

Przekonanie o potrzebie zmian towarzyszyło funkcjonowaniu kolei brytyjskich British Railways praktycznie od początku ich powstania w 1948 r. (jako wynik nacjonalizacji czterech prywatnych firm kolejowych). Problemy, z jakimi borykały się BR, były takie same, jak gdzie indziej w Europie: przesunięcie popytu w stronę motoryzacji oraz niedostosowanie majątku i procesów do zmieniających się potrzeb. Podejmowane kilkakrotnie działania restrukturyzacyjne, aczkolwiek nigdy nie zrealizowane w pełni na skutek protestów pracowników kolei, doprowadziły jednak do redukcji sieci kolejowej – z 29 117 km w 1962 r. do 16 699 km w 1982 r. [9, s. 2]. Innym efektem było wdrożenie w latach 70. XX w. zasad kontraktowania przez rząd usług przewozowych.

Następna dekada przyniosła zmiany struktury organizacyjnej poprzez wdrożenie zarządzania sektorowego, na bazie pięciu wyodrębnionych sektorów rynkowych: InterCity (przewozy pasażerskie na dalekie odległości), Network South East (przewozy aglomeracyjne w obszarze Londynu), Provincial (przewozy na różnych liniach regionalnych o małym obciążeniu), przewozy towarowe i przewozy paczek. Działania te, wraz z ostateczną likwidacją struktury obszarowej BR, zostały zakończone na początku lat 90. Podjęto wówczas decyzję o dalszych, bardziej radykalnych reformach, argumentując, że w ramach starej British Railways zostały wyczerpane już wszystkie możliwości poprawy sytuacji finansowej i rynkowej przedsiębiorstwa. Przyjętym kierunkiem działania była radykalna prywatyzacja systemu kolejowego, co wynikało z przekonania, iż jej skutkiem będzie wzbogacenie systemu o konkurencję, innowacyjność i elastyczność działania, charakteryzujące sektor prywatny. Przekonanie to miało znaczący wpływ na wybór nowej struktury organizacyjnej kolei, która miała umożliwić zarówno konkurencję na torach, jak i konkurencję pomiędzy innymi, wyodrębnionymi jednostkami funkcjonalnymi.

Program przekształceń przygotowujących prywatyzację kolei brytyjskich został uchwalony w 1992 r. i obejmował rozwiązanie jednolitego przedsiębiorstwa BR oraz wydzielenie na bazie jego

majątku samodzielnych jednostek, z zamiarem ich sprzedaży. Jego realizację rozpoczęto od 1994 r.

Zasadniczym elementem reformy była pionowa dezintegracja systemu kolejowego, polegająca na oddzieleniu zarządzania infrastrukturą od wykonawstwa przewozów. Działania w obrębie przedsiębiorstwa British Railways zostały wydzielone i na tej podstawie powołano ok. 100 samodzielnych przedsiębiorstw, które można pogrupować następująco [5]:

- w obszarze infrastruktury: przedsiębiorstwo zarządzające infrastrukturą Railtrack oraz trzynaście przedsiębiorstw utrzymania infrastruktury – *Infrastructure Maintenance Companies* (IMCs) i odnawiania infrastruktury – *Track Renewal Companies* (TRCs);
- przewozy towarowe: podzielone według rodzaju działalności na 6 przedsiębiorstw *Freight Operating Companies* (FOCs);
- przewozy pasażerskie: utworzono 25 obszarów obsługi przewozowej *Train Operating Companies* (TOCs), na bazie wcześniejszego podziału sieci na linie międzyregionalne, regionalne i podmiejskie, traktowanych jako centra biznesu; o wykonawstwo przewozów ubiegały się firmy operatorskie w procedurze przetargowej, ale poza regulacjami franczyzowymi pozostawiono między innymi Eurostar i Heathrow Express;
- 3 firmy *Rolling Stock Companies* (ROSCOs), których zadaniem był i jest nadal wynajem taboru trakcyjnego i wagonów operatorom w przewozach pasażerskich; do zadań w zakresie utrzymania taboru powołano przedsiębiorstwa *Heavy Maintenance Suppliers* (HMS);
- w celu sprawowania kontroli nad jakością usług, świadczonych przez zdeintegrowany system kolejowy, powołano Regionalne Komitety Doradcze Użytkowników Kolei, *Rail Users Consultative Committees* (RUCCs), powiązane ze sobą poprzez organ centralny, *Central Rail Users Consultative Committee* (CRUCC).

Podział funkcji w transporcie kolejowym między wiele samodzielnych jednostek wymagał w konsekwencji powołania również specjalnego systemu instytucji regulujących i kontrolnych. W tym celu utworzono dwa nowe urzędy, nadzorowane przez ministerstwo ds. transportu, wówczas DTLR – *Department for Transport, Local Government and the Regions: Office of Passenger Rail Franchising* (OPRAF) i *Office of the Rail Regulator* (ORR).

Do zadań OPRAF należało:

- organizowanie przetargów na franczyzy w przewozach pasażerskich,
- dotowanie operatorów zgodnie z ustaleniami w umowach franczyzowych,
- nadzór nad działalnością TOCs.

Natomiast w kompetencjach ORR znalazły się:

- ustalanie wysokości stawek dostępu do sieci, na podstawie oczekiwanej wysokości kosztów ponoszonych przez zarządcę infrastruktury Railtrack;

- akceptacja kontraktów o dostęp do sieci między zarządcą infrastruktury i operatorami;
- wydawanie i nadzorowanie licencji dla operatorów i zarządcy infrastruktury;
- nadzorowanie i stymulowanie pożądanego stopnia konkurencji pomiędzy operatorami;
- ochrona i reprezentacja interesów klientów kolei.

Sprawy bezpieczeństwa na kolei przydzielono do kompetencji istniejącej już wcześniej instytucji, *Health & Safety Executive* (HSE). Do zadań HSE należało także wydawanie przewoźnikom certyfikatów bezpieczeństwa, niezbędnych do uzyskania licencji od ORR.

Zasady organizacji przewozów

Organizacja przewozów pasażerskich opiera się na koncepcji franczyzy na obsługę przewozów pasażerskich w zdefiniowanych wcześniej obszarach przewozowych. Realizację tej koncepcji i nadzór nad wykonawstwem usług powierzono urzędowi OPRAF. Zgodnie z zasadami franchisingu, przedsiębiorstwom, startującym w przetargu o franczyzy, zaoferowano pakiet warunków ramowych dla prowadzonej działalności, w których określono przede wszystkim wysokość opłat za dostęp do infrastruktury na czas trwania umowy. Ryzyko ewentualnego wzrostu kosztów infrastruktury w tym okresie przejmował rząd. Ponadto przedsiębiorstwa miały zapewniony dostęp do wagonów i taboru trakcyjnego poprzez firmy ROSCO oraz do stacji dzierżawionych od Railtracka. Jednocześnie regulacji podlegały taryfy przejazdowe, w odniesieniu do koszyka cen podstawowych usług przewozowych, określonych dla każdego operatora na podstawie poziomu cen z 1995 r. W latach 1996–1998 dopuszczalna była podwyżka cen co roku o wskaźnik inflacji, a od 1999 r. nawet o 1% poniżej inflacji [8].

Elementem decydującym o wygraniu przetargu była wysokość żądanej dotacji lub oferowanej premii za obsługę tras, będących przedmiotem przetargu. Kwestia premii dotyczyła początkowo tylko jednej TOC, linii Gatwick Express, łączącej stację Londyn Victoria i Gatwick Airport [1]. W przypadku dalszych siedmiu franczyz przewidywano premie dla rządu pod koniec okresu trwania umowy, a w pozostałych obszarach obsługi zakładano konieczność dotowania przez cały okres umowy [9, s.6]. Mniejsze znaczenie miały zobowiązania oferentów dotyczące inwestycji.

Niezbędnym elementem umowy franczyzowej były *Passenger Service Requirements* (PSR), określające minimalny, wymagany poziom jakościowy świadczonych usług (np. maksymalny czas podróży, czas odjazdu pierwszego i ostatniego pociągu, minimalną liczbę miejsc siedzących). Jako poziom odniesienia przyjęto dotychczasowy poziom usług British Railways. Główny nacisk położono na punktualność i zapewnienie wykonania rozkładu jazdy, wprowadzając również system zachęt finansowych, np. jeżeli opóźnienie było większe niż ustalony poziom, to TOC płaciło karę do OPRAF, jeśli nie było opóźnień, OPRAF płaciło premię TOC [8].

W celu zapewnienia należytego stopnia koordynacji między nowymi firmami przewozowymi zostały one zobowiązane do wstąpienia do *Association of Train Operating Companies* (ATOC) – zrzeszenia operatorów, którego głównym zadaniem było i jest zapewnienie wspólnej informacji i sprzedaży biletów.

Przewozy towarowe dawnej British Railways zostały przydzielone do sześciu przedsiębiorstw FOC według rodzaju usług. Wyodrębniono przedsiębiorstwa zajmujące się przewozem samochodów i transportem przez tunel, przewozami poczty, kontenerów i trzy przedsiębiorstwa do przewozu towarów masowych. Wszystkie przedsiębiorstwa zostały wyposażone w tabor i wszystkie, z wyjątkiem jednego (*Freightliner*, przewóz kontenerów) zostały zakupione przez *English, Welsh and Scottish Railways* (EWS). Przedsiębiorstwa te są nadal największymi uczestnikami na rynku przewozów ładunków.

Od 1994 r. dostęp do kolejowego transportu towarowego jest w pełni otwarty. Jedynym warunkiem dostępu do rynku jest potwierdzenie bezpieczeństwa oraz nabycie od zarządcy infrastruktury praw do korzystania z trasy.

Zarządzanie infrastrukturą kolejową

Powołane jako spółka akcyjna przedsiębiorstwo Railtrack przejęło od British Railways wszystkie urządzenia infrastruktury kolejowej (linie, urządzenia sygnalizacji, mosty, tunele, stacje, magazyny) w podziale terytorialnym na 10 (obecnie 7) częściowo nakładających się stref, tworzących holding. W 1996 r. spółka została sprzedana na giełdzie. Zlikwidowano bezpośrednie dotacje do jej działalności, a dochody spółki miały pochodzić z wpływów za udostępnianie tras oraz ze sprzedaży lub wynajmu stacji kolejowych. System opłat za dostęp do tras, ustalony przez rząd jeszcze przed sprzedażą, opierał się na dwustopniowej taryfie ze zmiennymi kosztami jednostkowymi, pokrywającymi 9% wszystkich kosztów (z czego $\frac{2}{3}$ to koszty energii) i kosztami stałymi, pokrywającymi 91% kosztów. Zasady naliczania opłat i ich wysokość były tak określone, aby zapewnić Railtrackowi stabilne dochody, łącznie z zyskiem w wysokości 5,6% [5]. Railtrack nie miał możliwości samodzielnie dokonywać zmian zasad naliczania opłat, ani wysokości stawek.

Zadania utrzymania i odnowy sieci zostały przekazane do spółek IMCs i TRCs i zabezpieczone kontraktami z Railtrackiem. Spółki te również zostały sprzedane, z zastrzeżeniem, że kontrakty na utrzymanie i rehabilitację sieci nie podlegały renegotjacji przez okres trzech lat.

Pierwsze efekty

i problemy funkcjonowania kolei w nowej strukturze

W nowym kształcie, obejmującym 100 prywatnych przedsiębiorstw, system zaczął funkcjonować od 1997 r., po przydziale ostatniej franczyzy. Stosunkowo szybko zaczął budzić niezadowolenie użytkowników i krytykę ze strony opinii publicznej. Pierwsze problemy wynikały przede wszystkim z braku doświadczenia nowych operatorów i przejawiały się w perturbacjach w codziennym funkcjonowaniu tak złożonego systemu. Były to trudności przejściowe, właściwie trudne do uniknięcia w tej sytuacji. Bardziej poważne okazały się problemy związane z funkcjonowaniem spółki zarządzającej infrastrukturą.

System opłat za dostęp do infrastruktury, polegający w przeważającej mierze na stałej rocznej opłacie, zachęcał operatorów do uruchamiania kolejnych pociągów. W latach 1995/1996 do 2005/2006 nastąpiło zwiększenie liczby pociągokilometrów we wszystkich segmentach przewozowych, co przedstawiono w tabeli 1. Równocześnie nastąpiło zwiększenie liczby podróży pasażerskich i pracy przewozowej, co jest oceniane jako główny efekt pozytywny prywatyzacji kolei brytyjskich. Znaczne zwiększenie-

Tabela 1

Rozwój przewozów pasażerskich w Wielkiej Brytanii w latach 1995/1996 – 2005/2006

	Praca przewo- zowa 2005/2006 [mld pas.km]	Przyrost pracy przewozowej 1995/1996– –2005/2006	Przyrost liczby podróży pasażerskich 1995/1996– –2005/2006	Przyrost liczby poc.km 1995/1996– –2005/2006
InterCity	13,3	30%	64%	55%
Regionalne (i regiony miejskie)	8,2	41%	30%	16%
Aglomeracja Londynu	21,1	53%	56%	18%
Ogółem	42,9	43%	50%	24%

Źr.: [3, s.23]

pracy przewozowej w tym okresie, o 60% z 13 mld tkm do 20,7 mld tkm, miało miejsce w przewozach towarowych [7].

Tak duże zwiększenie przewozów było zaskoczeniem zarówno dla rządu, jak i dla spółki zarządzającej infrastrukturą. Przede wszystkim spowodowało gwałtowne zwiększenie potrzeb w zakresie utrzymania i modernizacji sieci, czego nie przewidziano w zawartych już kontraktach. Co więcej, Railtrack nie miał nad tymi procesami, ani ich kosztami wystarczającej kontroli, ponieważ były one wykonywane przez niezależne spółki. Skokowa intensyfikacja użytkowania linii kolejowych ujawniła ponadto wieloletnie zaniedbania i niedoinwestowanie sieci jeszcze z czasów BR, co doprowadziło w rezultacie do wielu katastrof kolejowych. Najpoważniejszą z nich był wypadek pod Hattfield w 2000 r. W następnym okresie miały miejsce intensywne kontrole stanu sieci, powodujące znaczne uciążliwości dla pasażerów, opóźnienia, a nawet odwołania pociągów. Zostały wprowadzone bardzo surowe, a jak się ocenia, nadmiernie i niepotrzebnie surowe, procedury bezpieczeństwa [9, s. 8].

Podjęte działania spowodowały znaczne zwiększenie kosztów Railtracka, co łącznie z koniecznością płacenia kar za spowodowane opóźnienia i sześciokrotnym przekroczeniem budżetu modernizacji linii zachodniego wybrzeża West Coast Main Line (Londyn, Manchester, Birmingham do Glasgow) doprowadziło do upadłości Railtracka i przejęcia firmy pod administrację publiczną. W połowie 2002 r. aktywa Railtracka zostały przeniesione do nowo utworzonej spółki *non-profit* o nazwie Network Rail.

Network Rail jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, która nie ma udziałowców, lecz ok. 120 członków. Zarząd spółki jest odpowiedzialny przed członkami i może być przez nich odwołany, a jednocześnie ma wpływ na wybór członków. Większość członków, ale nie więcej niż 75%, reprezentuje władze publiczne, w tym instytucję regulatora. W momencie powołania spółki funkcję tę pełnił *Strategic Rail Authority* (SRA), omówiony w dalszej części artykułu. Pozostali członkowie rekrutują się między innymi spośród przewoźników i innych zainteresowanych jednostek.

Jedną z pierwszych decyzji nowego zarządu było ponowne połączenie firmy z jednostkami utrzymania infrastruktury. Modernizacja i prowadzenie inwestycji pozostawione zostały w dotychczasowym układzie i są prowadzone na zasadach kontraktowych.

Szkicując obraz kilku pierwszych lat funkcjonowania kolei brytyjskich po prywatyzacji należy wspomnieć również o przedsiębiorstwach ROSCO. Punktem wyjścia dla przyjętego modelu restrukturyzacji kolei było założenie, że czas trwania umowy franczyzowej będzie wynosił od 5 do 15 lat. Tak krótki okres miał umożliwić skuteczny wpływ regulatora na wykonawstwo usług

i ewentualną szybką zmianę operatora, w przypadku niezadowolających wyników. Oznaczało to jednak, że posiadanie majątku trwałego z punktu widzenia operatorów nie było uzasadnione. Wybrane rozwiązanie – przekazanie lokomotyw i wagonów do przewoźnikom – pozwoliło na stworzenie jednostek, dla których posiadanie taboru i inwestowanie w nowe jednostki może być korzystne ekonomicznie. Obecnie ROSCO są własnością instytucji finansowych.

Jednak i w przypadku tych firm wystąpiły pewne trudności. Przede wszystkim okazało się, że prawie natychmiast konieczne były inwestycje w nowy tabor. Jednostki British Railways, przekazane do ROSCO, były w większości zużyte, ich średni wiek wynosił 22,8 lat. ROSCO, przy dużym zainteresowaniu przemysłu, były w stanie dość szybko odnowić tabor. Konsekwencją nagłego wzrostu zapotrzebowania na nowy tabor było przyspieszenie produkcji, a zwłaszcza skrócenie okresu testowania gotowych jednostek. W rezultacie podczas eksploatacji ujawniano wiele niedopracowanych rozwiązań; a zamawiany tabor nie do końca był zgodny z warunkami technicznymi, panującymi na sieci kolejowej Network Rail [9, s. 13].

Pomimo tych trudności nastąpiła znaczna poprawa w zakresie taboru. W 2006 r. wśród 10 700 pojazdów pasażerskich 4800 to były pojazdy nowe, prawie wszystkie zakupione przez ROSCO, kosztem ok. 7 mld euro [3, s.27]. Ocenia się, że park taborowy Wielkiej Brytanii jest obecnie najnowocześniejszy w Europie [7].

Na tle opisanych trudności w funkcjonowaniu zdeintegrowanej struktury kolei brytyjskich coraz wyraźniejszy stawał się fakt braku kompleksowej i strategicznej koncepcji rozwoju transportu kolejowego. Główna uwaga władz w momencie wdrażania reformy kolei zwrócona była na poprawę wyników sprywatyzowanej kolei, wzrost efektywności, zmniejszenie deficytu (co wiązało się z finansowaniem publicznym) oraz na przesunięcie ciężaru inwestycji do sektora prywatnego. Oczekiwano, że system, raz już sprywatyzowany, będzie wymagał niewielkiej uwagi publicznej, koncentrującej się głównie na zmniejszaniu deficytu działalności operacyjnej i nadzorowaniu dostępu do sieci [9, s. 14]. W związku z tym, zadania systemu regulacji, realizowanego przez trzy instytucje (DTLR, ORR, OPRAF), skupiały się na nadzorowaniu bieżących relacji pomiędzy przedsiębiorstwami.

Gwałtowne zwiększenie ruchu i popytu na przewozy, zgłaszany przez sprywatyzowaną kolej, stanowił ogromne zaskoczenie dla władz i jednocześnie postawił je przed koniecznością zmiany podejścia do kwestii planowania przyszłości kolei. Pojawiła się potrzeba sformułowania szerszej perspektywy dla kolei na tle rozwoju całego transportu Wielkiej Brytanii, łącznie z koniecznością określenia kosztów i korzyści ekspansji kolei. Temu zadaniu nie mógł sprostać sektor prywatny, a więc w konsekwencji powołano w 1999 r. instytucję odpowiedzialną za strategiczne ukierunkowanie rozwoju transportu kolejowego oraz finansowanie w imieniu państwa projektów rozbudowy sieci, Strategic Rail Authority (SRA). Ogłoszono również 10-letni plan rozwoju transportu do 2010 r. (w pewnym okresie funkcje kontrolne sprawowały nawet cztery instytucje równocześnie). W 2001 r. SRA przejął funkcje OPRAF, który został zlikwidowany i częściowo funkcje ORR, w zakresie reprezentacji interesów pasażerów. Zmieniono charakter i nazwę organizacji reprezentującej interesy pasażerów, RUCCs zostały zastąpione przez regionalne komitety pasażerów *Rail Passenger Committees Councils*.

Realizując funkcje strategiczne SRA przeprowadził analizy, których celem było określenie odcinków sieci o największych potrzebach w zakresie inwestycji oraz wskazanie sposobów bardziej efektywnego wykorzystania sieci i kierunków jej dalszego rozwoju. W wyniku tych analiz przedstawiono wiele programów rozwoju kolei i wykorzystania sieci kolejowej, takich jak *Strategic Plan: The Way Forward for Britain's Railway, Route Utilisation Strategy* czy *Strategic Plan 2003: Platform for Progress* [9, s.16].

Zmianie uległ również charakter relacji pomiędzy rządem a operatorami w przewozach pasażerskich, TOC. Wskazano na potrzebę ograniczenia liczby TOC i ograniczenia czasu trwania franczyzy od 5 do 8 lat, z możliwością przedłużenia, jeżeli wyniki działalności będą satysfakcjonujące. SRA zwiększył swoją aktywność w obszarze specyfikacji warunków ilościowych i jakościowych obsługi dla franczyzy, a także miał ustanowić zasady podziału ryzyka pomiędzy SRA i nowych operatorów TOC. Podjęto również próbę włączenia TOC w większym stopniu do inwestycji rozwojowych na sieci, którymi TOC były zainteresowane. To jednakże stało w sprzeczności z zamierzonym skróceniem czasu obowiązywania umowy franczyzowej. Jako kolejne zadanie, realizowane we współpracy z ORR, zrewidowano zasady odpłatności za dostęp do sieci – zwiększono udział kosztów zmiennych do 30% [9, s.17]. Zwiększono ponadto wpływ SRA na projektowanie i finansowanie taboru do przewozów pasażerskich, we współpracy z ROSCO.

Duże znaczenie w tym nowym układzie przypadło w udziale instytucji regulatora kolei, ORR (w 2004 r. zmieniono nazwę tego urzędu, z *Office of the Rail Regulator* na *Office of Rail Regulation*). Zadaniem ORR jest akceptacja wysokości opłat za dostęp do infrastruktury, na podstawie oszacowania koniecznych do poniesienia kosztów przez zarządcę. Jednakże przyjęta zasada relacji finansowych między władzami publicznymi a prywatnymi przewoźnikami (*no net loss, no net gain* – bez strat, bez zysków) chroniła ich przed podwyżkami opłat, a to oznaczało konieczność zwiększenia finansowania publicznego. Problem ten nie został ostatecznie rozwiązany, co stanowiło przesłankę do podejmowania kolejnych zmian w systemie regulacji kolei. Jednakże, jako główny efekt zmian przeprowadzonych wraz z powołaniem SRA, można wymienić znaczne zwiększenie zakresu ingerencji i odpowiedzialności władz publicznych za funkcjonowanie transportu kolejowego; zasada pozostawienia całkowitej samodzielności sektorowi prywatnemu została zastąpiona koncepcją partnerstwa.

Relacje między jednostkami w transporcie kolejowym Wielkiej Brytanii po zmianach w 2005 r.

Ostatni krok w rozwoju regulacji systemu kolejowego Wielkiej Brytanii związany jest z decyzjami podjętymi na podstawie dogłębnej analizy roli i funkcjonowania kolei. Wyniki tej analizy i zalecenia dla władz zostały ogłoszone w dokumencie *The Future of Rail* z 2004 r. Główne przesłanki tego dokumentu wskazują na priorytety dla transportu kolejowego, którymi są:

- kontrola kosztów,
- funkcjonowanie w ramach dostępnego poziomu finansowania publicznego,
- poprawa korzyści dla pasażerów i załadowców, a także dla podatników, w myśl zasady *value for money* (wartość za pieniądze).

Nowe relacje między władzami publicznymi a sektorem prywatnym będą zbudowane na podstawie zasad partnerstwa pu-

bliczno-prywatnego, gdzie usługi kolejowe zostały określone jako służba publiczna, której zakres ustala rząd, a wykonuje ją sektor prywatny [9, s. 18].

Zaproponowane w opisanym dokumencie propozycje znalazły swoje legislacyjne rozwiązania w ustawie o transporcie kolejowym *Railway Act 2005*, która weszła w życie w lipcu 2005 r. Jako cel wprowadzanych regulacji wymieniono rozwiązanie trwałych problemów strukturalnych kolei i poprawę jakości jej usług, poprzez bardziej zwartą i ukierunkowaną strukturę organizacyjną. W zakresie systemu regulacji celem zmian jest sprowadzenie funkcji regulacyjnych we wszystkich aspektach ważnych dla transportu kolejowego – bezpieczeństwa, niezawodności i efektywności – pod jeden dach, do jednego urzędu.

Zapowiedziano rozwiązanie SRA i przejęcie jego funkcji bezpośrednio przez ministerstwo ds. transportu, Department for Transport oraz w odpowiednim zakresie przez władze Szkocji. Umożliwi to bardziej bezpośrednią kontrolę rządu nad ważnymi procesami na kolei. Administracja rządowa przejęła także organizację procesu franczyzowego, wraz z nadzorem.

ORR zachowało swoje istotne funkcje w zakresie określania zasad odpłatności za dostęp do infrastruktury, we współpracy z zarządcą infrastruktury Network Rail i rządem. Do kompetencji ORR przekazano ponadto funkcje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa na kolejach, pełnione poprzednio przez Health & Safety Executive. ORR jest odpowiedzialne także za zbieranie i publikowanie statystyk dotyczących transportu kolejowego oraz dostarczanie rządowi koniecznych informacji strategicznych. W nowym zakresie odpowiedzialności, jako regulator kwestii ekonomicznych i bezpieczeństwa w transporcie kolejowym, ORR funkcjonuje od 1 kwietnia 2006 r. [4].

Regionalne komitety reprezentujące pasażerów zostały rozwiązane i zastąpione przez jeden organ, Rail Passenger Council, finansowany bezpośrednio przez rząd, czyli DfT.

Większy wpływ na kształt transportu kolejowego na ich obszarze, jako trzecia strona umowy franczyzowej, mają uzyskać władze regionalne, w tym głównie władze Szkocji i Walii, oraz regionalne zarządy transportu, Passenger Transport Executives (PTE) i odpowiedni zarząd transportu w Londynie (w Wielkiej Brytanii jest sześć zarządów regionalnych PTE: Merseyside, Greater Manchester, Tyne and Wear, West Midlands, West Yorkshire i South Yorkshire). Wśród nowych rozwiązań przewidziano także procedurę zastąpienia franczyzy na przewozy kolejowe odpowiednią franczyzą na przewozy autobusowe, która zaspokoi występujące potrzeby przewozowe i będzie spójna z lokalnym planem transportowym.

Rząd przejmuje tym samym pełną i bezpośrednią odpowiedzialność za określanie publicznych, strategicznych celów dla transportu kolejowego i finansowanie ich realizacji. Network Rail będzie odpowiedzialny za planowanie i zarządzanie na sieci kolejowej, w ramach jasno określonych przez rząd założeń rozwoju i możliwości finansowych, oraz we współpracy z TOC. Zarówno rząd, jak i regionalne zarządy transportu, władze regionalne czy operatorzy mogą zgłaszać potrzeby modyfikacji obsługi przewozowej lub sieci kolejowej (także zamykanie linii), których realizacja będzie rozważana przez Network Rail. W przypadku wystąpienia dodatkowych kosztów, strona zgłaszająca potrzebę modyfikacji (np. PTE) będzie musiała je pokryć.

Nowa struktura relacji pomiędzy rządem, instytucją regulatora kolei i przedsiębiorstwami przedstawiono na rysunku 1.

Zobowiązanie rządu do sporządzania HLOS zostało wprowadzone w 2005 r. HLOS ma być sporządzane na każdy pięcioletni okres, na rok przed okresem kontrolnym (dotyczącym ustalania stawek dostępu). W treści HLOS ma zawierać jakich wyników oczekuje rząd od kolei – w zakresie zdolności przewozowej, punktualności, bezpieczeństwa w okresie kontrolnym i poza nim oraz jak duże środki finansowe rząd ma zamiar przeznaczyć na finansowanie kolei, głównie poprzez subsydia dla operatorów pasażerskich. Zadaniem ORR jest sprawdzenie, czy proponowane przez rząd fundusze są wystarczające na pokrycie oczekiwań sformułowanych w HLOS, a następnie we współpracy z Network Rail i w drodze konsultacji z operatorami, ORR aprobuje biznesplan NR, określający sposób realizacji tych zadań.

Według nowych zasad ORR ustala poziom opłat za dostęp do infrastruktury dla ruchu pasażerskiego i towarowego (a tym samym przychody Network Rail) na kolejne okresy pięcioletnie, tzw. okresy kontrolne (obecny od 2001/02 do 2006/07), co umożliwia NR efektywne planowanie jego działalności. Network Rail ma zdolność do zaciągania kredytów, jeżeli ORR aprobuje cel kredytu, np. powiększenie majątku. Decyzja opiera się na aprobacie szczegółowego biznesplanu, przedstawianego przez NR. Opłaty za dostęp do sieci od operatorów pasażerskich wpływają na konto NR, jednak ewentualne żądania podwyżek NR kieruje do DfT, gdyż wiąże się to ze zmianą zasad subsydiowania. Możliwy jest także zwrot nadpłaty z tytułu pobranych opłat.

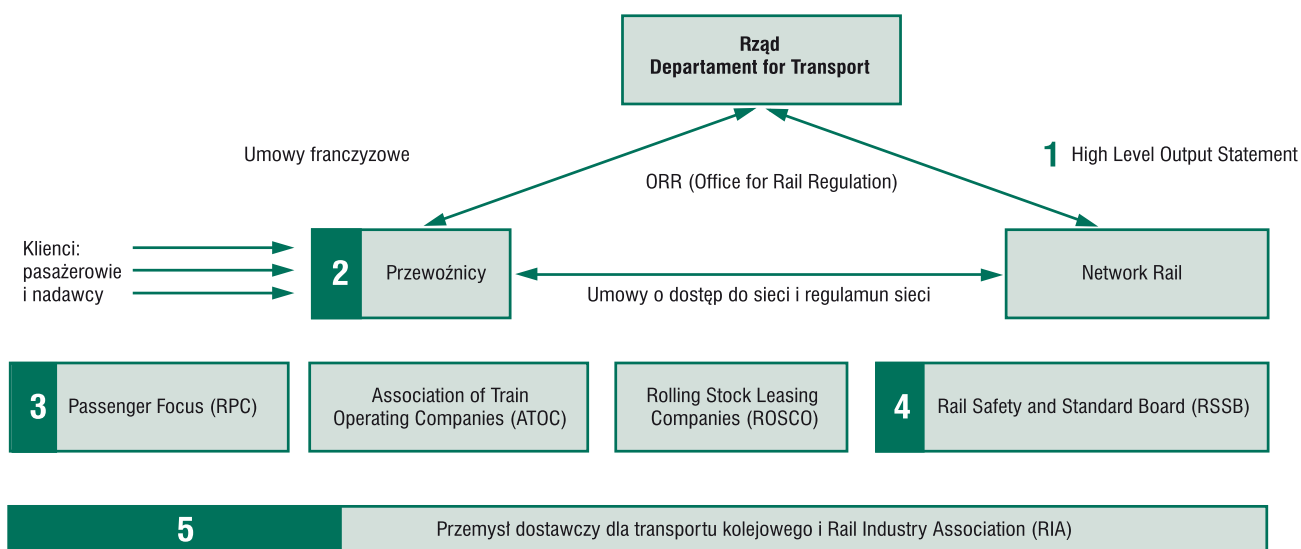
Rozwój sieci – budowa nowych linii lub modernizacja czy zmiana przebiegu dotychczasowych, są najczęściej przedmiotem odrębnych decyzji i oddzielnego finansowania, nie poprzez opłaty za dostęp. W zakresie modernizacji i inwestycji podstawowe dokumenty rządu, wskazujące strategię dla kolei, odwołują się do

wspomnianej trzeźwej zasady *value for money*. Dlatego też zrezygnowano np. w Wielkiej Brytanii z budowy nowych linii dużych prędkości, uznając, że w warunkach geograficznych i demograficznych tego kraju wystarczającą jakością obsługi zaoferują właściwie utrzymane i wykorzystane linie konwencjonalne, przygotowane do prowadzenia ruchu z prędkością 200 km/h [3, s. 26]. Jest to zarazem rozwiązanie mniej kosztowne.

Operatorzy muszą zawrzeć umowę o dostęp do sieci z Network Rail. Umowa określa prawa dostępu (lista tras i okres), charakterystykę prowadzonych pociągów, nagrody (bonusy) i kary za opóźnienia oraz wysokość opłat. Do wszystkich umów dołączany jest regulamin sieci (Network Code). Network Code jest dokumentem, wyjaśniającym w sposób praktyczny zagadnienia prowadzenia ruchu i inne, które muszą być rozwiązywane stale w drodze współpracy między zarządcą infrastruktury a przewoźnikami, w tym [3]:

- zasady sporządzania rozkładu jazdy;
- procedury raportowania wszystkich incydentów i opóźnień na sieci oraz ustalania czy ich przyczyna leży po stronie NR, czy przewoźnika;
- procedury bieżącego zarządzania zakłóceniami w ruchu;
- procedury informowania o potrzebach w zakresie zmian na sieci ze strony NR lub przewoźników – np. budowy nowego połączenia, w celu uzyskania dostępu do nowego terminala – i finansowych obciążeniach z tym związanych (podobnie rozwiązane są sprawy konsekwencji zmian charakterystyk pociągów, o ile mają wpływ na infrastrukturę);
- wymagania w zakresie ochrony środowiska.

Regulamin sieci podlega akceptacji i jest gwarantowany przez ORR.



Rys. 1. Nowa struktura relacji pomiędzy rządem, instytucją regulatora kolei i przedsiębiorstwami
 1- dokumenty rządowe High Level Output Statement (HLOS), zawierające opis pożądanego kierunku rozwoju i wynikające z tego priorytety dla kolei, skierowane do Network Rail oraz umowy franszysowe, skierowane do operatorów; 2 - interesy przewoźników towarowych reprezentuje Rail Freight Group; 3 - Passenger Focus jest roboczą nazwą stosowaną dla Rail Passenger Council; jego członkowie są wybierani przez rząd w celu reprezentacji interesów i zgłaszania oczekiwań pasażerów, na podstawie prowadzonych badań; 4 - RSSB jest to spółka non profit z ograniczoną odpowiedzialnością, zrzeszająca organizacje przedsiębiorstw przemysłu kolejowego, również przewoźników, założona w 2003 r.; zajmuje się między innymi organizacją opracowania standardów TSI oraz monitoringiem poziomu bezpieczeństwa; jednym z jej osiągnięć jest opracowanie bardzo dobrego modelu ryzyka, który uwypukla istotne aspekty bezpieczeństwa w transporcie kolejowym i pomaga ustalić priorytety do efektywnych działań w tym zakresie; 5 - przemysł dostawczy obejmuje wiele przedsiębiorstw, między innymi producentów taboru, dostawców części i zakłady utrzymania, firmy zajmujące się odnową, dostawców urządzeń sygnalizacji i telekomunikacji, szkolenia, firmy rachunkowe i prawne oraz wiele innych

Źr.: [3, s. 12]

Treść umów franczyzowych zmieniła się przez lata, została bardziej rozbudowana i bardziej precyzyjnie ujmuje oczekiwania zarówno strony rządowej, jak i operatorów. Kluczowe postanowienia umowy franczyzowej obecnie dotyczą:

- czasu trwania umowy;
- projektu obsługi przewozowej, którą chce oferować operator;
- stacji, którymi chce zarządzać operator, łącznie z godzinami otwarcia okienek obsługi; wymagane jest zwłaszcza podanie deklarowanych godzin otwarcia dla małych stacji;
- wymaganej punktualności przewozów, wraz z nagrodami i karami finansowymi; jest to odzwierciedlenie umowy z NR, ponieważ NR rekompensuje operatorowi zawinione przez siebie opóźnienia;
- oczekiwań w zakresie współfinansowania pewnych inwestycji, np. inwestycji w systemie informacji dla pasażerów, w odniesieniu do nowych pociągów lub nowych stacji postojowych, czy też obowiązków w zakresie sprawozdawczości dla rządu, użytkownika taboru, utrzymania standardów jakości i dobrego zarządzania procesami;
- warunków finansowych – dotacji lub płatności premii;
- wymagań, które mają być częścią umowy wielostronnej w ramach ATOC (odnośnie pełnej i dokładnej informacji dla pasażerów);
- warunków umożliwiających zmiany ustaleń, bez naruszania warunków finansowych – zgodnie z zasadą *no gain, no loss*.

Operatorzy przewozów pasażerskich ze swojej strony powinni dbać o dobre relacje ze swoimi klientami i pozyskanie dobrej opinii. Ważnymi obszarami ich działań są urozmaicenie oferty, komunikowanie się z pasażerami, np. poprzez wydawanie magazynów dla pasażerów, kontakty z Passenger Focus i lokalnymi samorządami, aktywny marketing, dbałość o bezpieczeństwo i odpowiednie szkolenie załóg. Obecnie około 45% cen taryfowych podlega regulacji rządowej, a ich poziom w okresie minionych 10 lat nie uległ zmianie [6].

Zakończenie

Reforma kolei brytyjskich, polegająca głównie na radykalnej prywatyzacji różnorodnych jednostek funkcjonalnych, budziła wiele kontrowersji. Nowa struktura kolei miała sprzyjać promocji szerokiej konkurencji i odpowiadała w gruncie rzeczy przyjętym założeniom. Założenia te sprawdziły się; w ciągu 10 lat, jakie upłynęły od prywatyzacji, nastąpił bardzo duży wzrost wielkości przewozów oraz znaczna poprawa jakości usług, zarówno w przewozach pasażerskich, jak i towarowych. Poprawa dotyczy również bezpieczeństwa – dane statystyczne pokazują, że koleje brytyjskie osiągnęły obecnie poziom bezpieczeństwa znacznie przewyższający poziom byłych BR. Satysfakcja klientów przekracza 80% i jest to wynik lepszy niż osiągany przez renomowane firmy lotnicze, jak wynika z niezależnych badań, prowadzonych przez Passenger Focus [2, s. 28–33].

Wymienione efekty jednoznacznie przypisuje się zaistnieniu konkurencji wewnątrzsektorowej. Szczególnie fakt ten jest podkreślany przez prywatnych przewoźników i przedstawicieli przemysłu, dla których liberalizacja rynku kolejowego otworzyła możliwości działalności biznesowej. Na skutek zwiększenia popytu na przewozy w latach następujących po 2000 r. został blisko trzykrotnie zwiększony poziom inwestycji, w tym znaczna część to inwestycje ponoszone przez sektor prywatny. Wartość inwestycji tego sektora w przewozach towarowych, z przeznaczeniem na ta-

bor, terminale, systemy informatyczne, szacuje się na ponad 2 mld euro [2]. W odpowiedzi na zwiększenie popytu realizowany jest obecnie obszerny program odnowy i modernizacji infrastruktury kolejowej; dotychczas zmodernizowano lub ponownie otworzono 157 mil linii kolejowych i 51 stacji pasażerskich [6].

Na opinię, że prywatyzacja kolei w Wielkiej Brytanii nie jest udana, wpłynęły przede wszystkim katastrofy kolejowe, zły stan sieci, upadek przedsiębiorstwa Railtrack i stosunkowo wysokie ceny biletów; okoliczności zaistniałe w początkowym okresie realizacji reformy. Opinia ta nie uwzględnia jednak w pełni wszystkich uwarunkowań, zwłaszcza presji czasu i obciążeń z przeszłości, występujących w tamtym okresie. Brak bezpieczeństwa i wypadki na kolejach są jednoznacznie oceniane jako skutek braku wystarczających nakładów na utrzymanie sieci i inwestycje jeszcze za czasów British Railways [2, 3, 9].

Niezależnie od tego konieczna była weryfikacja założenia, że transport kolejowy może rozwijać się samodzielnie, bez interwencji władz publicznych. Taka weryfikacja została przez rząd brytyjski dokonana; w ciągu kolejno mijających lat dopracowano system regulacji i procedury franczyzowania oraz subwencjonowania transportu kolejowego. Najnowsze zasady, regulujące stosunki pomiędzy uczestnikami rynku kolejowego, są próbą pogodzenia korzystnych impulsów płynących z konkurencji oraz interesu państwa i społeczeństwa. □

Literatura

- [1] *Action programme for passenger rail franchises*. Strategic Rail Authority, July 2003. www.dft.gov.uk/pggr/rail/sra/
- [2] Lamberth M.: *The history of the railway privatisation*. „The Success of the UK railway structure”. A joint report of the UK rail reform seminar. Bruksela, luty 2006.
- [3] Muir G.: *The railway in Britain: on the right lines*. CER, February 2006.
- [4] *Regulatory Impact Assessments*. www.dft.gov.uk/pggr/strategy/aboutria
- [5] Schnöbel Ch.: *Vertikale Desintegration des britischen Eisenbahnsektors. Erfolg oder Misserfolg?* Internationales Verkehrswesen 4/2005.
- [6] Shooter A.: *The success of passenger operator*. „The Success of the UK railway structure”. A joint report of the UK rail reform seminar. Bruksela, luty 2006.
- [7] Smith G.: *Rail freight operators are growing their businesses!* „The Success of the UK railway structure”. A joint report of the UK rail reform seminar. Bruksela, luty 2006.
- [8] SRA: *Q & A: Fares & Tickets*. www.sra.gov.uk/qa/fares, październik 2003.
- [9] Thompson L. S.: *Privatizing British Railways. Are There Lessons for the Worldbank and its Borrowers?* The Worldbank Group. Transport Papers TP-2. Waszyngton, wrzesień 2004.

Autorka

dr inż. Anna Mężyk

Wydział Transportu Politechniki Radomskiej

a.mezyk@pr.radom.pl