

Joanna Raczyńska

Usługi publiczne w kolejowym transporcie pasażerskim w Unii Europejskiej

Rynek usług publicznych w transporcie pasażerskim odgrywa bardzo istotną rolę w przewozach na terenie Unii Europejskiej. Szacuje się, że obecnie około 90% krajowych przewozów pasażerskich we Wspólnocie oferowana jest w ramach usług publicznych. W wymiarze finansowym w 2007 r. jego wartość, na podstawie rekompensat wypłacanych przewoźnikom, określano na 20,1 mld euro, w tym w państwach bylej UE-15 18,6 mld euro.

W sektorze transportu kolejowego, nie tylko zresztą w Europie, kolejowe usługi publiczne transportu pasażerskiego są współfinansowane przez budżety krajowe i regionalne. W zależności od kraju sięga ono od 30 do 50% kosztów operacyjnych związanych ze świadczeniem usługi przewozowej. Udział państwa w ich finansowaniu wynika generalnie z trzech powodów. Pierwszy z nich to realizacja celu politycznego jakim jest zaspokojenie podstawowego prawa obywateli do przemieszczania się. Drugi to zagwarantowanie przystępnych cenowo usług kolejowych jako element polityki społecznej, tj. zapewnienie mobilności rodzinom o niskich dochodach oraz możliwości dojazdu do pracy, czy szkoły. Trzeci to wspieranie transportu kolejowego jako alternatywy dla przewozów drogowych generujących znacznie wyższe koszty zewnętrzne niż kolej (emisja CO₂, zatorów, hałas, wypadki).

Podstawy prawne

W latach 60. XX w. uznano, że stosowana tradycyjna forma dotacji nie spełnia oczekiwań żadnej ze stron ani kolei ani finansujących je rządów. Stąd przyjęte w 1969 r. rozporządzenie, które miało na celu zdefiniowanie obowiązku służby publicznej oraz podjęcie przez państwa członkowskie decyzji co do zakresu ich utrzymywania w celu zapewnienia odpowiednich usług transportowych, rozpatrywanych w świetle popytu i podaży w sektorze transportu [1].

Rozporządzenie określało ogólne ramy mające zastosowanie do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych oraz ustalało metody obliczania rekompensat. Zgodnie z tym aktem prawnym świadczenie usług przewozowych o charakterze służby publicznej powinno być dokonywane na podstawie umowy zawartej między właściwym organem władzy państwa członkowskiego a przedsiębiorstwem przewozowym. Podpisanie takiej umowy nakładało na władzę publiczną zobowiązanie wypłaty rekompensaty. Była ona wypłacana, gdy różnica między wpływami z przewozów, których obowiązek dotyczył, a kosztami tych przewozów była mniejsza od różnicy między wpływami i kosztami, które mogłyby być wytworzone przez te przewozy gdyby funkcjonowały na zasadach rynkowych. W obliczeniu poziomu rekompensaty uwzględ-

niano zarówno koszty przewozów, które są przedmiotem obowiązku przewoźnika, jak i sytuację na rynku.

W 1991 r. wprowadzono pewne modyfikacje do istniejących przepisów, rozszerzając zakres ich stosowania do przewoźników miejskich, podmiejskich lub regionalnych, przyznając jednocześnie państwu członkowskiemu prawo do odstąpienia od tego przepisu [2]. Jako zasadę ogólną nowe zapisy rozporządzenia przewidywały zastąpienie nakładania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przez przyznawanie kontraktów na te usługi, przy czym właściwe władze mogły nakładać ograniczenia na usługi o charakterze miejskim, podmiejskim i regionalnym oraz w zakresie taryf na rzecz szczególnych grup społecznych. Natomiast rozporządzenie nie określało sposobu przyznawania kontraktów na usługi publiczne, w tym również nie rozstrzygało czy powinny być one przedmiotem przetargu.

Przywołane regulacje prawne przygotowywane były w określonych warunkach politycznych i gospodarczych, początkowo na potrzeby sześciu, potem dwunastu państw członkowskich. Jednak zmieniające się ramy polityczne i prawne, w szczególności kształtowanie nowej polityki europejskiego transportu kolejowego powodowały, że nie były one dostosowane do potrzeb sektora kolejowego nie odzwierciedlając realiów rynku [3].

W istocie bowiem do końca lat 90., z powodu braku konkurencji ponadnarodowej, Unia Europejska nie zajmowała się sposobem przyznawania kontraktów na usługi publiczne, nie analizując zasad przyznawania dziesiątków tysięcy kontraktów o charakterze lokalnym, czy też rekompensat przyznawanych przewoźnikom. Po zgłoszeniu do sądów krajowych lub Komisji Europejskiej skarg przewoźników, którzy w ramach zaproszeń do składania ofert w innych państwach członkowskich nie otrzymali kontraktów, uznano za konieczne przyjęcie przepisów jednoznacznie regulujących konkurencję, zapewniając przejrzystość w sposobie przyznawania i warunków wykonywania kontraktów na usługi publiczne.

Realizację tego Komisja Europejska zaproponowała w 2000 r. w projekcie zmian do omawianych rozporządzeń z 1969 i 1991 r. Propozycja opierała się na zasadach stosunków umownych pomiędzy władzami i przewoźnikami oraz wprowadzeniu procedury przetargowej w odniesieniu do kontraktów na usługi publiczne.

Prace nad tym dokumentem pokazały, iż ze względu na różne doświadczenia związane z otwieraniem rynku przez poszczególne państwa członkowskie, wyrażają one rozbieżne poglądy w odniesieniu do stopnia liberalizacji rynku transportu lądowego. Część z nich, zaangażowana w otwarcie całości lub części sektora transportu publicznego opowiadała się za propozycją Komisji Europejskiej. Inne, zwłaszcza te, w których w sektorze tym utrzymywany był znaczny monopol publiczny, oceniały projekt negatywnie, będąc za zachowaniem stanu istniejącego. Odrębnym punktem

spornym pomiędzy państwami członkowskimi, czyniącym uzyskanie ostatecznego porozumienia praktycznie niemożliwym, był zakres stosowania rozporządzenia i rodzaje transportu, które powinno ono objąć.

Po 2000 r. Komisja Europejska próbowała jeszcze kilkakrotnie wprowadzić zmiany do rozporządzeń z 1969 i 1991 r. Zmiany te miały umożliwić otwarcie rynku usług publicznych na konkurencję. W tym czasie rynek przewozów towarowych był już znacznie zliberalizowany, przygotowywano również plany otwarcia na konkurencję międzynarodowych przewozów pasażerskich. Uwzględniając, że usługi transportu publicznego reprezentowały przez lata blisko 90% rynku wewnętrznego, wprowadzenie odpowiednich modyfikacji mogłoby doprowadzić do uzyskania pełnego otwarcia rynku przewozów pasażerskich na konkurencję.

Próby te jednak nie powiodły się, gdyż proponowane zmiany nigdy nie uzyskały wystarczającego poparcia politycznego w Radzie Unii Europejskiej, potwierdzając brak gotowości państw członkowskich na takie otwarcie. Kwestia ta znalazła się w martwym punkcie do czasu wydania przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeczenia w sprawie Altmark Trans GmbH, które stanowiło wskazanie potrzeby pilnego stworzenia nowych podstaw prawnych.

Sprawa Altmark Trans GmbH dotyczyła konfliktu dwóch niemieckich autobusowych przewoźników transportu publicznego, z których jeden otrzymał zezwolenie na prowadzenie przewozów bez przeprowadzenia procedury przetargowej, drugi zaś zakwestionował przyznanie tego kontraktu i złożył skargę w sprawie rekompensat, które otrzymał jego konkurent od władz publicznych.

Zgodnie z orzeczeniem Trybunału rekompensaty na rzecz transportu publicznego wynikają z rozporządzenia 1191/69 dotyczącego usług publicznych. Państwa członkowskie, które nie stosują tych zasad, nie dotrzymują zobowiązania do właściwego stosowania prawa wspólnotowego. Ponadto rekompensaty sprzeczne z tymi przepisami mogą zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa i uznane za niezgodne z Traktatem.

Jednym z najważniejszych aspektów tej sprawy jest odróżnienie sytuacji państw, które wprowadziły możliwość odstępstwa od przepisów wymienionego rozporządzenia w sektorze transportu lokalnego. W tym przypadku rekompensaty, które nie spełniają tzw. „czterech warunków Altmark” muszą być zakwalifikowane jako pomoc państwa, na którą pozwolenie może wydać jedynie Komisja. Warunki te są następujące:

- przedsiębiorstwo będące beneficjentem odpowiada za wykonanie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które są jasno określone;
- metoda rekompensowania jest ustalana z wyprzedzeniem w sposób przejrzysty i obiektywny;
- rekompensata nie przekracza kosztów spowodowanych wykonaniem zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych;
- w przypadku braku procedury przetargowej, rekompensata ustalana jest na podstawie porównania ze „średnim przedsiębiorstwem, dobrze zarządzanym i odpowiednio wyposażonym”.

Uwzględniając dyskusję nad projektami Komisji Europejskiej z początku lat dwutysięcznych na temat skutecznego zapewnienia usług publicznych na rynkach wewnętrznych Unii Europejskiej, jak również orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Altmark, w 2005 r. Komisja przedstawiła zupełnie nowy projekt regulacji.

Rozporządzenie powstałe na podstawie tego projektu ustala warunki wyboru przez odpowiednie władze państwa członkowskiego podmiotów świadczących usługi publiczne [4].

W celu zapewnienia stosowania zasad przejrzystości, równego traktowania konkurencyjnych podmiotów świadczących te usługi oraz proporcjonalności przy przyznawaniu rekompensat lub wyłącznych praw, umowa o świadczenie usług publicznych zawierana pomiędzy właściwymi organami a wybranym podmiotem świadczącym usługi publiczne musi określać zarówno charakter zobowiązań z tytułu świadczenia tych usług, jak i uzgodnioną rekompensatę. Przy zastosowaniu rekompensaty umowa musi określać z góry parametry według których jest ona obliczana, natomiast gdy mamy do czynienia z prawami wyłącznymi wskazywać ich rodzaj i zakres. W obu sytuacjach chodzi o zapobieganie przypadkom nadmiernego poziomu rekompensaty. Z drugiej jednak strony rozporządzenie wskazuje, że oprócz kwoty koniecznej do pokrycia wyniku finansowego netto uzyskanego jako rezultat kosztów i przychodów, które powstały podczas realizacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, powinien być również uwzględniony rozsądny zysk przewoźnika.

Zagadnieniem, które stanowiło jeden z punktów spornych w dyskusji nad kształtem rozporządzenia był sposób wyłaniania operatora przewozów pasażerskich prowadzący do zawarcia umów o świadczenie usług publicznych. Wynikało to z różnorodności przepisów krajowych poszczególnych państw członkowskich w zakresie stosowanych procedur. Ostatecznie w rozporządzeniu podstawową zasadą stosowaną przy zawieraniu umów jest procedura przetargowa, z wyjątkiem możliwości bezpośredniego przyznania kontraktu tzw. operatorowi wewnętrznemu (ten tryb ma zastosowanie jedynie w kilku ściśle określonych przypadkach).

Jednakże w odniesieniu do transportu kolejowego rozporządzenie wprowadza zapis, zgodnie z którym właściwe władze publiczne mogą podjąć decyzję o bezpośrednim udzielaniu zamówień o ile nie zakazuje tego prawo krajowe, z tym jednak zastrzeżeniem, że umowy takie mogą być zawierane maksymalnie na okres dziesięciu lat. Zapis ten stanowił polityczne ustępstwo niezbędne do osiągnięcia konsensusu, dzięki któremu możliwe było ostateczne przyjęcie rozporządzenia w październiku 2007 r.

Zarządzanie usługami publicznymi w sektorze kolejowym

W ciągu ostatnich dziesięciu lat kolejowy transport pasażerski zorganizowany został według dwóch systemów, tj. otwarty i regulowany dostęp do konkurencji. W przypadku „otwartego dostępu do konkurencji” mamy do czynienia z konkurencją na rynku, bezpośrednio między przewoźnikami, którzy mają zagwarantowany dostęp do istniejącej infrastruktury. Natomiast „dostęp regulowany” to konkurencja o rynek, gdzie operatorzy konkurują ze sobą o otrzymanie zamówienia na wykonanie usług przewozowych.

Obecnie oba te systemy współistnieją w państwach członkowskich, nie wykluczając się wzajemnie, lecz raczej uzupełniając sposoby wprowadzania konkurencji. Koncepcja konkurencji regulowanej ma zastosowanie w przypadku usług, które wymagają zawarcia umowy z władzą publiczną w związku z zobowiązaniem świadczenia usługi publicznej. Poziom konkurencji zależy wtedy od sposobu zawieranych umów i będzie się ona skutecznie rozwijać, gdy ich podstawą będą wyniki procedur przetargowych lub negocjacji. Tendencja ta ma szanse rozwoju w Unii Europejskiej pod warunkiem, że wrażliwe kwestie finansowania kontrak-

tów będą właściwie traktowane, w szczególności przez zamawiającego usługi.

Rozwiązania organizacyjne przyjmowane przez poszczególne państwa członkowskie, mimo, że bazują na tych samych przepisach prawa wspólnotowego, wskazują na zróżnicowane podejście do zagadnienia usług publicznych w transporcie kolejowym. Przedstawione informacje dotyczą 28 państw członkowskich Unii Europejskiej (bez Cypru i Malty, które nie posiadają linii kolejowych) oraz Norwegii i Szwajcarii.

Organizacja usług publicznych

W krajach Wspólnoty występują trzy wzorce organizacji kolejowych usług publicznych, tj.:

- organizacja jedynie na poziomie krajowym, tj. na szczeblu rządowym;
- organizacja na poziomie regionalnym i lokalnym;
- w ramach współpracy zarówno władz centralnych (rządowych), jak i lokalnych.

Rozporządzenie 1370/2007 nie wskazuje konkretnego sposobu organizacji, uznając jedynie, że spoczywa ona na właściwym organie, tj. „organie publicznym lub grupie organów publicznych państwa członkowskiego lub państw członkowskich uprawnionym do ingerowania w publiczny transport pasażerski na danym obszarze geograficznym, lub instytucję mającą takie uprawnienia”. Tym samym, zgodnie z zasadą pomocniczości, decyzja co do organizacji transportu publicznego pozostaje całkowicie w gestii państw członkowskich.

Wydaje się, że poziom, na którym organizowane są kolejowe usługi publiczne zależy głównie od wielkości powierzchni danego państwa. I tak w dużych terytorialnie państwach członkowskich, to głównie władze regionalne i lokalne, które mają najlepsze rozeznanie co do specyfiki potrzeb w zakresie transportu mieszkańców na swym terenie, odpowiadają za organizowanie usług publicznych, negocjowanie oraz podpisywanie umów na te usługi. Jednak z biegiem lat wytworzyła się tendencja do coraz większego zaangażowania rządów w kolejowy transport publiczny, z jednoczesnym delegowaniem uprawnień i kompetencji na niższy szczebel władzy.

Tabela 1

Podział kompetencji w zakresie organizacji transportu publicznego w Unii Europejskiej

| Organizacja usług publicznych | | |
|--|---------------------------|---|
| Poziom krajowy | Poziom regionalny/lokalny | Mieszany |
| Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Dania, Estonia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Łotwa, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry | Niemcy | Czechy, Finlandia, Francja, Holandia, Litwa, Polska, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy |

W krajach, w których mamy do czynienia z organizowaniem usług publicznych na poziomie ogólnokrajowym zamówienia na te usługi oraz warunki finansowe ich świadczenia negocjowane są i zawierane z rządem, a rekompensaty wypłacane z budżetu państwa. W większości tych krajów prawo reguluje tylko ogólne zasady, szczegóły pozostawiając do rozstrzygnięcia w samych umowach.

Jeśli kompetencje dzielone są między władze krajowe i regionalne, to często zdarza się, że główna krajowa sieć zarządzana jest centralnie, natomiast ruch regionalny jest w rękach zdecen-

tralizowanych organów władzy publicznej. Biorąc pod uwagę, że większość publicznych usług transportowych dotyczy dużych aglomeracji miejskich, władze regionalne stoją przed dużym wyzwaniem sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, którą dysponują. W niektórych przypadkach, np. w Wielkiej Brytanii, koszty świadczonych usług są również podzielone między władze, z maksimum 50% udziałem kosztów całkowitych ponoszonych przez władze centralne oraz pozostałymi kosztami, które obciążają władze lokalne.

W przypadku Niemiec publiczny transport kolejowy jest w całości domeną władz regionalnych. Niemniej należy zauważyć, że państwo niemieckie interweniuje w te usługi poprzez alokację do władz regionalnych globalnej puli środków finansowych na publiczny transport pasażerski. Jego rola jest jednak ograniczona jedynie do aspektu finansowego, landom pozostawiając całkowite kompetencje, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu świadczonych transportowych usług publicznych.

Wśród nowych państw członkowskich, znakomita większość opiera się na organizacji usług publicznych na poziomie krajowym. Należy jednak podkreślić, że jednym z pierwszych, w którym obowiązujące prawo powierza obowiązek organizowania usług publicznych bezpośrednio władzom lokalnym była Polska.

Przewoźnicy na rynku usług publicznych

Rynek przewozów międzynarodowych

Rynek kolejowych przewozów pasażerskich przeszedł gruntowne zmiany wraz z przyjęciem dyrektywy 2007/58, która od 1 stycznia 2010 r. otwierała na konkurencję rynek międzynarodowych przewozów pasażerskich, w tym kabotaż [5]. W przypadku usług publicznych dyrektywa dopuszcza, aby państwa członkowskie ograniczały dostęp do ich sieci kolejowej, w sytuacji gdy przewozy międzynarodowe mogą wpłynąć na równowagę ekonomiczną związanych z nimi umów na świadczenie usług publicznych. Dokument ten przewiduje, że krajowy organ regulacyjny, na wniosek zainteresowanej strony, ocenia czy równowaga ekonomiczna publicznego zamówienia na usługi może być zagrożona przez międzynarodowe pasażerskie przewozy kabotażowe. Kompetencje organów regulacyjnych w tym zakresie Komisja Europejska opublikowała w specjalnie wydanym komunikacie [6]. Uwzględniając, że otwarcie rynku międzynarodowych przewozów pasażerskich na konkurencję nastąpiło stosunkowo niedawno, nie odnotowano jeszcze zgłoszeń, które wskazywałyby na naruszenie równowagi zamówień publicznych.

Ruch międzynarodowy w zakresie obowiązku świadczenia usług publicznych jest już prowadzony w tych regionach, gdzie istnieje zapotrzebowanie na przewozy transgraniczne osób dojeżdżających do pracy. Połączenie takie istnieje na przykład przez granicę Luksemburga na podstawie porozumień o współpracy zawartych z operatorem belgijskim, a także francuskim. Umowy na świadczenie usług publicznych mają w tym przypadku złożoną metodę obliczeń, w której każdy operator finansuje część odpowiadającą liczbie pasażerów krajowych korzystających z tych usług.

Równolegle w tym segmencie rynku realizowane są inne komercyjne (niesubsydiowane) kolejowe połączenia międzynarodowe zapewniające rentowność, jak Thalys czy Eurostar.

Rynek przewozów krajowych

Prawodawstwo Unii Europejskiej nie nakłada obowiązku otwarcia krajowego rynku kolejowych przewozów pasażerskich na konku-

rencję. Dlatego też w wielu państwach członkowskich istnieje tylko „narodowy” przewoźnik, który będąc partnerem dla władz jest jedynym aktywnym na tym rynku. Uwzględniając, że prawie 90% krajowego ruchu pasażerskiego realizowane jest w ramach świadczenia usług publicznych, Komisja Europejska dąży do liberalizacji tego rynku, co potwierdza ogłoszona w 2011 r. Biała Księga *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu* [7].

W ostatnich latach coraz większa liczba państw członkowskich otwierała swoje krajowe rynki pasażerskie na konkurencję. Niektórzy, jak np. Szwecja, rozpoczęli ten proces blisko 20 lat temu, tj. w latach 1992–1993. Kolejne były Niemcy w 1994 r., Wielka Brytania w 1995 r., Dania w 2000 r. oraz Włochy w 2011 r. W ostatniej dekadzie do tego grona dołączyły Czechy, Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia i Słowacja.

W innych krajach ustawodawstwo jest w tym zakresie niejasne (np. Szwajcaria) lub formalnie rynek został otwarty na konkurencję, ale zamówienia na usługi są nadal przyznawane bezpośrednio operatorom krajowym (np. Austria).



Rys. 1. Organizacja przewozów krajowych w UE

O ile kilka krajów Wspólnoty, jak Szwecja, Wielka Brytania czy Niemcy, przyjęło ustawodawstwo związane z otwarciem krajowego rynku wiele lat temu, to w większości pozostałych nastąpiło to stosunkowo niedawno. Do pewnego stopnia stanowi to odpowiedź na pytanie dlaczego do tej pory pojawiło się w nich tylko kilka podmiotów konkurencyjnych. Ponadto praktyczne i techniczne trudności, na przykład dostępność leasingu taboru kolejowego stanowiły przeszkodę do wykorzystania pełnego potencjału tego rynku.

Tam gdzie regionalny i lokalny rynek kolejowy otwarty został jeszcze w latach 90., konkurencja ma charakter ustabilizowany. W Wielkiej Brytanii wszystkie usługi wykonywane środkami transportu publicznego są aktualnie poddawane konkurencji poprzez systematyczne ogłaszanie przetargów i zawieranie umów franszyzowych. W Niemczech w 2010 r. prawie 22% rynku, według pracy przewozowej, było w rękach konkurentów DB Regio AG. We Włoszech, gdzie proces otwierania rynku jest późniejszy od wy-

mienionych, Trenitalia, narodowy włoski operator, konkuruje z około 21 przewoźnikami na krajowym rynku pasażerskim.

W innych krajach otwarcie międzynarodowego rynku na konkurencję wywołało intensywne dyskusje na temat kwestii otwarcia rynku krajowego. Szczególnie warto zwrócić uwagę na Francję, gdzie władze regionalne mają prawny obowiązek negocjowania umów na usługi publiczne z państwowym operatorem SNCF. W kwietniu 2009 r. rząd francuski otworzył szeroką dyskusję w celu zbadania warunków, na których regulowana konkurencja mogłaby być wprowadzona w kolejowej komunikacji regionalnej. Kolejny etap dyskusji z zainteresowanymi stronami na poziomie krajowym planowany jest na 2012 r. (tzw. *Assises du ferroviaire*) i obejmie nie tylko kwestię konkurencji, ale również sprawy związane z relacjami między przedsiębiorstwami kolejowymi i zarządcą infrastruktury oraz kwestie finansowania systemu kolei.

W nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie rynek towarowych przewozów kolejowych jest otwarty od dłuższego czasu, proces ten jest znacznie wolniejszy na rynku przewozów pasażerskich. Wynika to tego, że w krajach tych sytuacja jest znacznie bardziej skomplikowana poprzez fakt, że obowiązek świadczenia usług publicznych jest często niedostatecznie wynagradzany, tym samym mało atrakcyjny dla nowych uczestników rynku. W praktyce, otwarcie rynku w tych krajach nie powoduje efektów ekonomicznych, gdyż zaproszenie do składania ofert kierowane jest jedynie do jednej „narodowej” spółki, a następnie udzielane jest jej zamówienie. Szczególnie dotyczy to takich krajów jak Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia czy Słowacja.

Wymagania w odniesieniu do usług publicznych

Zgodnie z rozporządzeniem 1370/2007 zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych to takie, „którego podmiot świadczący te usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach”. Innymi słowy usługi te są nierentowne z definicji. Co prawda wspomniane rozporządzenie definiuje usługę publiczną jako „usługę transportu pasażerskiego o ogólnym znaczeniu gospodarczym świadczone publicznie w sposób niedyskryminacyjny i ciągły”, ale to zadaniem krajowych władz publicznych jest określenie, które usługi powinny mieścić się w tej kategorii.

Wymagania, które stawiane są w stosunku do usług publicznych świadczonych przez operatorów Wspólnoty, przyjmując częstotliwości ich stosowania są następujące:

- **zobowiązanie taryfowe** obejmujące redukcje taryfowe dla niektórych kategorii pasażerów; w niektórych przypadkach ustawodawstwo pozostawia pewien margines swobody dla operatora w zakresie wzrostu taryf; ogólnie rzecz biorąc, pole manewru jest ograniczone w tym sensie, że przewoźnicy nie mogą podnieść ceny poza poziom wyznaczony przez władze;
- **częstotliwość wykonywania usługi**, w tym usług między dużymi miastami, w godzinach szczytu oraz cykliczność;
- **wymagania jakościowe** odnoszące się bezpośrednio do świadczonych usług lub pośrednio jako systemy premii/kar; ten rodzaj wymagań stanowi coraz istotniejszy aspekt konsekwencji ekonomicznych umowy z uwagi na fakt, że jakość wpływa na cenę, a cena wymaga rzetelnych negocjacji między stronami; wymagania jakościowe obejmują zazwyczaj: punktualność, rezerwację miejsc, usługi dla pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej, informacje dla pasażerów

ra, w tym poziom dostarczanych informacji na stacjach i w pociągu, wymagania dotyczące sprzedaży biletów na stacjach oraz w pociągu, czystość taboru, liczba miejsc dostępnych podczas i poza szczytem, obecność pracowników w pociągach, charakterystyka taboru;

- **marketing** publicznych usług transportowych uwzględniający możliwości/dostępność w określonych poziomach taryfowych;
- **niezawodność usług**, w tym danych dotyczących faktycznego obiegu przewidzianych w umowie pociągów oraz realizacji zobowiązań co do zapewnienia zastępczego środka transportu w przypadku awarii taboru.

W niektórych przypadkach, władze publiczne wykraczają daleko poza to, co wydaje się rozsądne przygotowując bardzo szczegółowy zakres zadań zawierający coraz bardziej rygorystyczne wymagania dotyczące rozmieszczenia personelu, jakości oferowanych produktów, zarządzania operacyjnego czy jakości i funkcji pojazdów. Nie prowadzi to do obniżenia cen i nie pozostawia pola manewru dla oferentów do składania konkurencyjnych ofert.

Zakres kolejowego transportu publicznego

Transport publiczny w sektorze kolejowym w ramach aktualnie obowiązującego rozporządzenia obejmuje wszelkie kolejowe przewozy pasażerskie uzgodnione z władzami publicznymi, dla których sporządzona została umowa. Zgodnie zatem z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mogą swobodnie zdecydować, jaki rodzaj przewozów pasażerskich powinien być zapisany w umowach służby publicznej, czy będą to przewozy lokalne, regionalne czy również w ruchu dalekobieżnym.

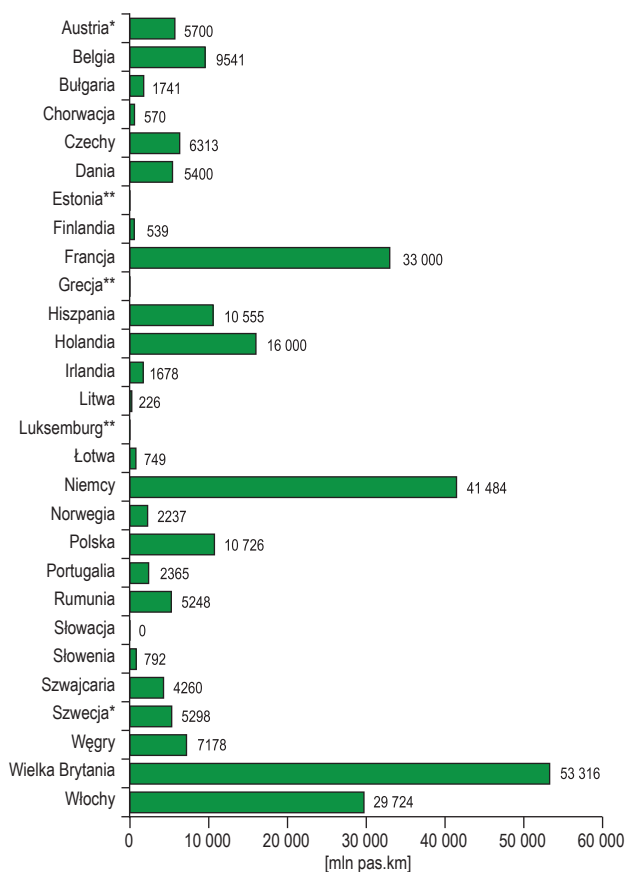
W Europie można znaleźć całą gamę różnych rozwiązań. Choć znaczna liczba państw członkowskich ogranicza usługi transportu publicznego do usług lokalnych i regionalnych, to są i takie które włączają do nich również usługi na trasach dalekobieżnych. Wynika to z wyboru politycznego uzależnionego od geografii, charakterystyki sieci kolejowej, obsługi pociągu i rynku podróży pasażerskich.

Społeczne oczekiwania (i wymogi finansowania) są bardzo zróżnicowane: od podróży sporadycznych na długich dystansach poza ośrodki miejskie (np. w Szwecji) do bardzo intensywnych podróży w godzinach szczytu w rejonie większych miast. Na przykład w Wielkiej Brytanii premie franszyzowe (w większości przypadków finansowane ze środków publicznych) stosuje się do usług lokalnych, regionalnych i dalekobieżnych. W Finlandii usługi dalekobieżnego transportu publicznego mają zastosowanie na mniej zaludnionych obszarach. W Niemczech jedynie lokalny i regionalny transport publiczny jest wspierany finansowo i w tym przypadku zakres tych usług zdefiniowany jest jako transport pasażerów w ruchu miejskim, podmiejskim lub regionalnym.

W mniejszych krajach, takich jak: Belgia, Czechy, Dania, Estonia, Grecja, Węgry, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Słowacja, Słowenia i Szwajcaria, wewnętrzny transport pasażerski prawie w całości zalicza się do kategorii usług publicznych. Wynika to głównie z wielkości kraju i gęstości zaludnienia – stąd potrzeba oferowania powszechnej usługi dla pasażerów na terenie całego kraju.

Rozporządzenie stosuje się zarówno do krajowych, jak i międzynarodowych usług transportu publicznego dla pasażerów kolei i innych rodzajów transportu szynowego oraz drogowego. W nie-

których krajach usługi publiczne realizowane są na liniach przez granice państwowe do ważnych miast w krajach ościennych, do których mieszkańcy dojeżdżają codziennie. W takich przypadkach umowy mogą być podpisywane wyłącznie przez właściwy organ w jednym państwie członkowskim lub mogą być dzielone między dwa państwa członkowskie, tak jak ma to miejsce w umowach dotyczących przewozów na granicy francusko-luksemburskiej.

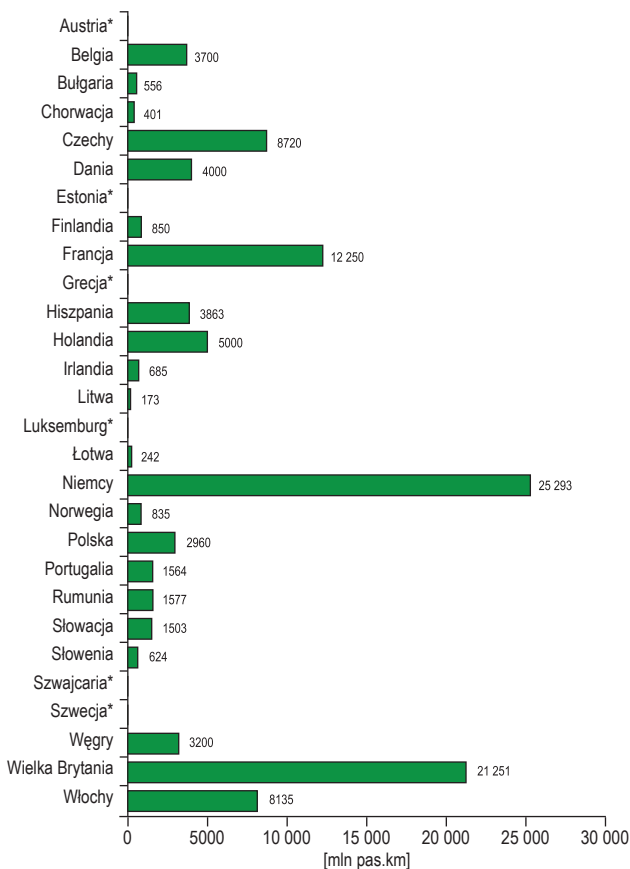


Rys. 2. Zakres krajowych i regionalnych usług publicznych obsługiwanych przez głównego operatora w danym państwie członkowskim w 2010 r.; * dane z 2009 r.; ** brak danych

W czasie, gdy przedsiębiorstwa kolejowe były w sytuacji monopolistycznej, państwa członkowskie zmuszone były do traktowania usług publicznych jako instrumentu polityki regionalnej i miejskiej, bez konieczności analizowania skutków finansowych takiej polityki, które mogły ewentualnie skutkować powstaniem długu. Obecnie, w wyniku restrukturyzacji większości przedsiębiorstw kolejowych oraz ogólnej tendencji do liberalizacji w większości sektorów gospodarki, sytuacja ta zmienia się. W niektórych krajach usługi publiczne o mniejszym natężeniu ruchu są albo silnie wspierane finansowo albo wycofuje się je ze względu na nieproporcjonalnie wyższe koszty eksploatacyjne w stosunku do pożytku publicznego wynikającego z ich realizacji. W innych krajach z tego powodu zrationalizowano część sieci kolejowej. Ponadto, krajobraz gospodarczy zmienia także rozwój kolei dużych prędkości, które nie są zaliczane do usług publicznych.

W Europie Środkowej i Wschodniej sytuacja jest inna. W wielu przypadkach władze publiczne nadal zlecają wykonanie obowiązku świadczenia usług publicznych z wymogiem zachowania ciągłości usług, ale bez odpowiedniej rekompensaty finansowej.

W rezultacie, niektóre przedsiębiorstwa kolejowe muszą uruchomić usługi ze stratą i kończy się to skrótnym finansowaniem z przewozów towarowych lub narastaniem zadłużenia przewoźników.



Rys. 3. Zakres krajowych i regionalnych pociągów obsługiwanych dziennie przez głównego operatora w danym państwie członkowskim w 2010 r.; * brak danych

Zupełnie innym rozwiązaniem są stosowane coraz częściej umowy na usługi publiczne, które zawierane są w sposób zintegrowany, tj. biorąc pod uwagę inne rodzaje transportu (zwłaszcza autobusy). Ma to miejsce w Holandii, Luksemburgu, Słowenii (od 2013 r.) oraz w mniejszym stopniu w Austrii. W Holandii na przykład, połączenie pociągiem i autobusem pozwala zoptymalizować transport publiczny. Ruch pociągów i linie autobusowe są usystematyzowane w taki sposób, aby linie autobusowe funkcjonowały jako „linie powiązane”, a linie kolejowe jako trzon systemu transportu publicznego. Innym rozwiązaniem jest zawarcie w umowie wymogu zapewnienia koordynacji rozkładów jazdy. W tych przypadkach operator kolejowy zobowiązany jest do stworzenia spójnego systemu transportu publicznego w koordynacji z autobusami transportu miejskiego i pociągami. Taki system funkcjonuje w Danii i w Szwajcarii.

Umowy na usługi publiczne

Poziom zawierania umów i ich forma prawna

Rozporządzenie 1370/2007 wyraźnie stwierdza, że jeżeli właściwy organ podejmuje decyzję o przyznaniu wybranemu przez siebie operatorowi wyłącznego prawa i/lub rekompensaty, w zamian za wykonywanie obowiązku służby publicznej, powinien to zrobić w ramach publicznego zamówienia na usługi. To jest zasadnicza

różnica w stosunku do poprzedniego rozporządzenia z 1969 r., które pozostawiało w niektórych przypadkach pewne wątpliwości interpretacyjne.

Poziom władzy publicznej, która ma być stroną umowy nie jest zdefiniowana. W tekście aktualnego rozporządzenia mowa jest jedynie o „właściwej władzy”, która musi być zdefiniowana na poziomie krajowym. Będzie to zależało od tego, jaki organ państwowy jest właściwy do określonego rodzaju przewozów pasażerskich. Innymi słowy, umowy będą zawierane przez ministerstwa transportu dla usług o znaczeniu ogólnokrajowym lub przez władze regionalne bądź lokalne dla pozostałych usług.

Forma prawna umowy również nie jest zdefiniowana. W praktyce może to być prawie każdy dokument, pod warunkiem, że zawiera jasno i wyraźnie określone obowiązki, formę płatności i obliczenia będące między innymi podstawą do wyznaczenia wymiaru rekompensaty. Ma to tę zaletę, że umożliwi każdemu z państw członkowskich zastosowanie formy prawnej stosownej do obowiązującego w nim systemu prawnego. Niemniej jednak użycie słowa „umowa” ma znaczenie polityczne: niesie za sobą jasny komunikat do władz publicznych, że niezależnie od formy prawnej dokumentu, powinny one być przedmiotem negocjacji między stronami, a nie jedynie prostym zobowiązaniem nałożonym na przewoźników.

Regulacja przewiduje zwolnienie od zawarcia umowy wtedy, gdy obowiązek służby publicznej zawiera maksymalne zobowiązania taryfowe w odniesieniu do wszystkich lub pewnych kategorii pasażerów. Tego typu zobowiązania taryfowe nie mogą być zawarte w umowie, a muszą zostać sformalizowane jako tzw. „zasada ogólna”, co oznacza środek mający zastosowanie w sposób niedyskryminacyjny do wszystkich usług publicznych tego samego rodzaju w zakresie transportu pasażerskiego na danym obszarze geograficznym, objętym właściwością miejscową właściwego organu.

Należy podkreślić, że rekompensata dla takich zobowiązań taryfowych zarówno w ramach „zasad ogólnych”, jak i umowy musi być adekwatna. Jest to wyraźne odniesienie zarówno do zakazu nadmiernej kompensacji jak i zakazu jej zaniżania.

Zawartość umowy

Wszystkie elementy odnoszące się do świadczenia usług publicznych (poziom finansowania, szczegóły dotyczące usługi, itp.) mogą być określone w sposób ogólny w ramowym akcie prawnym regulującym usługi publiczne w państwie członkowskim lub w szczegółowych umowach zawartych z odpowiednimi władzami publicznymi. W praktyce, jak wspomniano powyżej, w większości krajów Wspólnoty mamy do czynienia z tym drugim przypadkiem.

Umowa, zgodnie z rozporządzeniem, powinna zawierać co najmniej następujące elementy:

- jednoznaczne określenie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które musi wypełniać podmiot świadczący te usługi, jak również obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą;
- określenie z góry, w sposób obiektywny i przejrzysty parametrów, według których obliczane są rekompensaty i/lub rodzaj i zakres wszelkich praw wyłącznych;
- określenie zasad podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług; koszty te mogą obejmować w szczególności: koszty personelu, energii, opłaty za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, taboru oraz instalacji niezbędnych do

świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz odpowiedni zwrot z kapitału własnego;

- określenie zasad podziału przychodów ze sprzedaży biletów, tzn. możliwość ich zatrzymania przez podmiot świadczący usługi publiczne lub ich przekazanie do właściwego organu lub też ich podział pomiędzy obie strony umowy;
- okres obowiązywania umowy o świadczenie usług publicznych;
- norm jakości, jeśli prawo krajowe wymaga, aby podmioty świadczące usługi publiczne przestrzegały określonych norm,
- określenie zakresu podwykonawstwa, jeśli występuje.

Przyznawanie zamówień na usługi publiczne

Unijne rozporządzenie przewiduje dwa sposoby udzielania zamówień na usługi publiczne, tj. w drodze przetargu lub bezpośrednio.

Przetarg jako zasada

Jako zasadę rozporządzenie przewiduje, że umowy dotyczące usług publicznego transportu pasażerskiego powinny być udzielane na warunkach zapewniających konkurencję, tj. w drodze przetargu.

Procedura przetargowa jest otwarta dla każdego podmiotu, sprawiedliwa i zgodna z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji. Po złożeniu ofert i ewentualnej preselekcji procedura ta może obejmować rokowania, w celu określenia elementów najbardziej dostosowanych do specyfiki lub złożoności potrzeb.

Odstępstwa: bezpośrednie przyznawanie zamówień

Rozporządzenie przewiduje kilka możliwości bezpośredniego udzielania zamówień na usługi publiczne poza klasycznymi procedurami przetargowymi. Oto one:

- **Świadczenie usług przez operatora wewnętrznego:** instytucja publiczna lub grupa organów władzy publicznej mogą zdecydować, że same bezpośrednio zapewnią transport publiczny lub udzielą zamówienia swemu operatorowi; warunkiem jest aby operator:
 - był kontrolowany przez władze publiczne (choćby stuprocentowa kontrola nie jest wymagana);
 - świadczył usługi jedynie w obszarze geograficznym właściwego organu, z wyjątkiem niektórych linii lub innych elementów składowych jego działalności, które mogą wchodzić na terytorium sąsiednich organów władz lokalnych;
 - nie brał udziału w przetargach związanych z usługami poza wspomnianym terytorium; tylko dwa lata przed końcem udzielonego bezpośrednio zamówienia operator może uczestniczyć w innych procedurach przetargowych, o ile jego umowa nie zostanie przedłużona;
- **wartość umowy:** umowy, których średnia wartość roczna szacowana jest na mniej niż 1 mln euro lub które dotyczą świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 300 tys. km rocznie;
- **umowy zawierane z małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP)** eksploatującymi nie więcej niż 23 pojazdy; próg ten może zostać podwyższony do średniej rocznej wartości umowy szacowanej na nie więcej niż 2 mln euro lub świadczenia usług publicznych w zakresie transportu pasażerskiego w wymiarze mniejszym niż 600 tys. km rocznie;

- **przerwanie świadczenia usługi:** w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji właściwe organa mogą zastosować środki nadzwyczajne, tj. bezpośrednie udzielenie zamówienia lub wyrażenie formalnej zgody na przedłużenie umowy o świadczenie usług publicznych, na okres nieprzekraczający dwóch lat;

- **kolej „ciężka”:** umowy o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu kolejowego, z wyjątkiem innych rodzajów transportu szynowego, takich jak metro lub tramwaje; umowy takie zawierane są na okres maksymalnie dziesięciu lat.

Obecnie w Unii Europejskiej zamówienia przyznawane są według jednej z następujących procedur:

- bezpośrednie negocjacje tylko z jednym operatorem,
- bezpośrednie negocjacje z kilkoma przewoźnikami po ograniczonej procedurze,
- pełna konkurencyjność, tj. przetarg w ramach formalnej procedury otwartej lub ograniczonej.

W przeszłości państwa członkowskie przyznawały zamówienia bezpośrednio operatorowi państwowemu. Z biegiem czasu w coraz większej liczbie państw władze krajowe lub regionalne stosują procedury przetargowe do przyznawania zamówień na usługi publiczne. Czyniąc to instytucja zamawiająca w sposób przejrzysty i z wyprzedzeniem określa kryteria zgodnie z którym zostanie przyznana umowa. Zazwyczaj jednak najważniejszym kryterium wyboru jednego z konkurujących operatorów jest cena usługi, natomiast inne aspekty, np. jakość, nie są dostatecznie uwzględniane.

Z tabeli 2 wynika, że obecnie dwanaście państw członkowskich ma możliwość udzielania zamówień na świadczenie usług publicznych na podstawie negocjacji lub przy zastosowaniu procedury przetargowej. W kilku przypadkach jedną umową całościową lub kilka umów regionalnych zawarto na podstawie negocjacji bezpośrednich, jednakże zgodnie z decyzjami politycznymi o poszerzeniu konkurencji, kolejne umowy będą uwzględniały wyniki przetargów.

Dotychczas jedynie w czterech krajach istnieje prawny obowiązek udzielania zamówień na usługi publiczne po przeprowadzeniu procedury przetargowej. Jednocześnie trzy spośród nich zastosowały faktycznie bezpośrednie negocjacje ze względu na tylko jednego uczestnika przetargu.

Podsumowując, w ostatnich latach w Unii Europejskiej nastąpił znaczny postęp w zakresie stosowania przetargu jako sposobu wyboru operatora kolejowego transportu publicznego. Jak wspomniano wcześniej jest pewna liczba państw członkowskich, w szczególności wśród nowych członków Wspólnoty, gdzie procedura przetargowa jest stosowana, ale faktycznie „wygrywa” operator będący podmiotem zależnym od przyznającego zamówienie. W niektórych przypadkach wynika to z faktu niezgłaszania się do postępowania przetargowego innych przewoźników, którzy wiedzą, iż rekompensata finansowa za świadczenie usług będzie niewystarczająca. Natomiast narodowy przewoźnik nie jest w stanie odstąpić od świadczenia usługi ze względu na istniejącą zasadę ich kontynuacji.

Negocjacje umowy

W zasadzie, podobnie jak w przypadku każdej umowy handlowej strony powinny negocjować jej treść i uzyskać porozumienie co do wzajemnych zobowiązań (świadczenie usługi przez jedną ze

Tabela 2

Zasady przyznawania zamówień na usługi publiczne

| Kraj | Komentarz |
|--|---|
| Negocjacje bezpośrednie | |
| Belgia | — |
| Finlandia | zakłada się, że nowe umowy będą zawierane uwzględniając pewną formę konkurencji |
| Francja | istnieje prawny obowiązek dla władz publicznych zamawiających usługi do negocjowania wszystkich umów z państwowym przewoźnikiem |
| Grecja | — |
| Hiszpania | — |
| Irlandia | — |
| Luksemburg | — |
| Rumunia | — |
| Słowenia | — |
| Węgry | — |
| Negocjacje bezpośrednie i przetargi | |
| Austria | umowy bieżące negocjowane bezpośrednio; następne w drodze przetargu |
| Czechy | celem jest coraz większa liczba zamówień przyznawana na podstawie przetargów, jednakże ze względu na znaczenie ruchu kolejowego oraz brak wnioskodawców niemożliwym było natychmiastowe wprowadzenie procedury przetargowej |
| Dania | w 2010 r. około 23% usług publicznych poddane było przetargom; zgodnie z decyzją polityczną do 2014 r. 1/3 krajowego ruchu pasażerskiego objęta będzie przetargami |
| Niemcy | 37,1% wartości umów na usługi publiczne w 2011 r. było co najmniej raz przyznane w drodze przetargu |
| Holandia | tendencja zwiększania roli przetargów w ruchu regionalnym |
| Norwegia | jedna usługa pilotażowa poddana procedurze przetargowej w 2002 r.; sytuacja może ulec zmianie po wyborach w 2013 r. |
| Polska | większość władz regionalnych przyznaje zamówienia na podstawie wyników przetargów, w praktyce większość umów zawierana jest ze spółką Przewozy Regionalne; usługi publiczne w ruchu dalekobieżnym świadczy PKP Intercity na podstawie umów bezpośrednio negocjowanych |
| Portugalia | jedna linia podmiejska jest poddana procedurze przetargowej |
| Słowacja | procedura przetargowa nie jest stosowana ze względu na brak wnioskodawców |
| Szwecja | bezpośrednie negocjacje są prawnie dozwolone, ale wszystkie umowy są obecnie zawierane na podstawie przetargów |
| Szwajcaria | tylko 2 kantony stosują procedurę przetargową; podstawa prawna dla przetargów publicznych jest niejasna |
| Włochy | przetargi były dotychczas stosowane przez niektóre władze regionalne dla części lub całości usług (Veneto, Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Piemont) |
| Przetargi | |
| Bulgaria | tylko jeden przewoźnik uczestniczył w przetargu |
| Estonia | biorąc pod uwagę stan i wielkość rynku oraz techniczną specyfikę sieci kolejowej, w procedurze przetargowej uczestniczył tylko jeden przewoźnik |
| Wielka Brytania | wszystkie umowy franszizowe przyznawane w drodze przetargu (wyjątek stanowi East Coast Franchise obecnie w fazie przejściowej, będzie poddana przetargowi w najbliższej przyszłości) |
| Litwa | umowa <i>de facto</i> zawarta z krajowym operatorem z powodu braku innych oferentów w przetargu |
| Łotwa | tylko jedna spółka uczestniczyła w przetargu |
| Niejednoznaczne | |
| Chorwacja | <i>de facto</i> bezpośrednie |

stron, zapłata wynagrodzenia przez drugą). Rzeczywistość może być jednak inna.

Jeśli umowa jest zawierana z przewoźnikiem wyłonionym w drodze przetargu, sytuacja jest łatwiejsza. Operator przedkłada

swą propozycję zgodnie z warunkami przetargowymi. Po złożeniu oferty dochodzi zwykle do negocjacji, w trakcie których określa się sposób realizacji specyficznych wymagań przez obie strony. Taki sposób postępowania umożliwia zachowania pewnej równowagi pozycji negocjacyjnej stron. W niektórych przypadkach mogą pojawić się wymagania ze strony władzy publicznej, polegające na zrewidowaniu ceny usług w świetle generowanych przez nie kosztów w relacji do ich wartości dodanej.

Gdy umowa jest negocjowana bezpośrednio między stronami, bez procedury przetargowej, przewoźnik przekazuje organowi władzy publicznej szczegółową analizę ceny uruchomienia usługi. Cena ta uwzględnia przychody uzyskane z tytułu świadczenia usług oraz wszystkie koszty, które będą one generować. Jest to sytuacja, w której możemy mieć do czynienia z pewną formą nierównowagi w negocjacjach między stronami. W przypadku, jeśli bezpośrednie negocjacje odbywają się z obecnym na rynku operatorem, może to stwarzać mu trudności w skutecznym uzgodnieniu warunków świadczenia usług. W konsekwencji władze publiczne często korzystają z bezpośredniego postępowania o udzielenie zamówienia z jednej strony narzucając swoje warunki, z drugiej nie zapewniając pełnej rekompensaty kosztów. Był to scenariusz obserwowany w przeszłości w wielu nowych państwach członkowskich Wspólnoty, który niestety nadal występuje.

Warunki płatności

Generalnie płatności realizowane są w okresach miesięcznych i są regularne. We Włoszech, Francji i Finlandii płatności obsługiwane są w cyklu rocznym. Jednak w niektórych państwach członkowskich płatności nie są wykonywane w sposób niezawodny. Prowadzi to do zakłócania płynności finansowej i innych problemów operatorów.

W odniesieniu do kwestii podatkowych stosowane są różne rozwiązania. W niektórych państwach członkowskich przewoźnicy zwolnieni są z podatku VAT naliczanego od kwoty rekompensaty za świadczenie usług publicznych. W innych natomiast VAT jest naliczany ale z możliwością jego późniejszego odliczenia. Jest to uzależnione od specyfiki systemu prawnego obowiązującego w danym państwie. To samo tyczy się kwestii płatności rekompensaty na podstawie faktury.

Wielkość płatności może być uzależniona od zastosowania systemu premii/kar, który ma odzwierciedlenie w umowie z przewoźnikiem. Niestety w większości przypadków umowy przewidują system kar, nie zakładają natomiast premii za osiągniętą przez operatora efektywność. Zastosowanie systemu premiowania mogłoby stanowić pozytywny bodziec do podnoszenia jakości usług i jej efektywności oraz zachęcałoby do wykorzystywania innowacyjnych rozwiązań.

Jest to tym bardziej istotne, że na efektywność i jakość usług publicznych oferowanych przez przewoźników duży wpływ ma jakość infrastruktury kolejowej. Często trudne jest ustalenie odpowiedniej ceny „jakości” przy obliczaniu niezbędnego poziomu rekompensaty. Przy zastosowaniu unijnej regulacji dotyczącej praw pasażerów, koszty operatorów mogą się zwiększać w przypadku opóźnień lub odwołań pociągów [8]. Jeśli zatem przyczyną takich zakłóceń jest infrastruktura, przewoźnik kolejowy ma często ograniczone możliwości uzyskania rekompensaty na odszkodowania, które z kolei jest zobowiązany wypłacić pasażerom. Dlatego też pewna liczba państw członkowskich opowiedziała się za wyłączeniem ze stosowania tej części rozporządzenia o prawach pasażerów

ra. W rezultacie, większe są koszty dla przewoźników prowadzących działalność, np. w Danii, Włoszech, Holandii, Słowenii i Szwecji, którzy nie korzystają z takich zwolnień.

Tabela 3

Warunki płatności za usługi publiczne w państwach UE

| Kraj | Interwał | Regularność | VAT |
|-----------------|--------------------------------------|-------------|------------------|
| Austria | miesięczny | ✓ | nie |
| Belgia | miesięczny | ✓ | nie |
| Bulgaria | miesięczny | ✓ | dane niedostępne |
| Chorwacja | kwartalny | ✓ | nie |
| Czechy | miesięczny | ✓ | tak |
| Dania | miesięczny | ✓ | nie |
| Estonia | miesięczny | ✓ | nie |
| Finlandia | roczny | ✓ | dane niedostępne |
| Francja | miesięczny | ✓ | tak |
| Grecja | co trzeci miesiąc | — | dane niedostępne |
| Hiszpania | miesięczny | ✓ | tak |
| Holandia | kwartalny | ✓ | tak |
| Irlandia | miesięczny | ✓ | nie |
| Litwa | miesięczny | ✓ | nie |
| Luksemburg | miesięczny | ✓ | tak |
| Łotwa | miesięczny | ✓ | nie |
| Niemcy | miesięczny | ✓ | dane niedostępne |
| Norwegia | kwartalny | ✓ | nie |
| Polska | miesięczny | ✓ | nie |
| Portugalia | uznaniowy | ✓ | tak |
| Rumunia | miesięczny | — | nie |
| Słowacja | kwartalny | ✓ | nie |
| Słowenia | miesięczny | ✓ | nie |
| Szwajcaria | regularne raty w zależności od umowy | ✓ | tak |
| Szwecja | regularne raty w zależności od umowy | ✓ | nie |
| Węgry | miesięczny | ✓ | dane niedostępne |
| Wielka Brytania | miesięczny | ✓ | nie |
| Włochy | miesięczny | — | nie |

Czas trwania umowy

Rozporządzenie 1191/69 nie określało na jaki okres, minimalny lub maksymalny, powinien zostać zawarty kontrakt na usługi publiczne, pozostawiając tę kwestię do uzgodnienia między stronami umowy. W rezultacie niektóre umowy zawarte w ramach poprzedniej regulacji zostały zawarte na wiele lat i nadal obowiązują.

Nowe rozporządzenie z 2007 r. ustala maksymalny czas trwania zamówienia na usługi publiczne do 15 lat. Jednak jeżeli zamówienie jest udzielane bezpośrednio (poza procedurą przetargową), maksymalny czas trwania umowy ograniczony został do 10 lat.

Istnieją jednak różne możliwości przedłużenia czasu obowiązywania umów:

- do 50% czasu trwania pierwotnej umowy, uwzględniając amortyzację lub szczególne położenie geograficzne (regiony peryferyjne);
- każdy dłuższy czas powinien być uzasadniony koniecznością amortyzacji kapitału w związku ze znacznymi inwestycjami w infrastrukturę, tabor kolejowy lub pojazdy oraz o ile umowa została zawarta na podstawie procedury przetargowej; takie przypadki muszą zostać zgłoszone do Komisji Europejskiej.

Aby nie destabilizować rynku, rozporządzenie 1370/2007 przewiduje okres przejściowy, dotyczący umów, których wy-

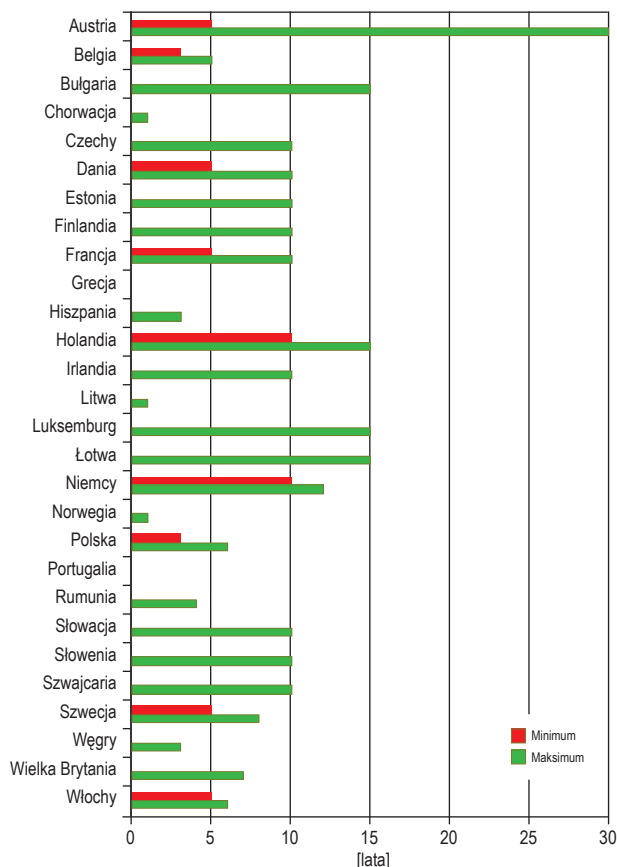
wiedzenie pociągnęłoby za sobą niekorzystne skutki gospodarcze. Umowy takie muszą zostać przedstawione Komisji Europejskiej do zatwierdzenia i monitorowania. Dopuszczalny czas trwania umowy będzie się różnił w zależności od daty i procedury zgodnie z którą został zawarty. Podsumowanie przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Ważność umów na usługi publiczne w okresie przejściowym

| Data zawarcia umowy | Zastosowana procedura | Okres ważności umowy |
|---------------------------------------|------------------------------------|---|
| przed 26.07.2000 r. | procedura przetargowa | do czasu wygaśnięcia |
| przed 26.07.2000 r. | bezpośrednie przyznanie zamówienia | do czasu wygaśnięcia, lecz nie dłużej niż 30 lat |
| od 26.07.2000 r. i przed 3.12.2009 r. | procedura przetargowa | do czasu wygaśnięcia, lecz nie dłużej niż 30 lat |
| od 26.07.2000 r. i przed 3.12.2009 r. | bezpośrednie przyznanie zamówienia | do upływu ważności, pod warunkiem, że czas trwania umowy jest ograniczony tak jak przewiduje rozporządzenie |

W krajach „starej” Unii Europejskiej minimalny okres obowiązywania umowy wynosi na ogół od dwóch do dziesięciu lat, a większość umów została zawarta na czas określony. Czas trwania umowy jest zwykle związany ze znacznymi inwestycjami, które muszą być wykonane przez operatora. W Austrii na przykład umowa na usługi publiczne na głównej sieci kolejowej zawarta została na okres dziesięciu lat, podczas gdy na usługi na poziomie regionalnym umowy mogą być zawierane na okres lat trzynastu. Jest to jednak przypadek jednej umowy regionalnej zawartej w tym kraju.



Rys. 4. Czas trwania umowy na usługi publiczne w Unii Europejskiej

W nowych państwach członkowskich dotychczas większość umów zawieranych jest na okres jednego roku. Było to głównie spowodowane tym, że usługi transportu publicznego były inaczej organizowane, a rekompensaty wypłacane z budżetu centralnego, jak wszystkie inne wydatki. Umowy lub uzgodnienia były więc całkowicie uzależniona od rocznej perspektywy budżetu państwa. Dziś sytuacja zmienia się wraz ze zwiększeniem liczby umów długoterminowych, pozwalających na rozsądne planowanie oraz na inwestycje mające na celu poprawę obsługi pasażerów. Jednakże niektóre kraje nadal zachowują rozwiązania krótkoterminowe (w szczególności Chorwacja, Węgry, Litwa i Norwegia).

Tabor kolejowy

Przewozy pasażerskie i ich wpływ na zmiany modelu funkcjonowania transportu zależą od niezawodności świadczonych usług oraz ich jakości. W związku z tym, jakość taboru w ogóle, a jego wiek w szczególności, mogą odegrać znaczącą rolę w ocenie jakości usług oferowanych pasażerom.

W tym zakresie istnieją duże różnice w Europie. W wielu nowych państwach członkowskich usługi pasażerskie obsługiwane są przy zastosowaniu taboru, który został wyprodukowany trzydzieści lat temu lub wcześniej. Dotyczy to Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Węgier. Pozytywnym sygnałem ostatnich lat jest odnawianie parku taborowego przez niektóre z tych państw, głównie Czechy, Słowację i Słowenię.

Przewoźnicy świadczący usługi w UE-15 również borykają się z podobnymi problemami. Jest to szczególnie widoczne w przypadku operatorów działających w Belgii, Finlandii, Szwecji i we Włoszech. Jeśli chodzi o przypadek Szwecji, to warto zauważyć, że z punktu widzenia pasażerów nie ma różnicy jakościowej porównując stary zmodernizowany i nowy tabor.

W większości przypadków tabor stanowi własność przewoźnika świadczącego usługi publiczne. Jeśli finansowanie taboru kolejowego stanowi część umowy, tj. gdzie jest to finansowane częściowo na podstawie umowy, tabor zostaje powiązany z realizowaną usługą przewozową, a nie operatorem, chyba że czas trwania umowy odpowiada okresowi amortyzacji tego taboru. Parametry techniczne nowych pociągów pod względem prędkości, liczby siedzeń czy standardu są często określane w umowach obok warunków wykorzystania pociągów na określonych trasach.

Zaangażowanie regulatora rynku lub innych władz publicznych w dyskusję dotyczącą umów na usługi publiczne

W 2010 r. utworzono kolejowe organa regulacyjne we wszystkich państwach członkowskich. Organa te są zazwyczaj odpowiedzialne za kwestie licencyjne i zgodnie z dyrektywą 2007/58 również za ocenę, czy równowaga ekonomiczna zamówienia na usługi publiczne może być zagrożona przez międzynarodowe kabotażowe usługi przewozów pasażerskich realizowane na terytorium państwa członkowskiego. Jak wskazują dane zawarte w tabeli 5 w niektórych krajach już dzisiaj organ regulacyjny (lub inne urzędy) ma szczególne uprawnienia w odniesieniu do funkcjonowania zamówień na usługi publiczne.

W dyskusjach nad rewizją Pierwszego Pakietu Kolejowego, które toczą się w Parlamencie Europejskim oraz w Radzie Europejskich Ministrów Transportu, instytucje unijne planują rozsze-

żyć uprawnienia organów regulacyjnych w odniesieniu do zamówień na usługi publiczne.

Tabela 5

Zestawienie uprawnień regulatorów w zakresie usług publicznych w państwach UE

| Kraj | Uprawnienia regulatora lub innego organu w zakresie usług publicznych |
|----------|--|
| Austria | zamawiający organ władzy publicznej w imieniu ministerstwa; kontrola kryteriów jakości |
| Czechy | gwarantuje kwalifikacje wnioskującego o przyznanie zamówienia |
| Niemcy | reguluje opłaty za dostęp do stacji kolejowych; reguluje elementy opłat za dostęp do infrastruktury („wskaznik regionalny”); informuje i koordynuje działalność budowlaną (szczególnie prace torowe); monitoruje rynek |
| Norwegia | monitoruje rynek; pełni rolę organu odwoławczego |
| Słowacja | reguluje maksymalny poziom cen w transporcie pasażerskim; reguluje maksymalny poziom opłat za dostęp do infrastruktury dla usług publicznych; przyznaje licencje i przeprowadza kontrole |
| Słowenia | kontroluje realizację umów na usługi publiczne |
| Węgry | kontroluje kryteria jakościowe określone w umowie |

Finansowanie usług publicznych

Finansowanie umów na wykonanie usług publicznych stanowi kluczową kwestię nie tylko z ekonomicznego, ale również prawnego czy politycznego punktu widzenia. Sprawy regulowane w umowie są wynikiem decyzji politycznych, podejmowanych z uwzględnieniem dobrobytu społecznego i polityki ochrony środowiska na poziomie krajowym i/lub regionalnym. Decyzje te powinny być wsparte odpowiednimi środkami finansowania. Zbyt często jednak krótkoterminowe budżetowanie w sposób istotny wpływa na transport kolejowy.

Podstawową zasadą rozporządzenia 1370/2007 jest odpowiednie rekompensowanie kosztów poniesionych przez przewoźnika przy wykonywaniu zobowiązań wynikających z usług publicznych. Sformułowanie „odpowiednie” oznacza, że z jednej strony rekompensata nie może być nadmierna, ale musi też gwarantować pokrycie kosztów operatora. Potwierdzają to następujące zapisy:

- „...niniejsze rozporządzenie określa warunki, na podstawie których właściwe organy, nakładając zobowiązania do świadczenia usług publicznych lub zawierając umowy dotyczące wykonywania tych zobowiązań, rekompensują podmiotom świadczącym usługi publiczne poniesione koszty lub przyznają wyłączne prawa w zamian za realizację zobowiązań z tytułu świadczenia wspomnianych usług.” (art. 1 ust. 1);
- „Umowy o świadczenie usług publicznych oraz zasady ogólne: (...)
- c) określają zasady podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług. Koszty te mogą obejmować w szczególności koszty personelu, energii, opłaty za użytkowanie infrastruktury, koszty utrzymania i napraw pojazdów przeznaczonych do transportu publicznego, taboru oraz instalacji niezbędnych do świadczenia usług transportu pasażerskiego, koszty stałe oraz odpowiedni zwrot z kapitału własnego.” (art. 4 ust. 1 lit. c);
- „W celu uniknięcia nadmiernych rekompensat lub ich braku, przy obliczaniu wyniku finansowego netto bierze się pod uwagę wyrażone ilościowo wyniki finansowe dla danych sieci obsługiwanych przez podmiot”;
- „koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych....” (załącznik pkt. 3 i 5).

Co do zasady rekompensata jest przedmiotem dyskusji między dwoma stronami, niezależnie od tego czy zamówienie udzielane jest po przeprowadzeniu procedury przetargowej, czy też negocjowane jest bezpośrednio z operatorem.

Według rozporządzenia organ władzy publicznej przedstawia swoje oczekiwania w zależności od własnych celów politycznych wobec przewoźników, którzy starają się zapewnić najbardziej konkurencyjną ofertą handlową w procesie przetargowym. Oferowane ceny są bardzo ważnym, ale nie jedynym elementem oceny. Jakość i wydajność są coraz istotniejszym kryterium, obok innych własnych, pozabudżetowych inicjatyw przewoźnika. Cena powinna również zawierać tzw. „rozsądny zysk”.

Rozporządzenie wymaga pełnej przejrzystości warunków płatności i oddzielenia rachunkowości działalności związanej z usługami publicznymi (podobnie jak w innych aktach prawnych Unii Europejskiej dotyczących sektora kolejowego). Celem Komisji Europejskiej przy wprowadzaniu rozporządzenia było zapewnienie, aby państwa członkowskie korzystając z zamówień na usługi publiczne nie udzielały nadmiernej pomocy przedsiębiorstwom kolejowym. Innymi słowy, publiczne pieniądze przyznane na świadczenie publicznych usług transportowych nie mogą płynąć na niesubsydiowaną działalność gospodarczą. Do monitorowania księgowego wydzielania usług publicznych przez przewoźników uprawnione są krajowe organa regulacyjne.

W przypadku, gdy zamówienie na usługi publiczne przyznawane jest bezpośrednio, rekompensata musi być zgodna z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia. Należy zauważyć, że odpowiada ona tym regułom, które stosowane są w procedurze przetargowej, tj.:

- wysokość rekompensaty nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów, pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne;
- dla uniknięcia skośnego subsydiowania, rachunki związane z usługami publicznymi muszą zostać odpowiednio rozdzielone, a koszty usług publicznych są wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i nie ma możliwości przeniesienia dochodów na inną dziedzinę działalności podmiotu świadczącego usługi publiczne;
- przez „rozsądny zysk” należy rozumieć stopę zwrotu z kapitału, która w danym państwie członkowskim uznawana jest za normalną dla tego sektora i w której uwzględniono ryzyko lub brak ryzyka ingerencji organu publicznego ponoszone przez podmiot świadczący usługi publiczne.

Bardzo istotne jest także to, aby metoda rekompensowania wspierała rozwój skutecznego zarządzania przez podmiot świadczący usługi publiczne oraz wysokiej jakości przewozy.

Równowaga ekonomiczna zamówień na usługi publiczne jest ustalana w części finansowej umów. Istnieją dwa podstawowe typy mechanizmów finansowania usług publicznych, tak zwane „netto” i „brutto”:

- w typie „netto”, przychody ze sprzedaży biletów otrzymuje operator jako część zapłaty za zamówione przez władze publiczne usługi; forma ta jest coraz częściej stosowana, ponieważ stanowi silną, naturalną zachętę dla operatora do zwiększania liczby przejazdów i podnoszenia satysfakcji klienta; jest również często uważana za właściwą podstawę podziału

obowiązków pomiędzy władze publiczne i przewoźnika, pozostawiając temu ostatniemu pewną swobodę w kształtowaniu produktu i wprowadzaniu nowych rozwiązań podwyższających jakość usługi; ponadto stwarza możliwość przeniesienia na operatora ryzyka zmian w wielkości oferty przewozowej;

- w ujęciu „brutto”, przychody z biletów w całości trafiają do władzy publicznej, która następnie płaci operatorowi za wykonanie zleconych usług; ta forma jest stosowana, gdy władza publiczna chce zachować pełną odpowiedzialność za pasażerów; nie wyklucza to zastosowania pewnych zachęt ekonomicznych dla operatora.

Podczas gdy umowa „brutto” jest dość prosta w kategoriach ekonomicznych, w umowie „netto” biznesplan operatora jest silnie uzależniony od wpływów biletowych.

W umowach „netto” wszelkie przychody, których pozbawiony jest przewoźnik wynikają z wejścia na rynek „nowego” konkurenta zakłócającego równowagę ekonomiczną umowy (tzw. *cherry picking*). Może to doprowadzić do nieprzewidzianych i szkodliwych skutków ekonomicznych dla operatora oraz do zwiększenia całkowitych kosztów dla społeczeństwa (szczególnie konsumentów) i pogorszenia usług publicznych (w ramach zamówienia publicznego). W niektórych przypadkach *cherry picking* jest elementem umowy. Może być on w pełni przewidziany i rolę operatora jest wtedy obliczenie stopnia ryzyka jaki może zaakceptować. Ten element musi być również uwzględniany przy wyliczaniu rekompensaty.

Zbyt wysokie rekompensaty

Świadczenie usług publicznych jest rekompensowane bezpośrednio finansowo przy uwzględnieniu „rozsądnego zysku” i/lub poprzez przyznawanie praw wyłącznych. W praktyce zdecydowana większość operatorów korzysta z rekompensat finansowych. Tak długo jak konkurencja nie jest skutecznie wdrażana na krajowym rynku przewozów pasażerskich, prawa wyłączne nie będą miały większego zastosowania.

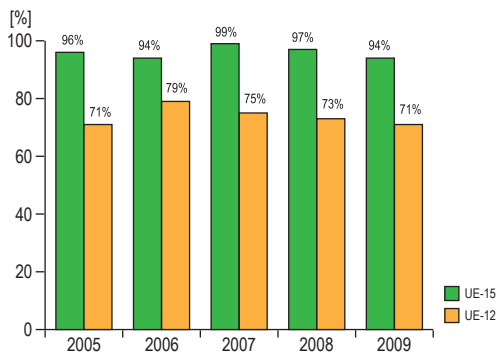
Jak wspomniano niektóre państwa członkowskie są w trakcie otwierania swych krajowych rynków kolejowych przewozów pasażerskich, zanim stanie się to formalnym zobowiązaniem w całej Unii Europejskiej. Na przykład w Niemczech udział w rynku największych nowych operatorów wynosił 21,6% pociągokilometrów w 2010 r.

W innych krajach otwarcie rynku jest realizowane jedynie *de jure*, gdyż władze publiczne przyznają zamówienia na świadczenie usług publicznych w przewozach kolejowych dotychczas działającemu operatorowi. W większości tych krajów obowiązek świadczenia usług publicznych nie jest dostatecznie rekompensowany, co wyjaśniałoby brak nowych uczestników rynku.

Rozporządzenie z 2007 r. wymaga, aby koszty usług publicznych były wyrównywane przez dochody z działalności oraz wpłaty organów publicznych i aby podmiot świadczący usługi publiczne nie mógł przenosić tych dochodów na inną dziedzinę działalności. W praktyce wiele państw członkowskich nadal nadmiernie rekompensuje usługi publiczne, które zamawia.

Dane z 2009 r. przedstawione na rysunku 5 potwierdzają, że w krajach Europy Środkowej i Wschodniej średnio 71% wydatków netto związanych ze świadczeniem usług publicznych zostało zrekompensowane przez władze publiczne. Nawet dane z krajów UE-15, gdzie często zakłada się, że przewoźnicy mają właściwie

rekompensowane koszty realizowanych usług publicznych, wskazują, że był to poziom średnio 94%.



Rys. 5. Średnia wysokość rekompensaty władz publicznych w UE-15 i UE-12 (% różnicy między wydatkami i przychodami z biletów)

Należy przypomnieć, że 2009 r. był rokiem, w którym budżety publiczne były szczególnie napięte w wyniku kryzysu gospodarczego. Biorąc pod uwagę, że trwa on nadal i budżety krajowe są opracowywane pod coraz większą presją, w najbliższej przyszłości rządy staną przed jeszcze większą pokusą ograniczania publicznych obowiązków budżetowych.

W niektórych krajach, takich jak Holandia czy Norwegia, nie ma opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej dla transportu publicznego lub są one bardzo niskie. Jest to decyzja polityczna podjęta przez władze publiczne, aby zrównoważyć koszty ponoszone na świadczenie tych usług. W wielu krajach, opłaty za dostęp do infrastruktury dla przewozów służby publicznej są niższe w celu ograniczenia poziomu rekompensaty. W konsekwencji zarządca infrastruktury musi zrekompensować tę stratę poprzez zwiększenie poziomu opłat za dostęp dla przewozów towarowych, co z kolei negatywnie wpływa na konkurencyjność kolejowego transportu towarów.

Określenie „rozsądny zysk” jest również istotną kwestią. Jego poziom będzie oczywiście zależał od stopnia ryzyka jaki spółka prowadząca usługi będzie gotowa wziąć na siebie, i teoretycznie, powinno to być przedmiotem negocjacji między stronami. „Rozsądny zysk” jest elementem większości umów. Jednak w praktyce, w co najmniej kilku krajach Wspólnoty, mimo że jest oficjalnie przewidziany w umowie, to patrząc na poziom rekompensaty, operator nie jest odpowiednio wynagradzany. Zapisanie go zatem w części finansowej umowy jest jedynie spełnieniem formalnego wymogu.

Komisja Europejska w decyzji w sprawie Dansker Statsbaner stwierdziła, że „rozsądny zysk” stanowi 6%, biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania związane z finansowaniem specyficznej umowy [9]. Trudno się zgodzić, aby poziom uznany przez Komisję za akceptowalny w tym konkretnym przypadku był odpowiedni dla innych tego typu umów. W każdym przypadku będzie on uwarunkowany specyfiką przypadku, w szczególności poziomem ryzyka, który przewoźnik jest gotowy wziąć na siebie. Będzie to również zależało od tego co powszechnie uważa się w danym państwie członkowskim za „rozsądny zysk”. Nie istnieje bowiem żaden obiektywny punkt odniesienia dla całej Unii Europejskiej. Komisja Europejska rozważa możliwość opracowania wytycznych, w których przedstawi własną interpretację nowego rozporządzenia, w szczególności jego aspektów finansowych.

Problem niedostatecznych rekompensat

Jak już wspomniano, obowiązek świadczenia usług publicznych w Unii Europejskiej, w szczególności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nie jest odpowiednio rekompensowany. Brak rekompensaty dotyczy od 25 do 30% kosztów operatorów usług publicznych w tych krajach. Przekłada się to na poważne trudności ekonomiczne przewoźników prowadzące do deficytu prowadzonej działalności. Kryzys gospodarczy w Europie dodatkowo wpłynął na obniżenie dostępności zasobów publicznych budżetów. W rezultacie ministerstwa transportu w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zapowiadają cięcia budżetowe w wysokości do 50% na wykonywanie umów na usługi publiczne, nie obniżając jednak wymaganego poziomu tych usług. Przed podobnymi problemami, choć występującymi w łagodniejszej formie, stoją operatorzy z Europy Zachodniej.

Jako, że większość (w niektórych państwach członkowskich prawie wszystkie) przewozów kolejowych realizowana jest w ramach usług publicznych, wielkość deficytu, który odnotowują przewoźnicy usług publicznych nieuchronnie prowadzi ich do finansowej spirali strat i spadku konkurencyjności. Niezależnie od powyższego niedostateczny poziom rekompensat może przejawiać się w różny sposób powodując bardzo negatywne konsekwencje:

- niejednoznaczność i domniemanie wymagań władz publicznych co do zobowiązań przewoźników – operatorzy kolejowi kontynuują świadczenie usług bez umowy, przewidując problemy polityczne w przypadku, gdyby wycofali się z ich wykonywania;
- kompensowanie przychodami z przewozów komercyjnych – straty są kompensowane przez alokację przychodów z przewozów towarowych do pasażerskich usług publicznych (skróśne finansowanie), która ostatecznie ma wpływ na rentowność działalności handlowej operatorów towarowych; może to być decyzja handlowa prawidłowo działającego przewoźnika, natomiast jeśli jest to narzucone przez władzę publiczną lub jeśli władza publiczna nie pozostawia przewoźnikowi wyboru, jest to niezgodne z prawem;
- konsekwencje jakościowe – w przedsiębiorstwach kolejowych, szczególnie choć nie jedynie, z nowych państw członkowskich, występuje chroniczny brak dostatecznej ilości środków finansowych na odnowienie taboru; średni wiek taboru używanego do transportu publicznego w nowych państwach członkowskich wynosi ok. 30 lat, co niekorzystnie wpływa na jakość usług i ich ocenę przez pasażerów;
- mała dostępność taboru – zarządzanie starzejącym się taboru jest kosztowne ze względu na powtarzające się awarie i brak części zamiennych; ma to wpływ na ogólną dostępność oferty dla pasażerów;
- przesunięcie modalne – mała niezawodność i jakość oferowanych usług powodują ich przysunięcie do mniej przyjaznego dla środowiska transportu drogowego;
- konkurencyjność – wszystkie wymienione trudności wpływają na ogólną konkurencyjność przewoźników kolejowych w stosunku do nowych podmiotów lub operatorów uzyskujących odpowiednie rekompensaty.

Z ekonomicznego punktu widzenia rozwiązaniem tego problemu jest stosowanie procedury przetargowej przy wyborze operatora usług publicznych. Oczywiście jest, że zakładanie z góry niedostatecznego poziomu rekompensaty uniemożliwi rozstrzy-

gnięciu przetargu. Nie wystarczy tu jednak sama formalna organizacja przetargów. Pozytywne skutki zastosowania procedury przetargowej dla konkurencji na rynku wystąpią bowiem tylko wówczas, gdy złożone zostaną konkurencyjne oferty.

Podsumowanie

Harmonizacja ustawodawstwa wspólnotowego w sektorze usług w zakresie kolejowego transportu pasażerskiego powinna przyczynić się do ujednoczenia warunków udzielania zamówień na świadczenie usług publicznych. Nowe unijne rozporządzenie ma zapewnić, aby były one realizowane w ogólnym interesie gospodarczym oraz aby kolejowy transport pasażerski gwarantował ich wysoką jakość, bezpieczeństwo, skuteczność i atrakcyjność.

Ocena dotychczasowego zakresu wdrożenia nowych przepisów jest trudna. Z jednej strony bowiem mamy do czynienia ze stosunkowo krótkim, dwuletnim okresem obowiązywania rozporządzenia, w którym dostosowano istniejące od lat, historycznie ukształtowane modele funkcjonowania rynku kolejowych usług publicznych. Z drugiej strony w wielu przypadkach można zaobserwować ograniczone wykorzystanie zawartych w regulacji rozwiązań zapewniających konkurencję na tym rynku oraz właściwe rekompensowanie świadczenia usług przez władze publiczne. Szczególnie w tych dwóch kwestiach, efekty, które miała przynieść nowa regulacja są jeszcze dalekie od oczekiwanych.

W tej sytuacji inicjatywę Komisji Europejskiej wyrażoną w Białej Księdze z 2011 r. stworzenia prawdziwego wewnętrznego rynku usług kolejowych polegającą między innymi na otwarciu wewnętrznego pasażerskiego rynku kolejowego na konkurencję, w tym obowiązkowym przyznawaniu zamówień publicznych na usługi na podstawie konkurencyjnych przetargów należałoby traktować jako plan w perspektywie długookresowej. Mimo bowiem istnienia wspólnego mianownika w postaci przepisów prawa wspólnotowego, już dzisiaj stopień otwarcia na konkurencję publicznych usług transportowych w państwach Unii Europejskiej jest mocno zróżnicowany. Uwarunkowania polityczne, społeczne, a przede wszystkim gospodarcze w poszczególnych państwach członkowskich mogą stanowić istotną przeszkodę w doprowadzeniu do pełnego ujednoczenia rynku usług publicznych, w tym otwarcia na konkurencję.



Literatura

- [1] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej.
- [2] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1893/91 z 20 czerwca 1991 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 1191/69 w sprawie działań podejmowanych przez państwa członkowskie dotyczących zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej.
- [3] Dyrektywa Rady 91/440/EWG z 29 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty oraz I Pakiet kolejowy z 2001 r.
- [4] Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 i 1107/70.
- [5] Dyrektywa 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej.
- [6] Komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie niektórych przepisów dyrektywy 2007/58/WE. Dziennik Urzędowy UE nr C353 z 28 grudnia 2010 r., poz. 1.
- [7] Biała Księga Komisji Europejskiej COM(2011)144 z 28 marca 2011 r.
- [8] Rozporządzenie (WE) Nr 1371/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczące praw i obowiązków pasażerów w ruchu kolejowym.
- [9] Decyzja Komisji Europejskiej C 41/08 z 24 lutego 2010 r. w sprawie umów o świadczenie usług publicznych w zakresie transportu zawartych pomiędzy duńskim ministerstwem transportu a Danske Statsbaner (Dz. U. UE (L)2011 nr 7 z 11 stycznia 2011 r.
- [10] *Public service rail transport in the European Union: an overview*. Community of European Railways, November 2011.

XX Międzynarodowa Konferencja Naukowa

Pojazdy szynowe 2012

4–7 września 2012 r., Trzebaw k/Stęszewa, Poznań

Organizatorzy: Zakład Pojazdów Szynowych Politechniki Poznańskiej • Instytut Pojazdów Szynowych TABOR w Poznaniu

Patronat: Ministerstwo Infrastruktury • Marszałek Województwa Wielkopolskiego • JM Rektor Politechniki Poznańskiej

Informacje: Politechnika Poznańska, Instytut Silników Spalinowych i Transportu, Zakład Pojazdów Szynowych
ul. Piotrowo 3, 60-965 Poznań
tel. (+48) 61 665 20 17, (+48) 61 665 25 70, fax (+48) 61 665 22 04
e-mail: contact@icrv2012.org