

Michał Wolański¹

ORGANIZACJA AGLOMERACYJNEJ KOMUNIKACJI SZYNOWEJ OPARTA NA OPERATORACH PRYWATNYCH I MODELU WYNAGRODZEŃ NETTO – STUDIUM PRZYPADKU MELBOURNE

Melbourne szczyci się największą siecią tramwajową na świecie i jest jedną z nielicznych metropolii anglosaskich, które mimo boomu motoryzacyjnego w drugiej połowie XX wieku nie zlikwidowały komunikacji tramwajowej. Stolica Wiktorii jest również przykładem bardzo dobrze zintegrowanej z komunikacją miejską kolei aglomeracyjnej. Oba te systemy od 1999 roku obsługiwane są przez przewoźników prywatnych – wynagradzanych w modelu netto i posiadających dużą decyzyjność w zakresie kształtowania oferty. I chociaż w 2002 roku o mało nie zdecydowano się na ponowną komunalizację, to jednak po szczegółowym audycie oraz dopracowaniu zasad współpracy z operatorami, zdecydowano się na doskonalenie obranego modelu. Wszystko to czyni Melbourne bardzo ważnym źródłem doświadczeń.

Wprowadzenie

Tematyka prywatyzacji w komunikacji szynowej była już omawiana na łamach „Transportu Miejskiego i Regionalnego”², jednak mnogość doświadczeń ostatnich lat oraz mała szczegółowość wcześniejszych studiów przypadków nakazują powrócić do tych zagadnień. Stają się one obecnie tym istotniejsze, że duże zadłużenie samorządów oraz spadająca efektywność niektórych podmiotów publicznych mogą sprawić, że już wkrótce ponownie będziemy poszukiwać nowych rozwiązań organizacyjnych³. W przyszłości dodatkowym czynnikiem, zachęcającym do współpracy z partnerami prywatnymi może stać się również mniejsza dostępność środków unijnych w kolejnych perspektywach finansowych.

Również w przypadku Melbourne – drugiego co do wielkości miasta Australii i stolicy czteromilionowej aglomeracji – prywatyzacja przewozów była skutkiem mniejszej dostępności środków publicznych oraz kolejnym etapem programu, mającego na celu ograniczanie kosztów komunikacji miejskiej. Działania te rozpoczęto już na początku lat 90., kiedy to rząd stanowy Wiktorii – ustawowy organizator całości komunikacji – dokonał prywatyzacji komunalnego przewoźnika autobusowego (nigdy nie grającego dominującej roli w komunikacji autobusowej⁴), zlikwidował obsługę konduktorską w tramwajach oraz obsługę na wielu stacjach kolejowych, czego skutkiem było m.in. zmniejszenie liczby pracowników sektora publicznego w komunikacji aglomeracyjnej z 18 tys. w 1992 roku do 8400 w 1997⁵.

Uznano jednak, że działania te nie przyniosły wystarczającego efektu i w drugiej połowie lat 90. przygotowano również proces przekazania komunikacji szynowej w ręce prywatnych operatorów, decydując od razu, że będą oni odpowiedzialni nie tylko za wykonywanie przewozów, ale również za zarządzanie siecią, natomiast rozliczenie będzie następowało w tzw. modelu netto⁶, będącym przeciwieństwem modelu brutto, dominującego w polskich miastach.

Stąd też celem niniejszego artykułu jest przybliżenie doświadczeń Melbourne, wraz z płynącymi z nich wnioskami, dotyczącymi:

¹ Dr, Katedra Transportu SGH w Warszawie, michal.wolanski@sgh.waw.pl

² Por. M. Wolański, *Modele współpracy organizatorów transportu publicznego z przewoźnikami prywatnymi w miejskim transporcie szynowym (studia przypadków)*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2006 nr 11, s. 13–16.

³ Jako pierwszy przejaw takich rozważań można traktować próby rozpoczęcia procesu prywatyzacyjnego Kolei Mazowieckich przez samorząd województwa mazowieckiego.

⁴ W Australii systemy autobusowe tradycyjnie bazują na przewoźnikach prywatnych, którzy w okresie boomu motoryzacyjnego nie zostali skomunalizowani, jak w Europie, lecz zaczęli otrzymywać wsparcie publiczne. W dużych miastach – jak np. Sydney czy Melbourne przed reformą – zdarzają się przewoźnicy publiczni, obsługujący część sieci. Na przykład w Sydney jest to centralna część aglomeracji, w której autobusy zastąpiły zlikwidowane w latach 50. tramwaje.

⁵ *Expression of Interest Brief. Appendix A+B. Melbourne Metropolitan, Tram (MR3 014) and Train (MR3 015) Franchises*. Department of Transport, Victoria, Melbourne, 2008, s. 29.

⁶ Pod tym pojęciem rozumie się model, w którym przewoźnik otrzymuje zakontraktowane wynagrodzenie (na pokrycie deficytu generowanego przez usługi) oraz zachowuje przychody ze sprzedaży biletów. Oznacza to zatem, że jego przychód jest uzależniony od wielkości sprzedaży. Więcej na ten temat, por np.: H. Stammler, K. Pulkkinen, *Brutto oder Netto? Verkehrsverträge im SPNV*, „Der Nahverkehr” Nr. 3/2008, s. 8–13.

- możliwości oraz sposobu prywatyzacji przewozów w komunikacji szynowej,
- angażowania podmiotów prywatnych do zarządzania sieciami komunikacyjnymi,
- prowadzenia rozliczeń w modelu netto.

Artykuł podzielony jest na cztery części, z których pierwsza opisuje pierwsze doświadczenia przetargowe w latach 1999–2002, druga – kłopoty finansowe przewoźników w 2002–2003 oraz renegezację i konsolidację umów do 2009, a trzecia – aktualne, obowiązujące od 2009 roku, zasady współpracy z przewoźnikami prywatnymi, będące wynikiem przetargów przeprowadzonych w 2008. Ostatnia część nie tylko podsumowuje rozważania, ale również – zgodnie z postawionymi celami – zawiera wnioski w kontekście polskich systemów komunikacji miejskiej (nie tylko szynowej).

Pierwsze doświadczenia – przetarg w 1999 r.

Jak już wspomniano na wstępie, system przetargowy w komunikacji szynowej w Melbourne był elementem strategii poprawy efektywności rozległego systemu komunikacyjnego (por. tabela 1), polegającej na ograniczaniu kosztów, przy jednoczesnym zachowaniu – a nawet poprawie – konkurencyjności.

Tabela 1

Wybrane parametry systemu komunikacyjnego Melbourne (stan na 03.2008)	
Liczba pasażerów przewiezionych koleją aglomeracyjną 2006/2007 [mln.]	154,9
Liczba pasażerów przewiezionych komunikacją tramwajową 2006/2007 [mln. pas]	178,6
Liczba pasażerów przewiezionych komunikacją autobusową 2006/2007 [mln. pas]	85,0
Liczba wagonów tramwajowych	496
– w tym zabytkowe	54
– w tym zakupione po 1999 r.	95
Liczba składów kolei aglomeracyjnych (3-wagonowe)	331
– w tym zakupione po 1999 r.	130

Źródło: Expression of Interest Brief, Appendix A+B. Melbourne Metropolitan Tram and Train Franchises. Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008, s. 42–53

Odzwiedzeniem tego były cele, jakie postawiono sobie już na początku projektu⁷:

- zapewnienie stopniowej poprawy jakości usług komunikacyjnych,
- zapewnienie istotnego i zrównoważonego wzrostu liczby pasażerów korzystających z systemu,
- minimalizacja długoterminowych kosztów transportu publicznego dla podatników,
- przeniesienie ryzyka do sektora prywatnego,
- zapewnienie wysokich standardów bezpieczeństwa.

Ich wypełnieniu miały służyć szczegółowe założenia. Jako że jednoznacznie określono, iż zamierzeniem samorządu nie jest sprzedaż aktywów w postaci zajezdni czy pojazdów w celu osiągnięcia szybkiego przychodu, lecz uzyskanie długoterminowych korzyści w postaci bardziej efektywnego procesu eksploatacji – toteż z góry założono, że główne



Fot. 1. Jednostka kolei regionalnej V/Line.

składniki majątku (w tym pojazdy i zajezdnie) pozostaną publiczne i będą udostępniane przewoźnikom. Podobnie szeregowi pracownicy będą przejęci na nie pogorszonych warunkach przez nowych operatorów, a później – przez ich następców.

Ze względu na swoją specyfikę, opisywany proces – nazwany w niniejszym tekście prywatyzacją komunikacji szynowej (ale nie prywatyzacją operatorów czy zarządcy infrastruktury) – jest nazywany przez władze stanowe *franchisingiem*, analogicznie np. do kolei brytyjskich⁸. Jednakże wiele innych źródeł anglojęzycznych nazywa go również prywatyzacją⁹.

Dodatkowo przyjęto, że sprywatyzowana będzie całość przewozów szynowych, czyli kolej regionalna (V/Line), aglomeracyjna (podzielona rok przed prywatyzacją na dwa pakiety – Bayside Trains i Hillside Trains) oraz komunikacja tramwajowa (dwa pakiety – Yarra Trams i Swanston Trams).

W przypadku tramwajów oraz kolei aglomeracyjnych założono, że zachowana zostanie integracja pionowa – czyli wyłoniony podmiot, nazywany w niniejszym opracowaniu operatorem, pełni również funkcje, związane z utrzymaniem infrastruktury, która – jak już wspomniano – pozostaje własnością publiczną stanu Wiktoria; wyjątek dotyczył kolei regionalnej V/Line, albowiem korzysta ona z infrastruktury współdzielonej z innymi typami przewozów.

Ważnym założeniem konstrukcji systemu było przyjęcie, że przewoźnik będzie nie tylko zapewniał usługi, ale również aktywnie wpływał na ich jakość, posiadając znaczną swobodę w kształtowaniu usług, ograniczoną oczywiście pewnymi postanowieniami umowy. Miało mu sprzyjać zawarcie umów na stosunkowo długi okres – od 10 do 15 lat, przy czym w przypadku par pakietów kolei aglomeracyjnych i tramwajów – założono, że każdorazowo umowa na jedną część sieci będzie zawarta na 12, a na drugą – na 15 lat.

Mimo obciążenia operatorów znacznym ryzykiem natury handlowej, wynikającego z przyjętego modelu rozliczeń netto, nie ponosili oni znacznego ryzyka kosztowego – na przykład związanego z kosztami utrzymania pojazdów czy infrastruktury (por. tabela 2). Wychodzono przy tym z założenia,

⁸ Expression of Interest Brief, Appendix..., op.cit., s. 29–30.

⁹ Np. R. Williams, D. Grieg, I. Wallis, Results of Railway Privatisation in Australia and New Zealand, The World Bank Group, Washington 2005.

⁷ J. Stanley, Franchising of Melbourne's rail services: assessment after six years, „European Transport” 33/2006, s. 55–56.

Tabela 2

Wybrane elementy zasad podziału ryzyka przed i po 2004 r.		
Rodzaj ryzyka	Przed 2004 r.	Po 2004 r.
Koszty wymaganych prawnie odpraw dla pracowników	Operator	Strona publiczna
Niższe od spodziewanych wpływy z biletów	Operator	Wspólnie
Ryzyko spadku przychodów realnych przy braku waloryzacji taryfy	Strona publiczna	Strona publiczna
Nadmierne przychody operatora	Strona publiczna	Strona publiczna
Inflacja	Strona publiczna	Strona publiczna
Koszty zwiększania przepustowości przy dużym popycie	Strona publiczna	Strona publiczna
Koszty utrzymania infrastruktury i pojazdów	Strona publiczna	Strona publiczna
Zmiany w stanie prawnym	Strona publiczna	Strona publiczna

Źródło: Synteza tabel w opracowaniu *Franchising Melbourne's train and tram system Auditor General Victoria, Melbourne 2005*

że ryzyko to ma charakter długoterminowy, zależny od decyzji w przeszłości oraz oddziaływały daleko w przyszłość. Jednocześnie jednak decyzje w tym zakresie muszą być w znacznym zakresie konsultowane ze stroną publiczną.

Oczywiście taki podział ryzyka znalazł odzwierciedlenie w wynagrodzeniu przewoźnika, które było ustalane wielokrotnie i obejmowało oddzielnie przewozy, utrzymanie oraz inwestycje taborowe, utrzymanie oraz inwestycje infrastrukturalne, a także refundacje zniżek socjalnych dla wybranych grup pasażerów. Natomiast wielkość udziału w przychodach ze sprzedaży biletów była ustalana na podstawie algorytmu określającego rzeczywistą przychodowość konkretnych fragmentów sieci.

Generalnie rzecz biorąc, założenia strategiczne przyjęte w Melbourne należy ocenić bardzo pozytywnie, gdyż przeciwdziałają one zastąpieniu monopolu publicznego monopolu prywatnym, poprzez stymulację konkurencji i obniżenie barier wejścia (po zakończeniu się umów operatorskich dotychczasowy przewoźnik ma zbliżone szanse do innych konkurentów). Rozwiązaniem proefektywnościowym jest również integracja pionowa (o ile z danej linii korzysta tylko jeden przewoźnik), albowiem nie rozdziela się sztucznie funkcji i etatów związanych z prowadzeniem ruchu i obsługą pasażerów, co generuje dodatkowe koszty.

Założono również, że jeden operator nie może uzyskiwać obu pakietów zadań w komunikacji tramwajowej lub obu pakietów zadań w kolejowej komunikacji aglomeracyjnej



Fot. 2. Jednostka kolei aglomeracyjnej nowego typu (prod. Siemens).



Fot. 3. Jednostka kolei aglomeracyjnej nowego typu (prod. Alstom).

w celu zapewnienia odporności systemu na ewentualne kłopoty jednego z operatorów.

W wyniku postępowań przetargowych w zimie 1999 (czyli w połowie roku) wyłoniono następujących operatorów¹⁰:

- National Express – dla trzech pakietów: V/Line, Bayside Trains, Swanston Trams,
- Connex – dla pakietu Hillside Trains,
- Metrolink Victoria (spółka pomiędzy Transdev oraz firmami lokalnymi) – dla pakietu Yarra Trams

Pierwsze lata wskazywały na pełen sukces przyjętej strategii, czego dowodziły¹¹:

- obniżenie wielkości dotacji do komunikacji szynowej aż o 1/3 – z 450 milionów AUD¹² do 300 milionów AUD w roku 2000/2001 i 349 mln AUD w roku 2001/2002; oszczędności przewyższyły planowane prognozy o około 30–40 milionów AUD w roku 2000/2001 i 75 milionów AUD dla roku 2001/2002; dla porównania – na początku lat 90. dotacja do komunikacji szynowej w Melbourne wynosiła ponad 565 milionów AUD;
- dynamiczny wzrost przewozów – o 5–6% w skali rocznej;
- wzrost podaży usług – o 5% w ciągu trzech lat;
- realizacja dużego programu modernizacji taboru oraz zakupu nowych pojazdów (nowe tramwaje i zespoły trakcyjne były zamawiane przez operatorów w formie umów leasingowych wraz z utrzymaniem, przy czym po wygaśnięciu kontraktu operatorskiego umowy leasingowe automatycznie przechodziły na nowego przewoźnika).

A także¹³:

- poprawa punktualności i niezawodności o 35% w ciągu trzech lat,
- rak strajków,
- wzrost poziomu satysfakcji pasażerów z 61% do 68% w ciągu trzech lat.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ J. Stanley, D. Hensher, *Melbourne's Public Transport Franchising: Lessons for PPP, ITS Working Paper*, Sydney 2004, s. 5–7.

¹² 1 AUD = ok. 3 PLN.

¹³ *Expression of Interest Brief*, op.cit., s. 29–30.



Fot. 4. Jednostka kolei aglomeracyjnej starego typu (prod. Comeng).

Kłopoty finansowe przewoźników, konsolidacja i renegotjacja umów – 2002–2003 r.

Niestety sytuacja uległa pogorszeniu w pod koniec 2001 roku, kiedy to wszyscy operatorzy zażądali zwiększenia wynagrodzeń. Podjęto z nimi negocjacje, jednak w ich trakcie, w 2002 roku, National Express definitywnie zrezygnował ze świadczenia usług w Melbourne (również w komunikacji autobusowej – która nie jest przedmiotem niniejszego opracowania), decydując się na przepadek gwarancji w wysokości ponad 130 milionów AUD.

Wszelkie źródła australijskie¹⁴ zgodnie wskazują, że kluczową przyczyną porażki był nadmierny optymizm oferenta (należy brać pod uwagę, że to właśnie ten optymizm sprawił, że National Express uzyskał aż trzy kontrakty) – w ujawnionym później biznesplanie zakładano zwiększenie pracy przewozowej o 71% przy wzroście podaży o 11%. Biorąc pod uwagę występowanie szczytów przewozowych oraz duże zaplecenie pojazdów w szczycie – nie było to technicznie wykonalne.

Jako dodatkowe przyczyny porażki wskazuje się¹⁵:

- kłopoty z systemem biletowym (zarządzanym przez podmiot zewnętrzny, wybrany jeszcze przed prywatyzacją przez władze stanowe), który ze względu na niską sprawność pozbawił operatora części przychodów (nie działające automaty sprawiały, że pasażerowie jeździli bez biletów, a operator nie mógł stworzyć alternatywnego kanału dystrybucji);
- nieczytelność i kontrowersyjność systemu podziału przychodów – przypomnijmy: bazującego na rzeczywistej przychodowości poszczególnych fragmentów sieci – który zamiast motywować, był „czarną skrzynką”;
- wprowadzenie podatku GST – australijskiego odpowiednika podatku VAT, którego koszty musiał ponieść operator.

Przyczyny te z pewnością przyspieszyły odstąpienie operatora od umowy, jednak należy przewidywać, że nawet gdyby opisane zjawiska nie wystąpiły, to prędzej czy później zrezygnowałby on ze świadczenia usług, ze względu na nierealny biznesplan.



Fot. 5. Tramwaj nowego typu (prod. Alstom).

Wypowiedzenie umowy przez National Express oraz kłopoty pozostałych przewoźników wiązały się z poważną refleksją na temat przyszłości stanowego systemu organizacji komunikacji szynowej. Rozważano trzy możliwości¹⁶:

- przejęcie ruchu przez operatora komunalnego,
- przejęcie „porzuconych” pakietów przez pozostałych operatorów oraz renegotjacja umów z nimi,
- przejęcie ruchu przez nowych operatorów wyłonionych w nowych przetargach.

Ostatecznie w odniesieniu do kolei aglomeracyjnych i tramwajów zdecydowano się na drugi wariant, aczkolwiek według przeprowadzanych wówczas analiz pierwsze dwa warianty charakteryzowały się bardzo zbliżonym poziomem kosztów¹⁷. Na korzyść renegotjacji przemawiała większa efektywność operacyjna, na korzyść zaś operatora komunalnego – brak wymogów zysku oraz premii za ryzyko.

Zgodnie z zasadą scalania sieci, pakiet tramwajowy National Express przypadł Metrolinkowi (działającemu pod marką Yarra Trams), a pakiet kolei aglomeracyjnych – Connexowi. Pakiet kolei regionalnych został przejęty bezpośrednio przez władze stanowe, albowiem nie było możliwości szybkiego znalezienia operatora prywatnego.

Rezygnacja National Express nie spowodowała przestoju, jaki występuje np. w przypadku strajku, jednak w pierwszych miesiącach po nagłym przejęciu pakietów przez nowych operatorów można było zauważyć problemy organizacyjne, których przejawami było istotne obniżenie punktualności oraz większa liczba kursów niezrealizowanych.

Nowe kontrakty podpisano na okres od kwietnia 2004 roku do listopada 2008, z możliwością przedłużenia do maja 2010, co wskazuje, że potraktowano je jako swojego rodzaju rozwiązanie przejściowe i próbne.

Wprowadzono jednocześnie wiele zmian w zasadach współpracy z przewoźnikami:

- postawiono na zasadę „otwartych ksiąg”, według której biznesplan przewoźnika oraz jego późniejsze wyniki finansowe są jawne, ich realność zaś – weryfikowana na etapie zawierania umowy, poprzez porównanie z modelem sporządzonym na zlecenie strony publicznej;

¹⁴ J. Stanley, op.cit., s. 60, także J. Stanley, D. Hensher, op.cit. oraz *Franchising Melbourne's train and tram system*. Auditor General Victoria, Melbourne 2005.

¹⁵ J. Stanley, op.cit., s. 63.

¹⁶ *Franchising Melbourne's...*, op.cit., s. 40–41.

¹⁷ *Ibidem*.

- zmieniono zasady podziału wpływów ze sprzedaży biletów – precyzyjny, oparty na karcie zbliżeniowej system podziału proporcjonalnego do przychodu zastąpiono systemem stałych proporcji podziału przychodów;
- odciążono (częściowo) operatora od ryzyka zbyt niskich przychodów (por. tabela 2) oraz kilku innych czynników ryzyka;
- wprowadzono Metlink – spółkę integrującą przewoźników, będącą ich współwłasnością, zajmującą się informacją, marketingiem oraz rozliczaniem przychodów.

Wszelkie pojazdy pozyskane przez National Express zostały w Melbourne i zostały przejęte przez następców wraz z umowami leasingowymi i kontraktami serwisowymi.

Aktualne zasady współpracy z przewoźnikami – przetargi 2008 roku

W 2008 roku zdecydowano się na nieprzedłużanie umów z dotychczasowymi operatorami na kolejne półtora roku, co było wynikiem znacznego spadku punktualności oraz satysfakcji pasażerów, jaki nastąpił od czasu renowacji umów.

Postanowiono ogłosić nowy przetarg. Obejmował on dwa zadania – zarządzanie całością komunikacji tramwajowej oraz kolei aglomeracyjnej, w obu przypadkach przez okres 8 lat z możliwością przedłużenia do 15 lat. Z góry zastrzeżono, że nie jest możliwe zlecenie obu zadań jednemu podmiotowi, aczkolwiek nie jest wykluczone, aby podmiot, który uzyska jedno zadanie, był mniejszościowym udziałowcem w konsorcjum, wykonującym drugie zadanie¹⁸.

Filozofia przetargu polegała na poszukiwaniu oferty najlepszej nie tyle pod względem finansowym, co pod względem jakościowym i merytorycznym, przy czym zakładano wielostopniowość postępowania – w pierwszej kolejności złożenie wstępnych ofert (już na tym etapie rozbudowanych merytorycznie), a następnie ich dalsze negocjacje z wybranymi ofertami i dopracowywanie, zgodnie z przyjętą już wcześniej zasadą „otwartych ksiąg” i jawności biznesplanu.

Istotną zmianą w zakresie podziału ryzyka było stworzenie nowego, symetrycznego modelu podziału ryzyka przychodowego, polegającego na wprowadzeniu trzyletnich okresów weryfikacji prognozy. Jeśli w danym okresie przychody odbiegają od planu – prognoza na kolejny okres ulega zmianie (zmniejszeniu lub zwiększeniu) proporcjonalnej do wykonania w poprzednim okresie – jednak odpowiednio mniejszej – co stanowi dodatkową „nagrodę” lub „karę” dla przewoźnika, ale znacznie mniejszą niż w pierwotnym modelu z 1999 roku¹⁹.

Podział głównych obowiązków pomiędzy stroną publiczną i prywatną obrazuje tabela 3.



Fot. 6. Tramwaj nowego typu (prod. Alstom).

Tabela 3

Podział wybranych odpowiedzialności pomiędzy stroną publiczną i operatora	
Odpowiedzialność	Strona
Spełnianie norm bezpieczeństwa	Operator
Planowanie strategiczne i operacyjne	Wspólne
Wykonywanie przewozów	Operator
Obsługa klienta	Operator
Utrzymanie infrastruktury	Operator
Utrzymanie taboru	Operator
Zakupy taboru	Wspólne
Marketing	Operator i Metlink
Branding	Operator
Sprzedaż biletów	Operator
Polityka taryfowa	Strona publiczna
Koszty energii trakcyjnej	Operator
Projekty inwestycyjne dot. infrastruktury	Wspólne

Źródło: *Expression of Interest Brief. Melbourne Metropolitan Tram and Train Franchise*, Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008, s. 23

W przetargu oceniano²⁰:

- generalną wizję współpracy,
- doświadczenie i koncepcje oferentów w zakresie:
 - bezpieczeństwa ruchu,
 - kwestii organizacji przewozów,
 - realizacji projektów inwestycyjnych,
 - zarządzania infrastrukturą,
 - zarządzania taborem;
- koncepcje organizacji procesu przejścia przewozów;
- kwestie prawne;
- cenę oferty;
- wiarygodność oferty.

W wyniku przetargu na wiosnę 2009 roku obaj dotychczasowi operatorzy – Connex i Transdev – utracili zlecenia. Sieć tramwajowa – pozostająca przy nazwie Yarra Tram – trafiła w ręce konsorcjum francuskiego koncernu Keolis oraz australijskiej firmy Downer Rail, a kolej aglomeracyjna – do koncernu MTR z Hong-Kongu, który w ostatnich latach wygrał m.in. podobny przetarg dotyczący obsługi

¹⁸ *Expression of Interest Brief. Appendix A+B*, op.cit., s. 17, 29.

¹⁹ *Expression of Interest Brief Melbourne Metropolitan Tram and Train Franchise*, Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008, s. 32.

²⁰ *Invitation to tender, Melbourne Metropolitan Tram Franchise*, Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008, s. 27.

metra w Sztokholmie i London Overground oraz współpracujących z nim lokalnych firm inżynierskich. Konsorcjum działa pod nazwą Metro Trains Melbourne.

Aktualnie brak jest wyczerpujących studiów oceniających skutki przeprowadzonej prywatyzacji z pełnej perspektywy 10 lat, co może świadczyć zarówno o osiągnięciu wysokiej efektywności, jak i o „przyzwyczajeniu się” do nowego modelu i zaakceptowaniu go wraz z jego wadami. Porównania są bardzo utrudnione przez brak innych sieci tramwajowych w Australii, upływ czasu i zmieniające się warunki.

Graham Currie – profesor Uniwersytetu Monash w Melbourne – w swojej najnowszej publikacji²¹, będącej jedyną próbą oceny omawianej prywatyzacji po 2007 roku, uważa dotychczasowe doświadczenia za doprowadzające do wyższej efektywności, okupionej jednak ciężkimi doświadczeniami. Jako dowód cytuje opracowanie²² sporządzone przez firmę doradcą LEK na zlecenie regulatora z Nowej Południowej Walii, porównujące efektywność publicznego operatora kolei aglomeracyjnej w stolicy Nowej Południowej Walii – Sydney (CityRail) z prywatnym operatorem w Melbourne. Wskazuje ono, że wiele kosztów zależnych od operatora jest w Melbourne na znacznie niższym poziomie niż w Sydney, zwłaszcza jeśli chodzi o personel administracyjny i pomocniczy (obsługę stacji, konduktorów itp.), a także o koszty procesu utrzymania taboru.

Oznaczałoby to zatem, że doświadczenie z prywatnym operatorem mogło uchronić Melbourne od poważnego wzrostu kosztów, do jakiego doszło w podobnym mieście, które prywatyzacji nie dokonało. Z drugiej jednak strony wiele z wymienionych korzyści mogło zostać wygenerowanych już w latach 90. na wczesnym etapie reformy.

Z kolei w nieco wcześniejszym studium, przeprowadzonym przez Bank Światowy, stwierdzono, że najważniejsze osiągnięcia prywatyzacji w Melbourne to²³:

- kontynuacja wysokiego wzrostu liczby pasażerów;
- terminowa i mieszcząca się w budżecie realizacja projektów infrastrukturalnych;
- odnowienie taboru komunikacji miejskiej (zakupiono dużo nowych pojazdów, wszystkie stare zaś mają tapicerowane fotele z obiciem materiałowym i kolorowe poręcze, co bardzo poprawia ich estetykę);
- wspomniany już wcześniej, kontynuowany brak strajków;
- zachowanie wysokich standardów bezpieczeństwa;
- „wyraźnie skromna” obniżka kosztów.

Należy jednak podkreślić, że nawet w oficjalnych materiałach rządu Wiktorii wskazuje się, że odnotowany wzrost przewozów mógł być spowodowany przede wszystkim przez wzrost cen paliw oraz zmniejszenie płynności ruchu



Fot. 7. Tramwaj nowego typu (prod. Siemens) oraz tramwaj zabytkowy, obsługujący stałą, bezpłatną linię City Circle, stanowiącą atrakcję turystyczną Melbourne.



Fot. 8. Tramwaj starego typu (prod. Comeng i ABB).

samochodów (tzw. kongestję), a także inne działania, jak np. podwyższenie opłat parkingowych²⁴, a zatem nie jest pewne, w jakim stopniu jest wynikiem prywatyzacji.

Podsumowanie

Niezależnie od oceny zastosowanych rozwiązań, przypadek Melbourne wskazuje, że powierzenie obsługi komunikacji szynowej operatorowi prywatnemu – zarówno w zakresie eksploatacji, jak i polityki handlowej – jest działaniem trudnym i ryzykownym, nawet w krajach posiadających duże doświadczenie w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego.

Z pewnością pozytywnie należy ocenić fakt chęci połączenia efektywności eksploatacyjnej sektora prywatnego z zachowaniem publicznej własności kluczowych składników majątku (w tym kontroli publicznej nad umowami leasingu nowego taboru). W trudnych sytuacjach poprawia to pozycję przetargową strony publicznej, zmniejsza bariery wejścia dla nowych oferentów oraz presję konkurencyjną, i jako takie zdecydowanie powinno być rekomendowane w procesach prywatyzacyjnych w transporcie szynowym. Rozwiązania polegające na prywatyzacji kluczowych składników majątku

²¹ G. Currie, *A Review of Melbourne's Rail Franchising Reforms*, „Journeys” 9/2009, s. 36–42.

²² *Independent Pricing and Regulatory Tribunal. Cost Review of CityRais' Regular Services*, LEK, Sydney 2008.

²³ R. Williams, D. Grieg, I. Wallis, op.cit., s. 44.

²⁴ *Expression of Interest Brief, Appendix...*, op.cit., 52–53.

mogą bowiem doprowadzić do prywatnego monopolu i znacznego wzrostu kosztów dla strony publicznej.

Jednocześnie jednak popełniono podręcznikowy wręcz błąd, polegający na nadmiernym transferze ryzyka przychodowego do sektora prywatnego. Aktualnie wiemy, że takie rozwiązanie nie powinno być stosowane – zwłaszcza w zakresie czynników niezależnych od partnera prywatnego – gdyż jeśli zajdą zjawiska niezależne od przewoźnika, a dla niego korzystne, to będzie on czerpał z tego tytułu znaczne zyski, natomiast jeśli zajdą także zjawiska niekorzystne dla przewoźnika – w którymś momencie opłacalniejsze będzie wycofanie się z przedsięwzięcia.

Pozostałe wnioski mogą już budzić większe kontrowersje.

Doświadczenie Melbourne może podważać zasadność rozliczeń w modelu netto, jako że przychody ze sprzedaży biletów zależą nie tylko od starań przewoźnika, ale też od czynników od niego niezależnych, takich jak ceny paliw, zmiany w aktywności ekonomicznej ludności czy nawet zmiany demograficzne (choć te ostatnie można w większym stopniu przewidywać). Stąd też i w Melbourne model netto z odmiany radykalnej zmienił się w odmianę znacznie bardziej zbliżoną do modelu brutto z elementem motywacyjnym, uznawanego obecnie za model pasujący najlepiej do kontaktów na fragmenty sieci komunikacyjnych, objętych zintegrowanym systemem biletowym²⁵.

Z drugiej jednak strony zaletą modelu Melbourne – w porównaniu do wielu polskich miast – jest integracja decyzji związanych z budową oferty oraz eksploatacyjnych. Najbardziej namacalnym przykładem jest tutaj bardzo dobra oferta poza szczytem, kiedy faktyczny koszt krańcowy dodatkowej pracy eksploatacyjnej jest niewielki.

Najbardziej burzącym polskie podejście do demonopolizacji wnioskiem płynącym z Melbourne jest płynące z tego studium przypadku przekonanie, że ważną korzyścią, wynikającą z prywatyzacji komunikacji miejskiej jest lepsze dopasowanie oferty do potrzeb, dzięki motywacji podmiotów prywatnych do skutecznych działań marketingowych. Trudno się zgodzić, że jednostki budżetowe takiej motywacji mogą nie posiadać, a nawet jeśli ją mają, mogą mieć problemy ze środkami i narzędziami skutecznego działań marketingowych.

Z pewnością powyższe stwierdzenie nie zyska popularności w kręgach polskich rządów transportu miejskiego, jednak powinno ono inspirować środowiska naukowe oraz władze miast do ponownego zastanowienia się nad podziałem kompetencji pomiędzy zarządy i przewoźników – zwłaszcza w miastach, w których można obserwować wyniki przewozowe odstające *in minus* od innych ośrodków podobnej wielkości, co może świadczyć o niskiej efektywności zarządu.

Z drugiej jednak strony – zbyt duże wymagania wobec przewoźników mogą doprowadzać do przejmowania rynku przed kilka dużych koncernów międzynarodowych, albowiem średnie i małe przedsiębiorstwa mogą nie dysponować *know-how* potrzebnym do zarządzania sieciami w systemie wynagrodzeń netto i napotkają problemy związane z wiel-



Fot. 9. Tramwaj starego typu (prod. Comeng i ABB).

kością pakietów przetargowych, a także trudności z wykonaniem projekcji finansowych, które w takim systemie są znacznie trudniejsze. Tymczasem efektywność polskiej komunikacji autobusowej w segmencie zdominowanym wynika właśnie z dużej liczby przewoźników prywatnych, podobnie jest również w drogowym transporcie towarów.

Pogodzenie tych dwóch zależności wydaje się być kluczowe dla przyszłego kształtu procesów prywatyzacyjnych w transporcie miejskim. Jednak w większości przypadków podstawową rekomendacją powinno być skupienie się w pierwszej kolejności na prywatyzacji komunikacji autobusowej, doskonalenie modelu brutto, w którym efekty są łatwiejsze do przewidzenia. Następnie będzie można wykorzystać pozyskane doświadczenia w komunikacji tramwajowej, uwzględniając np. dużą skuteczność partnerów prywatnych w terminowym i zgodnym z planem wykonywaniu projektów inwestycyjnych.

Literatura

1. Currie G., *A Review of Melbourne's Rail Franchising Reforms*, „Journeys”, 2009, nr 9.
2. *Expression of Interest Brief Melbourne Metropolitan Tram and Train Franchise*. Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008.
3. *Expression of Interest Brief. Appendix A+B. Melbourne Metropolitan Tram (MR3 014) and Train (MR3 015) Franchises*, Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008.
4. *Franchising Melbourne's train and tram system*, Auditor General Victoria, Melbourne 2005.
5. *Independent Pricing and Regulatory Tribunal, Cost Review of CityRais' Regular Services*. LEK, Sydney 2008.
6. *Invitation to tender, Melbourne Metropolitan Tram Franchise*, Department of Transport, Victoria, Melbourne 2008.
7. Nash C., Wolański M., *Workshop report – Benchmarking the outcome of competitive tendering*, „Research in Transport Economics”, 2010, nr 6–10.
8. Stammeler H., Pulkkinen K., *Brutto oder Netto? Verkehrsverträge im SPNV*, „Der Nahverkehr”, 2008, nr 3.
9. Stanley J., *Franchising of Melbourne's rail services: assessment after six years*, „European Transport”, 2006, nr 33.
10. Stanley J., Hensher D., *Melbourne's Public Transport Franchising: Lessons for PPP*, ITS Working Paper, Sydney 2004.
11. Williams R., Grieg D., Wallis I., *Results of Railway Privatisation in Australia and New Zealand*, The World Bank Group, Washington 2005.
12. Wolański M., *Modele współpracy organizatorów transportu publicznego z przewoźnikami prywatnymi w miejskim transporcie szynowym (studia przypadków)*, „Transport Miejski i Regionalny”, 2006, nr 11.

²⁵ C. Nash, M. Wolański, *Workshop report – Benchmarking the outcome of competitive tendering*, „Research in Transport Economics”, 2010, nr 6–10, s. 9.