

DEREGULACJA TRANSPORTU AUTOBUSOWEGO W WIELKIEJ BRYTANII

Streszczenie referatu Ed'a Humpherys'a, Gdańsk 27 kwietnia 2004 r.

Historia. Dlaczego Wielka Brytania wprowadziła deregulację? Jakiego rezultatu oczekiwano? Co się wydarzyło? Ocena deregulacji. Najważniejsze wnioski. Czy można było zrobić to lepiej? Sytuacja w sektorze transportu zbiorowego w Polsce.

1. Historia

Do roku 1930 Wielka Brytania nie posiadała przepisów regulujących transport publiczny, nie licząc transportu kolejowego. Dla transportu drogowego wprowadzono je głównie w celu ochrony działających na rynku operatorów przed wzrostem konkurencji ze strony małych firm obsługujących rynki przynoszące największe zyski.

Ustawa (prawo) z 1930 roku wprowadza Nadzór Ruchu uprawniony do wydawania licencji przewozowych dla wszystkich operatorów publicznych. Licencje przewozowe wyszczególniają operatora, rozkład jazdy, opłaty za przejazdy i dokładną trasę przejazdu. Generalnie system ten dawał już istniejącym posiadaczom licencji przewagę nad nowymi operatorami.

Liczba pasażerów autobusów wzrastała w latach 1930-1950, a kontrola opłat była skuteczna w zapobieganiu zyskom monopolowych. Po roku 1950 liczba pasażerów transportu publicznego zmniejszyła się w związku ze wzrostem liczby właścicieli samochodów i innymi zmianami. To doprowadziło do wzrostu opłat za przewozy i redukcji sieci połączeń. W 1968 roku zezwolono na subwencję transportu przewozowego, której wartość wzrosła szybko do kwoty ponad 600 mln £ rocznie.

W 1980 roku wprowadzono reformę znoszącą kontrole opłat i faworyzującą nowych wnioskodawców starających się o licencje przewozowe. W długim okresie spowodowało to dla transportu autobusowego redukcję opłat za przewozy oraz pojawiły się zmiany w sieci połączeń. To zachęciło do podjęcia kolejnego kroku w kierunku pełnej deregulacji i prywatyzacji - Ustawy z roku 1985.

Główne zmiany z 1985 r., dotyczące Wielkiej Brytanii (niedotyczące Irlandii Północnej) to:

- zniesienie licencji przewozowych;
- ograniczenie subwencji;
- wprowadzenie koncesji na usługi niehandlowe świadczone poza Londynem;
- wprowadzenie koncesji dla wszystkich usług świadczonych w Londynie;
- przekształcenie brytyjskich PTE (Operatorzy Transportu Pasażerskiego) oraz operatorów komunalnych w przedsiębiorstwa;
- prywatyzacja dużych operatorów należących dotychczas do miasta.

Od 1985 roku usługi świadczone poza Londynem zostały sprywatyzowane z wyjątkiem kilku operatorów komunalnych.

¹ Ed Humphreys – specjalista w dziedzinie systemów i strategii kolejowych, dyrektor Ove Arup & Partners International Limited, były doradca Komitetu Transportowego Izby Gmin w sprawach lekkiej kolei i Eurotunelu oraz ekspert Komisji Europejskiej, kierował licznymi projektami związanymi z publicznym transportem miejskim.

2. Dlaczego Wielka Brytania wprowadziła deregulację?

W 1979 r. rząd bardzo popierał rozwój rynku i własności prywatnej, zamierzał również ograniczyć wydatki publiczne. Zakładał, że regulacje wstrzymują innowacyjność, chronią niewydajnych operatorów oraz powodują, że koszty i subwencje wymykają się spod kontroli. Wierzył również, że dofinansowywanie ze środków publicznych przewozów na wybranych trasach jest błędem. Z tych powodów prawo z 1985 r. wprowadziło regulacje potrzebne do stworzenia otwartego rynku dla operatorów autobusów i umożliwiających wejście na rynek przedsiębiorstw prywatnych.

3. Jakiego rezultatu oczekiwano?

Oczekiwano konkurencyjnego rynku, gdzie łatwe pojawienie się nowych operatorów lub zagrożenie ich pojawieniem zapewniłoby niskie opłaty za przejazdy oraz wysoką jakość usług. Inne oczekiwania obejmowały redukcję kosztów, opłat i subwencji występujących częściowo z powodu większej innowacyjności. Rząd nie przewidywał żadnych złych efektów ubocznych.

Co się wydarzyło?

Główne efekty, które pojawiły się poza Londynem:

- wzrost poziomu świadczonych usług;
- redukcja kosztów i subwencji.

Oprócz tych efektów pojawiły się również:

- wzrost realnych opłat za przejazdy;
- przyspieszony spadek liczby pasażerów;
- redukcja integracji.

Rzeczywista konkurencja pojawiła się na relatywnie małym obszarze sieci transportowej, natomiast niestabilność sieci miała dość duży zasięg i prawdopodobnie odstraszyła wielu pasażerów autobusów. Wzrost efektywności potwierdzony spadkiem kosztów nie spowodował spadku opłat za przejazdy, lecz został wykorzystany do ograniczenia korzystania z subwencji oraz podniósł zyski operatorów sprywatyzowanych.

Rezultatem nieoczekiwanym przez rząd był wzrost liczby dużych przedsiębiorstw dominujących w przemyśle opartym na sieciach regionalnych, gdzie konkurencja była niewielka.

W Londynie udzielanie koncesji na wszystkie trasy przewozowe oraz prywatyzacja transportu autobusowego doprowadziły do wzrostu liczby pasażerów pomimo większych opłat za przewozy. Zaobserwowano tam największe redukcje kosztów, natomiast subwencje wykorzystano jako instrument polityki transportowej Londynu. Podejrzewa się, że wzrost liczby pasażerów w Londynie wynika ze stabilnej, dobrze zaplanowanej sieci transportowej, co spowodowało, że przeciętna liczba przejazdów (przypadających na jednego mieszkańca) pozostała w mniej więcej taka sama, podczas gdy poza Londynem spadła.

4. Ocena deregulacji

W Wielkiej Brytanii deregulację i prywatyzację wprowadzono równocześnie. Dobre rezultaty zawierały redukcję subwencji korzystną dla rządu i zdejmującą obciążenie z budżetu władz lokalnych oraz wsparcie innowacyjności w zakresie usług. Rezultaty te zależą od efektywności osiągniętej przez zwiększoną wydajność i lepsze zarządzanie (np. kalkulacja kosztów przejazdu).

Innym głównym sukcesem było udzielenie koncesji na świadczenie usług niehandlowych poza Londynem. Również regulacje Nadzoru Ruchu zostały przeorientowane na jakość usług.

Złym rezultatem był fakt zmniejszenia się liczby pasażerów w większym stopniu, niż to zostało założone, co generalnie jest wbrew obecnej polityce transportowej, która ma za zadanie wspierać zrównoważony rozwój transportu. Opłaty za przejazd wzrosły pomimo spadku cen, a konkurencja w zakresie oferowanych cen była znikoma. Rynek nie stał się w pełni konkurencyjny tak, jak zakładali niektórzy. Tam, gdzie pojawiła się ostra konkurencja powstało dużo zamieszania z proponowanymi trasami przejazdu i operatorami, którzy prawdopodobnie przewozili pasażerów w innym trybie.

Dodatkowo, na skutek przejęć, pojawiły się duże przedsiębiorstwa (operatorzy), które osiągały duże zyski częściowo poprzez sprzedaż dworców autobusowych w centrum miasta oraz zajezdni.

W przeciwieństwie do tego koncesjonowana sieć transportowa Londynu osiągnęła wzrost liczby pasażerów pomimo wzrostu opłat za przejazdy, a znaczące redukcje kosztów zostały częściowo wykorzystane do utrzymania i rozbudowy sieci. Autobusy są nadal głównym instrumentem polityki transportowej w Londynie, ale tylko tam.

5. Najważniejsze wnioski – Czy można było zrobić to lepiej?

Zawsze potrzebny jest kompromis pomiędzy konkurującymi przedsiębiorstwami w celu wspierania efektywności i regulacji mających na celu zapobieganie utworzeniu się monopolu. Niebezpieczeństwo stanowi pojawienie się zbyt dużej ilości autobusów w sytuacji, gdy wejście na rynek jest ułatwione, co prowadzi do zatorów i zamieszania, lub też niedostatek konkurencji uniemożliwiający obniżenie kosztów.

Koncesjonowanie wpływa dobrze na zrównoważony rozwój sieci zintegrowanych i opłat oraz na przyrost liczby pasażerów. Tak długo jak operatorzy będą mogli osiągać znaczące dochody, będzie istniała konkurencja w zakresie ubiegania się o koncesje. Jakkolwiek innowacje w tej dziedzinie mogą zostać ograniczone z powodu konserwatywnego podejścia instytucji przyznającej koncesje.

Obecna polityka transportowa Wielkiej Brytanii ma na celu zwiększenie liczby pasażerów oraz promowanie zrównoważonego rozwoju. Jej celem jest osiągnięcie 10% wzrostu w latach 2001-2010, aczkolwiek wydaje się to nieprawdopodobne, biorąc pod uwagę spadek liczby pasażerów poza Londynem, gdzie poddani prywatyzacji i deregulacji operatorzy unikają używania autobusów jako narzędzia polityki transportowej.

Wnioski dla Polski obejmują potrzebę ochrony zintegrowanych opłat i sieci, wraz z inwestycjami w tabor tramwajowy i trolejbusowy, potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa poprzez stosowanie właściwej regulacji oraz ważność utrzymania transportu publicznego jako kluczowego narzędzia polityki transportowej. Udzielanie koncesji na transport oferuje prawdopodobnie lepsze możliwości.

6. Sytuacja w sektorze transportu zbiorowego w Polsce

Uregulowania prawne

Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób oraz Ustawa z 6 września 2001 roku o transporcie drogowym wprowadziła obowiązek uzyskiwania zezwolenia na świadczenie regularnych usług przewozowych. Uniemożliwiło to stosowanie skrajnej deregulacji rynku komunikacji miejskiej. Funkcjonowanie komunikacji miejskiej opiera się obecnie na Ustawie o transporcie drogowym.

Zmiany organizacji komunikacji miejskiej

Przekształcenia form organizacyjnych komunikacji miejskiej zapoczątkowano w 1990 roku – początkowo poprzez komunalizację jednostek transportu zbiorowego w miastach. Przekształcenia polegały przede wszystkim na rozdzieleniu funkcji organizatora przewozów (zlecenia usług przewozowych) i przewoźnika (wykonywania usług).

Przekształcenia rynku przewoźników

Od 1990 roku następowało przejmowanie jednostek przewozowych przez samorządy gminne – komunalizacja. Firmy te zostały przez samorządy organizowane jako spółki prawa handlowego albo jednostki (zakłady) budżetowe.

Różne drogi przekształceń i restrukturyzacji przewoźników:

- przekształcanie przedsiębiorstw komunalnych w spółki prawa handlowego;
- przekształcanie zakładów budżetowych w spółki prawa handlowego;
- tworzenie nowych jednostek budżetowych;
- powstawanie nowych podmiotów prywatnych (w tym z kapitałem zagranicznym) funkcjonujących w ramach komunikacji miejskiej organizowanych przez miasto oraz działających całkowicie niezależnie.

	1995	2000
Zakłady i jednostki budżetowe	61%	38%
Spółki prawa handlowego (akcyjne i z o.o.)	25%	56%

Przekształcenia modeli organizacji i zarządzania przewozów

W zakresie organizacji i zarządzania w Polsce dominuje monopol publiczny, proces przekształceń i restrukturyzacji organizacji i zarządzania przewozami komunikacji miejskiej jest powolny, brakuje deregulacji i prywatyzacji. Pod koniec 2000 roku zarządy komunikacji były powołane i zarządzały komunikacją w 10 miastach, komunalne związki komunikacyjne natomiast – w pięciu zespołach gmin.

W komunikacji miejskiej występują generalnie rzecz biorąc dwa modele organizacji:

- model komunikacji zderegulowanej (zakres regulacji sprowadza się do uznanego przez władzę miasta niezbędnego minimalnego standardu obsługi) – spośród krajów europejskich zastosowany jedynie w Wielkiej Brytanii (z wyjątkiem Wielkiego Londynu);
- model komunikacji regulowanej (dostęp do rynku mają tylko przewoźnicy, stanowiący własność miasta lub zatrudnieni do realizacji obsługi komunikacyjnej całego miasta lub poszczególnych linii).

Modele organizacji i zarządzania komunikacją miejską wyodrębnione według kryterium zakresu regulacji przez władzę publiczną oraz występowanie zakresu konkurencji.

