

ODPIRANJE TRGOV ŽELEZNIŠKEGA TRANSPORTA V EVROPI

Opening Up European Rail Transport Markets to Competition

1 Uvod

Tradicionalno je vpliv države na dogajanje v transportu izredno močan, verjetno je prisotnost države v transportnem sektorju večja kot v katerem koli drugem sektorju narodnega gospodarstva. To je do nedavna še posebej veljalo za področje železniškega transporta.

Železnice so v večini držav začele izgubljati tržne deleže v prevozu tovora in potnikov, po drugi strani pa so zahtevale vse večje javne subvencije. Kronični primanjkljaji železnic in rastoče zahteve po državnem financiranju so predstavljali vse večji pristisk na vlade. Vsi naštetih dejavniki so, skupaj z bremenom tehničnih posebnosti železnice, postavili večino železnic v slabši položaj v primerjavi z drugimi vrstami transporta. Pokazalo se je, da se železnica v državni lasti ne more uspešno kosati s konkurenco zasebnih prevoznikov v cestnem transportu.

Tradicionalna enovita organiziranost železnice je postala nesmiselna. V mnogih državah so izdelali programe za preoblikovanje železniškega sistema, ki upoštevajo tudi možnost privatizacije železnice. Najbolj temeljito se je strukturne reforme železnic lotila Evropska unija (EU).

Temeljni elementi v procesu deregulacije in liberalizacije železniškega transporta v državah EU so:

- zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev med transportnimi nosilci,
- razmejevanje odgovornosti za infrastrukturo in transport,
- zagotavljanje svobodnega dostopa v železniško omrežje,
- razmejitev področja prevoza oseb ("tržne in netržne storitve"),
- zagotavljanje učinkovitega menedžmenta železnice.

Cilji preoblikovanja evropskih železnic so (Ogorelc 2004, 216–217):

- izboljšati ekonomsko učinkovitost železnice;
- zmanjšati primanjkljaj železnic in breme javnega financiranja;
- spodbuditi železnico, da bo delovala po tržnih načelih;
- pridobiti ustvarjalni menedžment;
- povečati delež zasebnega sektorja;
- vzpodbuditi intermodalno konkurenco,
- v javnem potniškem prevozu upoštevati javni interes.

Uresničevanje enotnega trga za železniški tovorni transport je pomemben element skupne transportne politike EU. Možnost prostega dostopa na ta trg bi moralo spodbuditi tržno tekmo in razvijanje novih storitev.

2 Prizadevanja za pospeševanje železniškega transporta v EU

V procesu preoblikovanja evropskih železnic je komisija EU je sprejela tri svežnje ukrepov (podrobneje Ogorelc 2004, 217–218, Castaldo in Nicita 2005, 17–19). Temelj strukturne reforme železnic v EU predstavlja smernica o razvoju železnic (91/440/EEC).

dr. Anton Ogorelc, izr. prof.
Univerza v Marboru
Ekonomsko-poslovna fakulteta

Izvleček

UDK: 656.2(4)

EU je začela z ambicioznim programom liberalizacije železnic; cilji so preoblikovanje nacionalnih železnic, odpiranje nacionalnih transportnih omrežij novim ponudnikom in ustvarjanje enotnega trga evropskih železnic. Za spremljanje odprtosti železniškega trga v državah EU so razvili indeks liberalizacije železnic, t. i. indeks LIB, ki vključuje storitve prevoza tovora in potnikov. Avtor najprej prikaže proces liberalizacije evropskega železniškega sektorja. Osrednji del članka je namenjen razčlenitvi koncepta indeksa LIB in njegovih podsistemov. Sledi kritična ocena indeksa LIB.

Ključne besede: železniška transportna politika EU, liberalizacija železniškega trga, razdvajanje železniške infrastrukture in prevoznih storitev, indeks liberalizacije železnic, indeks LIB

Abstract

UDC: 656.2(4)

The EU has started an ambitious programme of railway liberalisation. Its goals are the restructuring of national railways, opening up national rail networks to new transport carriers, and the creation of a single European railway market. The Rail Liberalisation Index (LIB Index) – encompassing both rail-bound freight and passenger services – is developed for ascertaining the degree of openness of EU rail transport markets. The author first outlines the European rail sector liberalisation process. The focal point of the article is the analysis of the Rail Liberalisation Index and its sub-systems. A critical assessment of the LIB Index follows.

Key words: EU rail transport policy, liberalisation of the rail market, separation of rail infrastructure and transport operations, rail liberalisation index.

Amandmaji k smernici 91/440/EEC o razvoju železnic (v okviru drugega svežnja smernic) opredeljujejo:

- računovodsko razmejitev med upravljanjem z železniško infrastrukturo in izvajanjem železniških transportnih storitev, prav tako pa tudi računovodsko razmejitev med potniškim in tovornim železniškim prevozom;
- neodvisnost upravljavca infrastrukture pri poslovnih odločitvah, kar pomeni samostojnost pri sprejemanju poslovnega načrta v okviru nacionalne transportne politike, odgovornost za učinkovito izkoriščanje in razvoj železniške infrastrukture;
- neodvisnost upravljavca železniške infrastrukture pri pripravi in sprejemanju temeljnih elementov upravljanja z vozno potjo: to so licenciranje, dodeljevanje vlakovnih poti, določanje uporabnine in sprejem varnostnih standardov;
- trase transevropskega železniškega omrežja za tovorni prevoz (TERFN, Trans European Railway Freight Network), ki so dostopne vsem železniškim prevoznikom z licenco (izdelan je seznam glavnih prog in luk, prikazane so možnosti dostopa do naprav in drugo);
- nadzor nad uporabo železniškega omrežja (s poudarkom na upravljanju predvsem z infrastrukturo) z vidika sodelovanja med posameznimi organi držav članic.

Komisija EU je leta 2004 predstavila tretji železniški paket. Ta predlaga odprtje mednarodnega železniškega potniškega prevoza konkurenci znotraj EU do leta 2010. Razvoj sistema prevoznega režima je še v začetni fazi.

Koncept harmonizacije za uvajanje smernic v železniškem transportu v nacionalno zakonodajo se razlikuje od splošnega pravnega principa, ki velja na območju EU. Države lahko v okviru osnovnih izhodišč uporabijo lasten način liberalizacije železnic. Vendar pa je določeno, da se različice liberalizacije med seboj primerjajo, tako da se lahko določi njihova ustreznost. Države članice imajo tudi določeno stopnjo svobode pri izvrševanju smernice o železniški infrastrukturi.

Najpomembnejši ukrep za oživitev železnic je delitev železniške infrastrukture in izvajanja prevoza. Pomemben je tudi ukrep, ki dovoljuje prost dostop do infrastrukture. Ta dostop mora biti enakopraven za vse prevoznike z licenco. Za uspešno delovanje železnic je torej pomembno, da se trg odpre za konkurenčna železniška podjetja.

Pomembni elementi programa za oživljanje železnic so:

- odpiranje nacionalnih transportnih trgov za kabotažo,
- uveljavljanje visokih standardov za varnost železniškega omrežja,
- posodabljanje smernic o interoperabilnosti železniškega sistema (uskladitev tehničnih zahtev in pravil glede uporabe vseh komponent železniških omrežij),
- postopno odpiranje čezmejnega trga potniških storitev,
- uveljavljanje ukrepov za izboljšanje kakovosti železniških storitev,
- uveljavljanje ukrepov za zagotavljanje pravic uporabnikov.

V dokumentu »Enotna strategija za raziskave evropskih železnic do leta 2020« (A joint strategy for European rail research 2020) so predstavljeni cilji v razvijanju železnic do leta 2020:

- 10-odstotni tržni delež v EU v potniškem prevozu,
- 15-odstotni tržni delež v EU v tovornem prevozu,
- 50-odstotni prihranek zaradi učinkovitejše izrabe energije,
- 50-odstotno zmanjšanje onesnaževanja okolja.

Rast tržnega deleža železnice v transportu je možno doseči s spremembami usmeritev skupne transportne politike. EU želi doseči premik ravnovesja med transportnimi nosilci (angl. modal split), in to predvsem v korist železnice. Prednostne naloge so izgradnja infrastrukture, primerne za sodoben transport, povezljivost (ali interoperabilnost) med omrežji in sistemi, iskanje inovativnih železniških tehnologij in transparentnost stroškov.

Po vzoru ZDA, kjer je železniško omrežje rezervirano za tovorni transport, EU načrtuje izgradnjo multimodalnih koridorjev, na katerih bi imeli prednost prevozi tovora ali bi bili v celoti namenjeni za tovorni transport. Uporabili bodo v veliki meri obstoječe proge, na območjih z zelo gostim prometom (zlasti v mestnih območjih) pa bo zaradi ločitve prog za tovorni in potniški prevoz potrebna izgradnja novih prog. Posebno rešitev predstavlja predvidena izgradnja železniških prog za visoke hitrosti.

Posebno pozornost zahtevajo varnostni standardi. Železnice so bile vedno varnejše kot ceste. Kljub temu pa je v zadnjem obdobju število železniških nesreč opozorilo javnost in oblasti na varnost v železniškem transportu. Zaradi naraščajočega povpraševanja po storitvah mednarodnih razsežnosti mora interoperabilnost jamčiti enak nivo varnosti, če ne še višji, kot jo je danes moč doseči na nacionalni ravni. To zahteva ukrepanje na tehničnem nivoju in administrativni ravni. Na tehničnem nivoju je treba postaviti standarde za vsako sestavino železniškega sistema, na administrativnem področju pa določiti dolžnosti in odgovornosti za vse udeležence v transportu.

Bela knjiga Evropske komisije o transportni politiki (2001) poudarja, kako neučinkovit železniški transport neugodno vpliva na transportni sistem kot celoto. V okviru sprejete transportne politike EU mora vsak transportni nosilec izkoristiti svoje prednosti. Železniški transport je primeren zlasti za prevoz tovora na dolge razdalje, ki jih geografska razširitev EU še podaljšuje. V fazi izvedbe je program »Marco Polo« (od leta 2003 do 2007). Temeljna ideja programa je, da se uveljavijo (intermodalne) transportne storitve, ki bodo ponudile alternativo cestnemu transportu.

3 Proces liberalizacije železniškega sektorja

3.1 Razmejitev infrastrukture in prevoznih storitev

Strukturna reforma v železniškem transportu je prinesla novo organiziranost železniškega transportnega trga (podrobneje v Ogorelc 2004, 220–223). Z ločitvijo infrastrukture od prevozne dejavnosti so se začela

ustanovljati podjetja za železniško infrastrukturo. Oblikovala sta se dva trga: trg železniške prevozne poti in trg železniških transportnih storitev.

Pri razpravi o ločitvi vozne poti in prevoznega procesa so se oprli na organiziranost zračnega transporta. Tu sta namreč prevoz in infrastruktura (letališča) ločena že od nekdaj. Zračni prevozniki niso obremenjeni z izgradnjo, organiziranjem in obratovanjem letališč. Začrtane vozne poti lahko primerjamo z dodeljevanjem t. i. slotov (pravicami pristajanja letal) v zračnem transportu. Je ta sistem primeren tudi za železnico? Ekonomisti na to vprašanje odgovarjajo pritrdilno.

Razmejitev dejavnosti infrastrukture in prevozne dejavnosti na železnici ima dve glavni obliki:

- ohranjena je vertikalna organiziranost železnice (razmejitev dejavnosti je računovodska ali organizacijska),
- dejavnost železnice je organizirana v dveh ali več povsem ločenih delih (institucionalna razmejitev dejavnosti).

V Evropi so povečini izvedli funkcionalno ločitev infrastrukture in storitev, kar predvideva smernica EU 91/440 in njene dopolnitve.

Skupni imenovalec nove organiziranosti je, da je upravljavec infrastrukture (odgovoren za vzdrževanje in modernizacijo železniške infrastrukture ter vodenja transporta) bodisi samostojna družba v sestavi holdinga ali pa stroškovni center, vendar z ločenim računovodstvom v enotnem železniškem podjetju. V vseh primerih država prevzema vse obveznosti in odgovornosti za financiranje in razvoj te infrastrukture. Druga značilnost je, da sta potniški in tovorni transport ločeni dejavnosti, lahko pa sta povezani v holding.

Kakšna je organiziranost železnice v praksi? V krogih železniških strokovnjakov in v tradicionalnih železniških podjetjih prevladujejo zagovorniki integriranega modela organiziranosti, v katerem bi nediskriminacijski pristop drugim prevoznikom zagotavljala posebna regulatorna institucija države. Najbolj temeljita je bila reforma na britanskih železnicah. Velika Britanija je razdelila enovito železniško podjetje in privatizirala obe dejavnosti, dejavnost prevoza in infrastrukturo. Manj izrazit pristop vertikalne ločitve so uporabili najprej na Švedskem, potem pa še v nekaterih drugih evropskih državah.

V državah EU se uporabljajo tudi različni modeli za obračunavanje uporabnine (cena vozne poti). Ta ne sme biti previsoka, saj bi to preveč obremenilo prevoznike in bi se cena prevoza blaga povečala. Po drugi strani pa ne sme biti prenizka, saj mora zagotoviti vsaj delno pokritje stroškov vzdrževanja in posodobitve infrastrukture. Kot osnovni princip so sprejeli koncept pokrivanja mejnih stroškov. Države pa se lahko same odločijo, ali bodo pokrivalo stroške v večjem obsegu.

3.2 Nediskriminiranje prevoznikov

Pomembna je pravna ureditev razmerij med ponudniki transportnih storitev, upravljavci infrastrukture in novimi

ponudniki. Sprejeta je bila smernica, ki opredeljuje pogoje in postopke pri podeljevanju licenc. Pravica do prostega dostopa mora biti zagotovljena enakopravno za vse prevoznike, ki izpolnjujejo predpisane pogoje. V večini držav pogoje za dostop na trg nadzira posebni nadzorni organ. V osrednjem delu Evrope bolj zagovarjajo model, v katerem bi neoviran pristop drugim prevoznikom zagotavljal upravljalni organ izven tradicionalne železnice, saj je lahko bolj objektiven.

Pristop do objektov na železniškem omrežju je osrednji predmet razprave. V nekaterih omrežjih je pristop privatnih železniških podjetij do infrastrukturnih objektov, kot so ranžirne postaje in odstavni tiri, otežen, ker so ti pogosto "rezervirani" za nacionalne prevoznike z dolgoročnimi pogodbi.

Za diskriminacijo železniških prevoznikov gre, če upravljavec infrastrukture vodi selektivno politiko dodelitve tras, kar pomeni, da nekaterim podjetjem postavlja ovire ali celo onemogoči uporabo tras. Primeri diskriminiranja lahko nastanejo pri (1) neposrednem poslovnem razmerju med upravljavcem infrastrukture in železniškim podjetjem ali se (2) pojavijo na drugih ravneh železniškega sistema in vplivajo na dostop do omrežja posredno. Govorimo o neposredni (izhaja iz upravljavca infrastrukture) in posredni diskriminaciji uporabnikov infrastrukture.

Ena izmed večjih ovir za razvijanje privatnih železniških storitev je nerazvitost trga železniških storitev. Le redki železniški dobavitelji in podjetja za najem voznega parka so aktivni na evropskem trgu. Obstaja nekaj manjših posredniških podjetij za najem lokomotiv.

Članice EU so obvezane sprejeti standarde za liberalizacijo železniškega sektorja v nacionalno zakonodajo. Pravica dostopa še ne zagotavlja, da bodo železniški tovorni prevozniki drugih držav sposobni konkurirati domačim podjetjem (podrobneje v Ogorelc 2003b, 248–253).

3.3 Obseg liberalizacije

Možnost vertikalne razmejitve železnice in udeležba zasebnega sektorja sta primeren okvir za večjo liberalizacijo železniškega sektorja. Izbor metode za prestrukturiranje železnic se izvede glede na postavljene cilje, ki jih zasleduje nadzorna institucija (regulator); upoštevati pa je treba tudi zahteve ekonomskega okolja.

Eden izmed pomembnejših elementov so finančne omejitve, ki jih je sprejela država v procesu reorganiziranja železnice in zahtev po zmanjševanju finančne obremenitve države. Drugi element je zasledovanje interne (ali stroškovne) učinkovitosti v pomenu zagotavljanja storitev ob najnižjih možnih stroških. Zato je treba ustvariti pogoje za učinkovito izrabo virov. Opredelimo lahko tudi socialne cilje, kot so olajšave za javni potniški prevoz. Vlada lahko zasleduje tudi cilj optimalne razdelitve kapacitet. S tem podpira koordinacijo z drugimi vrstami transporta in celotno zmanjševanje tveganja ob zahtevi po vzdrževanju storitev (npr. v potniškem prevozu).

Tabela 1: Možnosti organiziranosti železnice

Oblika organiziranja	Cilji							
	Finančni	Notranja učinkovitost	Učinkovitost alokacije	Dinamična učinkovitost	Minimiziranje rizikov	Razdelitev zmogljivosti	Nediskriminacija	
(1) Vertikalna integracija – vladni nadzor	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	
(2) Vertikalna integracija – javno podjetje	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	
(3) Vertikalna ločitev – javno podjetje	X	X	✓	✓	✓	X	✓	
(4) Konkurenčni dostop – režim koncesij	✓	✓	✓	nejasno	nejasno	X	✓	
(5) Vertikalna ločitev – režim koncesij	✓	✓	✓			X	✓	
(6) Vertikalna integracija – privatno podjetje	✓	✓	X			X	✓	X
(7) Konkurenčni dostop – privatno podjetje	✓	✓	X			X	X	X
(8) Vertikalna ločitev – privatno podjetje	✓	✓	X			X	X	X

Vir: Povzeto po Campos in Cantos (2000, 16).

S kombiniranjem ciljev se ustvarijo različne možnosti organiziranja železnice. Možnosti prikazuje tabela 1, v kateri so različice prikazane v padajočem vrstnem redu z vidika udeležbe zasebnega sektorja.

Liberalizacija, ki vključuje koncesijski sistem – scenarija 4 in 5, ima lahko nekatere prednosti, tudi glede zmanjšanja obremenitve proračuna. Možno pa je, da ti učinki niso tako veliki kot pri direktni privatizaciji. Koncesijske pogodbe blažijo nekatere negativne posledice, ki izhajajo iz delovanja zasebnih podjetij. Z vidika javnega interesa je pomembno tudi obratovanje prog, ki ne prinašajo dobička. Koncesijska oddaja teh prog zasebnim prevoznikom, ki zahtevajo nižjo stopnjo javnih subvencij, uresničuje cilj učinkovitosti in cilj nediskriminacije.

Železniške koncesije so ugodna oblika za reševanje izzivov pri preoblikovanju železnic. Ponavadi se koncesija sklene z dolgoročno pogodbo, pri čemer je vertikalno ali horizontalno integriran sveženj (tovor in/ali potniki) železniških storitev prodan na dražbi zasebnim podjetjem, finančna sredstva pa pridejo v proračun. Pomemben element liberalizacije je alokacija zmogljivosti železniške infrastrukture. Na tem področju je potrebna transparentnost, da se zagotovi nediskriminacija med železniškimi podjetji in menedžerji železniške infrastrukture (gl. točko 3.2).

Tabela 2: Struktura indeksa liberalizacije (Indeks LIB)

UVELJAVITEV TRGA	REZULTAT LIBERALIZACIJE INDEKS COM	CENA, KAKOVOST, SUBVENCIJE NAPREDOVANJE KONKURENCE
Indeks liberalizacije	indeks ACCESS indeks LEX	operativne in druge ovire za vstop na trg pravni okvir (sprejem smernic EU)

4 Merjenje odprtosti trga železniških storitev

4.1 Koncept »indeksa liberalizacije železnic«

Indeks liberalizacije železnic (v nadaljevanju indeks) je celovit instrumentarij za merjenje odprtosti evropskega trga železniških storitev. Koncept merjenja je izdelala skupina strokovnjakov podjetja IBM (IBM Consulting Service) in prof. dr. Christian Kirchner. Prvič so indeks liberalizacije izračunali za leto 2002, v študiji so obravnavali železniški transport v tedanji petnajsterici držav članic. Pri indeksu liberalizacije 2004 so v raziskavo vključili nove članice EU (brez Malte in Cipra). V raziskavo je vključenih 25 držav, poleg članic EU še Norveška in Švica.

Cilj študije ni ugotavljanje absolutne stopnje liberalizacije železnice, pač pa ugotavljanje relativne stopnje odpiranja trga v posameznih državah. Študija preučuje tudi relativno višino ovir pri dostopu na trg in do potencialnih tržnih udeležencev.

Deleži ocenjenih tržnih segmentov so:

- železniški tovorni transport (ovrednoten s 50 %),
- potniški prevoz na dolge razdalje (ovrednoten s 25 %),
- potniški prevoz na kratke razdalje (ovrednoten s 25 %).

Poudariti moramo, da zaradi relativne majhnosti držav ali posebnih značilnosti železniškega transportnega trga pri nekaterih državah ni upoštevan kriterij dolžine vozne poti (razdelitev prevozov na dolge in kratke razdalje).

Zaradi nekaterih sprememb na področju zakonodaje – tu je pomemben sprejem tretjega svežnja smernic o železniškem transportu – so raziskovalci spremenili nekatera vprašanja v katalogu.

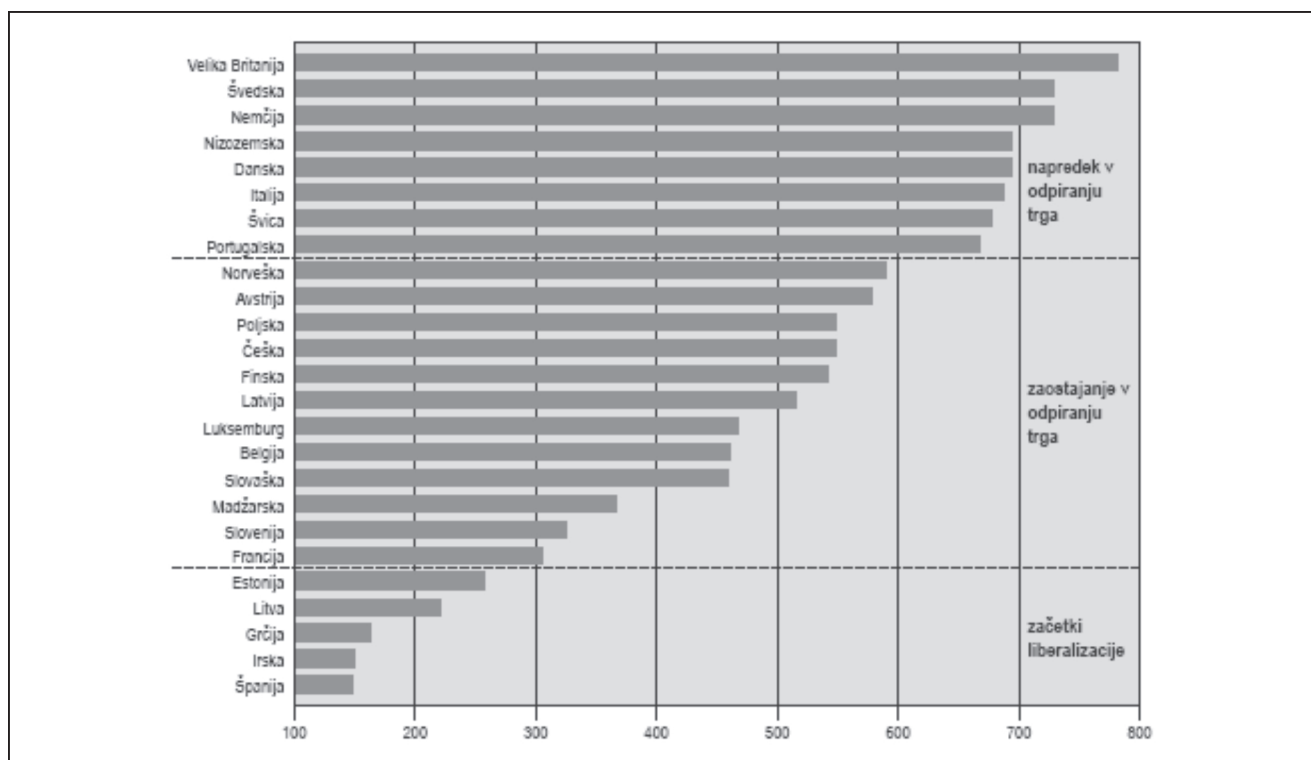
Indeks LIB 2004 je izračunan na osnovi interpolacije rezultatov dveh (pod)indeksov, to sta LEX in ACCESS. Poseben segment raziskave predstavlja indeks COM, ki meri dinamiko konkurence v železniškem transportnem sektorju. Kratka vsebina indeksov:

- Indeks LEX – pravne osnove vstopa na trg (formalni sprejem železniških smernic EU v državah članicah)
- Indeks ACCESS – možnosti dostopa na trg in ovire v praksi.
- Indeks COM – dinamika konkurence v železniškem transportu.

Večjo težo ima indeks ACCESS, njegov delež v strukturi celotnega indeksa liberalizacije znaša 70 odstotkov. Indeks LEX predstavlja 30-odstotni delež, največjo težo (45 %) ima ureditev odprtosti trga (angl. regulation of market access).

Vsak (pod)indeks je rezultat številnih področij (in kriterijev), ki so razdeljene na več nivojev oz. stopenj. Nivoji so: indeks LIB, indeksa LEX in ACCESS, področja raziskave, in kriteriji.

Slika 1: Rezultati indeksa liberalizacije (LIB)



Vir: IBM Business Consulting Services (2004), Kirchner (2004).

4.2 Rezultati raziskave

Obseg odpiranja železniškega trga v obravnavanih državah razdelimo na tri skupine. Razmejitev izvedemo na osnovi doseženega števila točk: nad 600 točk – vodilna skupina držav, od 300 do 600 točk – druga skupina držav, do 300 točk – tretja skupina držav (gl. študijo IBM 2004, Kirchner 2004).

Vodilna skupina držav, v kateri so Velika Britanija, Švedska, Nemčija, Nizozemska, Danska, Italija, Švica in Portugalska, je v odpiranju železniškega trga zelo dobro napredovala. Ta skupina je dobila oznako »napredek v odpiranju trga« (na sliki 1 označeno kot »napredek v odpiranju trga«). Vodilne države imajo relativno prijazno zakonodajo za vstop novih ponudnikov železniških prevoznih storitev (indeks LEX) in nediskriminatorne pogoje dostopa na trg (indeks ACCESS). Novinki v tej skupini sta Portugalska in Italija. Druge države prve skupine so svojo vodilno vlogo z izboljšanimi rezultati samo potrdile.

V skupino držav, ki »zaostajajo v odpiranju trga« (v študiji so skupino imenovali »zamujanje«) spadajo Norveška, Avstrija, Poljska, Češka, Finska, Latvija, Luksemburg, Belgija, Slovaška, Madžarska, Slovenija in Francija. V tej skupini je večina novih držav članic. Omejitve železniškega trga so največje v Estoniji, Litvi, Grčiji, Španiji in na Irskem, države so dosegle manj kot 300 točk.

Prednosti in slabosti v procesu liberalizacije železnice po posameznih državah avtorji ugotavljajo s podrobnejšo analizo obeh podindeksov. V primerjavi z letom 2002 je samo trem državam, Luksemburgu, Italiji in Portugalski, uspela uvrstitve v višjo skupino. Nekaj držav, ki niso bile vključene

v raziskavo leta 2002, kaže boljše rezultate kot države nekdanje petnajsterice EU.

Indeks LEX kaže pravno ureditev dostopa na trg (slika 2). Nemčija in Velika Britanija sta trenutno z vidika konkurenčnosti zgledno urejeni. Poljska, Slovenija, Latvija in Finska so po indeksu LEX relativno visoko uvrščene. Te države izkazujejo pri formalni pravni ureditvi nadpovprečne rezultate, izgubijo pa dobro pozicijo v skupnem indeksu liberalizacije železnic zaradi nizkih rezultatov v indeksu dostopa na trg.

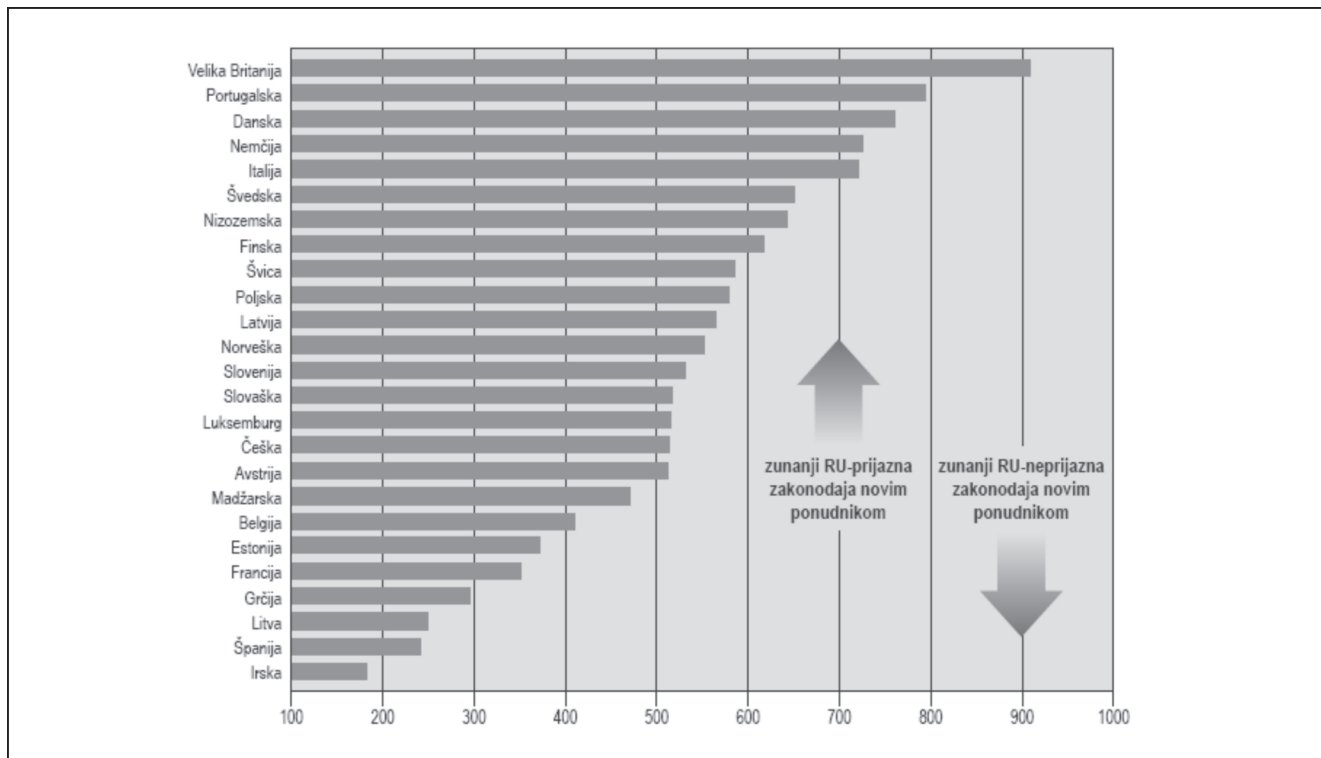
Kljub temu da nekatere države trdijo, da spreminjajo svojo zakonodajo skladno s smernico 2001/14/EC, v liberalizaciji trga zaostajajo. To so Madžarska, Belgija, Francija, Grčija, Litva, Španija in Irska.

Indeks ACCESS

Podobno kot pri skupnem indeksu so najvišje uvrščene Švedska, Nemčija in Velika Britanija (slika 3). Operativne ovire, kot so pogoji dostopa na trase, dodeljevanje vlakovnih poti in dostop do ostalih operativnih sredstev železnice, ki imajo največjo težo (50 % indeksa ACCESS), so najnižje v državah, ki se uvrščajo v prvo skupino po skupnem indeksu. Izjemi sta Finska in Belgija: obe imata izjemno nizke operacijske ovire, imata pa praktično zaprt trg za domače konkurente in zato nepomembne izkušnje v oskrbi storitev za nove prevoznike.

Pomembno področje raziskave analize indeksa ACCESS je stopnja dejanskega dostopa na nacionalni trg. V primerjavi z drugimi področji raziskave kažejo podatki indeksa ACCESS precejšnje razlike med individualnimi tržnimi

Slika 2: Rezultati indeksa »pravne ureditve dostopa na trg«



Vir: IBM Business Consulting Services (2004), Kirchner (2004).

segmenti. Države v prvi skupini izkazujejo odprt dostop za domači železniški tovorni transport, vendar sta samo Nemčija in Italija izbrali relativno liberalni dostopni režim za potniški trg na dolge razdalje.

Pripravljenost države za informiranje tržnih udeležencev (šteje 5 % v indeksu ACCESS) je prvi indikator odprtosti države. Kljub temu imajo nekatere države, ki sicer zagotavljajo informacije, še vedno relativno nizko stopnjo odprtosti trga. Švica je vodilna v Evropi glede zagotavljanja informacij osebnega in javnega značaja.

Administrativne ovire, kot je izdaja licenc, varnostnih certifikatov in dovoljenj za lokomotive, predstavljajo 20 odstotkov indeksa. Izdajanje licenc je najbolj liberalno v državah prve skupine.

Indeks COM

Indeks COM kaže dinamično napredovanje konkurence na trgih železniškega transporta (slika 4). Vse relativno liberalne države po skupnem indeksu liberalizacije so, z izjemo Portugalske in Italije, tudi po tem kriteriju uvrščene visoko. O teh državah lahko govorimo, da se uspešno razvija proces liberalizacije železniškega transporta (»nastajanje konkurence«). Na Portugalskem obratuje še vedno ena sama nova privatna družba (aktivna na progi dolžine 22 kilometrov). V Italiji nastajajo nekateri problemi pri izvajanju prevozne dejavnosti (npr. problem varnostnih certifikatov) za več kot 30 domačih prevoznikov.

Največje število aktivnih novih prevoznikov v Evropi ima Nemčija. Upoštevanje velikost železniškega trga deluje na Nizozemskem največje število prevoznikov v Evropi.

Švica je lahko vzor pri dinamiki odpiranja trga v segmentu tovornega železniškega transporta. V skupini držav z relativno odprtim trgom je Velika Britanija poseben primer, saj obratuje na železniškem trgu malo novih ponudnikov. Švedska je dosegla precejšnje uspehe v izboljšanju modalne delitve na področju železniškega potniškega prevoza. V Belgiji imajo, poleg največjega prevoznika (SNCB), še štiri licenčne zunanje prevoznike, a je samo eden od njih aktiven preko meja.

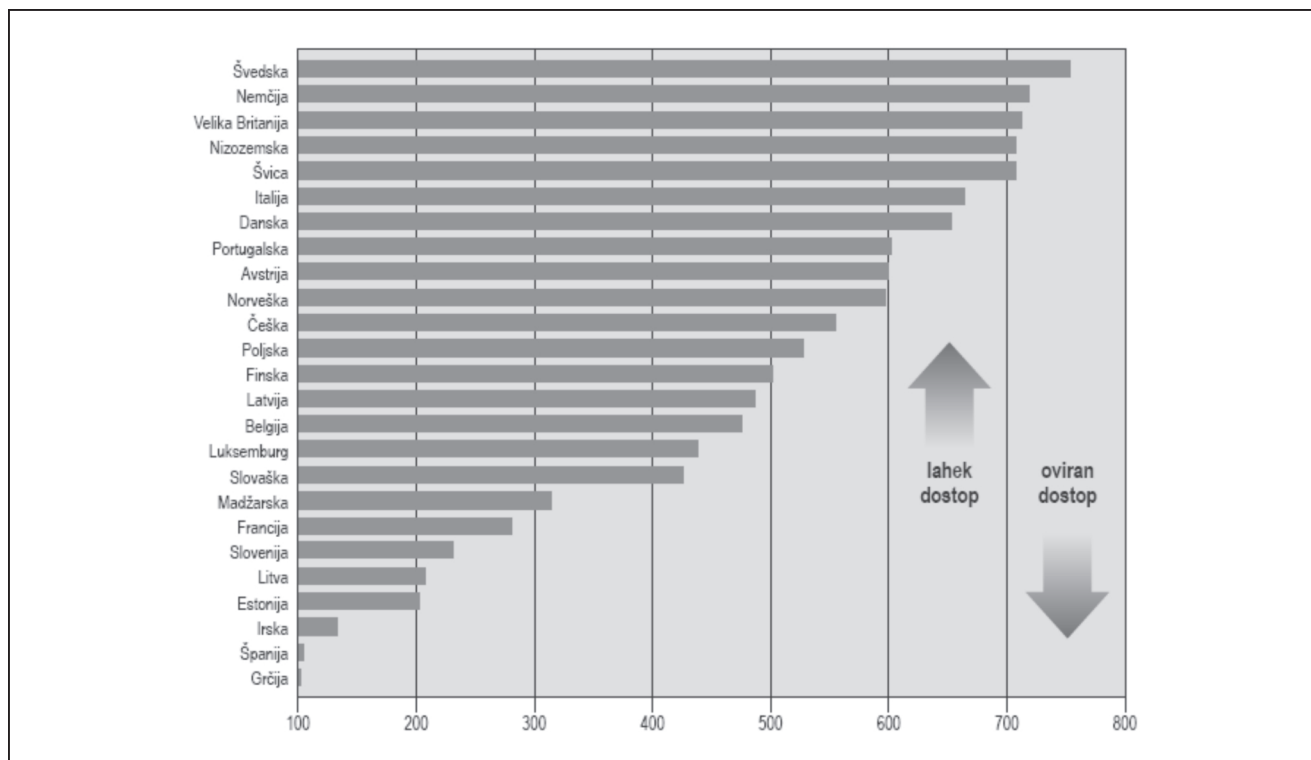
Od novih držav članic imajo Češka, Slovaška, Latvija in Poljska največ aktivnih zunanjih prevoznikov. V Estoniji poskušajo privatizirati prevoznika (državne železnice) in infrastrukturo.

4.3 Povzetek ugotovitev študije

Študija z naslovom »Liberalizacijski indeks 2004« obravnava dve glavni področji liberalizacije evropskih trgov tovornega transporta: (1) možnost vstopa novih prevoznikov na transportni trg in (2) vplive liberalizacije in druge vplive na razvoj transportnega trga.

Da lahko primerjamo različne nacionalne koncepte liberalizacije, potrebujemo zanesljivo empirično informacijo, kako proces odprtja trga napreduje. Ne gre za zbiranje podatkov o absolutni stopnji odprtja trga posameznih železniških trgov, pomembni so podatki o relativnem odprtju trga na konkretnih trgih. S pomočjo indeksa lahko preučujemo dobre in slabe strani posameznega modela liberalizacije železnic. Študija ne obravnava dileme, ali bo neki model liberalizacije (v danem cenovnem okviru) dokazal svojo premoč, temveč zagotavlja podatke, s katerimi lahko z večjo gotovostjo napovemo, kako in v kakšnem času

Slika 3: Rezultati indeksa »vstop na trg« (ACCES)



Vir: IBM Business Consulting Services (2004), Kirchner (2004).

se bo zgodila dejanska liberalizacija trga železniških storitev (IBM 2004, Kirchner 2004).

Odpiranje nacionalnih železniških trgov v Evropi teče na zelo različnih ravneh. S pomočjo indeksa liberalizacije železnic 2004 lahko razdelimo države po kriteriju odprtosti trga na tri skupine. Najvišje ocenjene države v letu 2002, to so Velika Britanija, Švedska, Nemčija, Nizozemska, Danska in Švica, so ponovno v ospredju. Stabilnost njihovega položaja kaže, da je (1) odprtost trga domena razvitejših držav, in da je (2) liberalizacija železniškega trga dolgotrajen proces.

V nekaterih državah so se spremenile pravne podlage in pogoji vstopa na trg za železniško konkurenco. Portugalska in Italija npr. sta prišli v drugo skupino dinamične liberalizacije. Kljub sprejetim železniškim smernicam in zahtevam EU za postopno uvajanje konkurence ostaja železniški trg v nekaterih državah članicah praktično nedostopen. V nekaterih državah, kot so Estonija, Litva, Grčija, Irska in Španija, se proces liberalizacije železnic tako rekoč še sploh ni začel.

Rezultati indeksa COM po mnenju avtorjev v veliki meri potrjujejo rezultate drugih skupnega indeksa liberalizacije ter (pod)indeksov ACCES in LEX. Vodilne države v po skupnem indeksu – Velika Britanija, Švedska in Nemčija – so tudi države z zavirljivo stopnjo konkurence na železniških trgih, saj kažejo velik porast vstopa novih železniških prevoznikov v primerjavi z letom 2002.

V študijo so prvič vključene nove članice EU. Treba je poudariti, da se večina teh držav uvršča v drugo skupino (»zamudak«), mnoge so v obdobju zadnjih let ustvarile prijaznejše konkurenčne pogoje od nekaterih starejših držav članic.

4.4 Kritična ocena indeksa liberalizacije

Problem zbiranja statističnih podatkov o gibanju cen in s tem problem indeksnih števil nam povzroča težave že na področjih, kjer je indeksiranje običajno in temelji na obširnih in reprezentativnih sklopih podatkov. Najbolj znana je uporaba indeksov, ki ponazarjajo gibanje inflacije, cene naravnih virov in razmerja cen v zunanji trgovini (angl. terms-of-trade). Poseben problem pa nastane, ko iščemo kvantitativni izraz za dejavnost, ki je ne moremo izraziti v merskih enotah.

Nedvomno je problem indeksiranja mnogo težji na področjih, kjer obstajajo oziroma prevladujejo zgolj kvalitativne meritve. V takih primerih vplivajo na končni rezultat opredelitve sestavljavcev indeksov in vrednostne, seveda subjektivne, sodbe strokovnjakov, ki sodelujejo v anketah.

Pomembni elementi pri oblikovanju indeksov so:

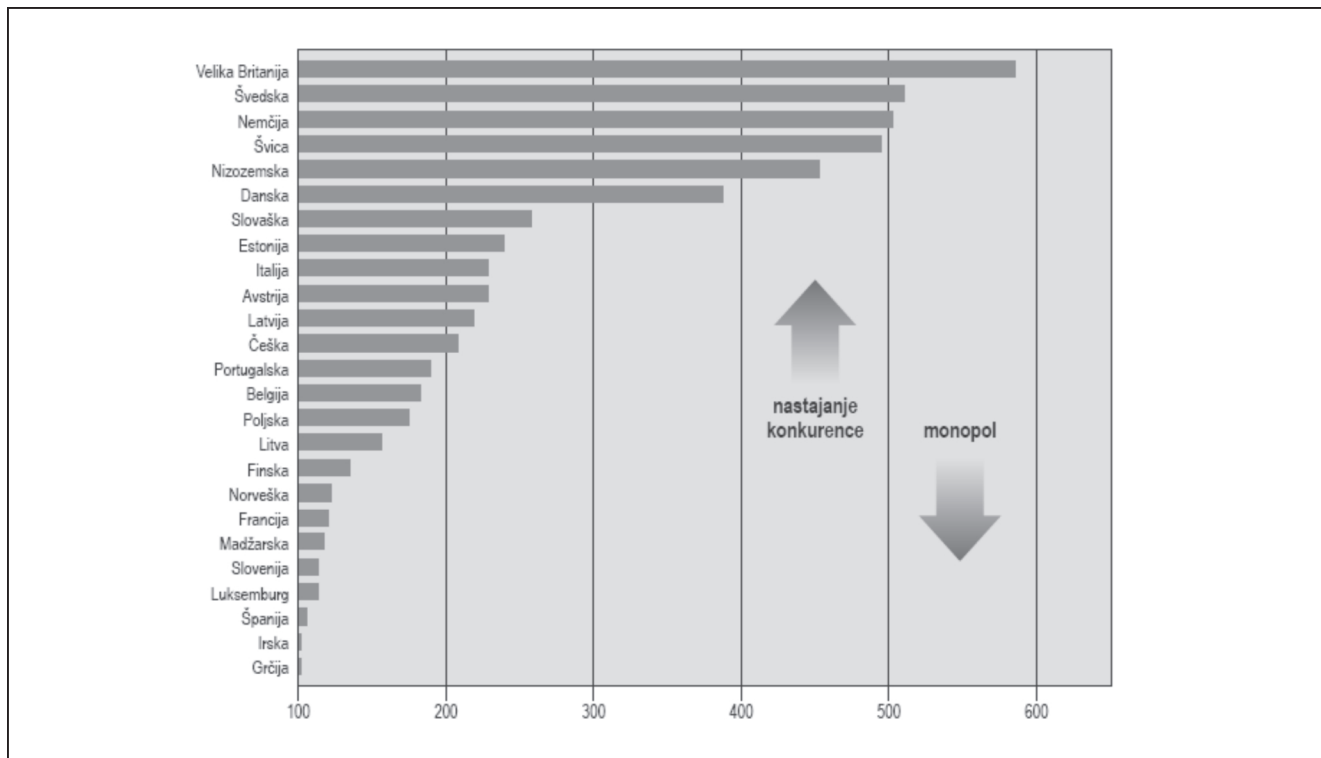
- opredelitev trga in ponderiranje segmentov trga,
- opredelitev ključnih elementov indeksa in omejitve,
- opredelitev pomembnosti (ponderja) ključnih elementov in vsake od vključenih opazovanj.

V nadaljevanju prikazujemo nekatere pomanjkljivosti pri oblikovanju indeksa liberalizacije železnic (indeks LIB 2004).

4.4.1 Problem zajemanju podatkov

V raziskavi (in s tem pri izračunavanju indeksa liberalizacije) avtorji ne razkrijejo profila izbranih intervjuvancev in strokovnjakov s področja železniškega transporta (npr. izobrazba, mesto zaposlitve in drugo), ki so jih vključili v raziskavo. Tako ne spoznamo tudi morebitnega

Slika 4: Rezultati indeksa »napredovanje konkurence« (COM)



Vir: IBM Business Consulting Services (2004), Kirchner (2004).

nasprotja interesov pri izbranih strokovnjakih. Ta opustitev preprečuje strokovni javnosti in medijem, da bi realno ocenili obseg liberalizacije na evropskih železnicah.

Edina informacija je tabela (gl. tabelo 2), ki za vsako državo posebej prikazuje, na katerih ključnih področjih so zbirali informacije za posamezne indekse (LEX in ACCESS) z enotnimi vprašalniki.

Opozoriti moramo na več resnih problemov pri zajemanju podatkov. Avtorji v nobeni od preučevanih držav niso uspeli pridobiti usposobljenih intervjuvancev za vse segmente železniškega transporta (ki jih je skupaj deset); najpomembnejši segmenti so: ministrstva za transport, upravljavci železniške infrastrukture (infrastrukturni menedžer), tradicionalna železniška podjetja (bivša državna podjetja), novi ponudniki transportnih storitev, regulacijski uradi (»regulatorji«) in uporabniki transportnih storitev (zunanjí uporabniki). Problem je še posebej očiten v primerih Belgije, Finske, Francije, Grčije, Irske, Litve, Luksemburga, Norveške, Slovenije in Španije, kjer so intervjuvali udeležence iz ene ali dveh kategoriji. Drugod (Madžarska, Velika Britanija, Slovaška) so sodelovali udeleženci v treh ali štirih kategorijah. Samo pri štirih državah (Nemčija, Nizozemska, Poljska in Švica) so sodelovali udeleženci iz praktično vseh kategorij. Povrhu vsega v raziskavi nikjer ni zabeleženo, katere podatke so (dodatno) preverjali.

Ker ne obstajajo nikakršne (niti posredne) informacije, kako so avtorji rešili očitne probleme pri zbiranju podatkov, se porajajo resni dvomi o veljavnosti nekaterih pomembnih rezultatov v posameznih državah. Posebej je vprašljiva primerljivost rezultatov med državami.

4.4.2 Ponderiranje segmentov železniškega transportnega trga

Železniški trg lahko razdelimo na več segmentov, to so: transportne storitve, dodatne storitve ter transportna sredstva, naprave in oprema. Nas zanima trg transportnih storitev. Tega sestavljata dva temeljna segmenta: prevoz tovora in potnikov, zadnjega delimo še na prevoz na dolge in kratke razdalje, vsakega lahko delimo še na domači in čezmejni prevoz. Poseben segment potniškega trga storitev predstavlja mestni (ali primestni) železniški prevoz. Velika pomanjkljivost raziskave je, da ne upošteva (pri)mestnega potniškega prevoza.

Posebej je vprašljivo ponderiranje obravnavanih segmentov: tovorni prevoz (50 %), potniški prevoz na dolge razdalje (25 %) in potniški prevoz na kratke razdalje (25 %). Tako razvrščanje nima nobene trdne empirične opore. V velikih državah (Francija, Nemčija, Italija) predstavlja – merjeno v prihodkih – največji delež prevoz potnikov na kratkih razdaljah, ki daje okoli 50 odstotkov vseh prihodkov, deleža prevoza tovora ali prevoza potnikov na daljše razdalje se gibljeta med 20 in 25 odstotki.

Upoštevanje statistiko bi bilo bolj realno ponderiranje prevoznih storitev tako: prevoz potnikov na kratkih razdaljah dobi najvišji ponder (50 %) kar pomeni, da bi praktično podvojil svoj delež v izračunu indeksa, tovorni prevoz in prevoz potnikov na dolgih razdaljah dobita enaka ponderja (vsak po 25 %).

Relativni deleži storitev se pri obravnavanih državah močno razlikujejo, pri nekaterih manjših državah (na primer Luksemburg) sploh ni možno razlikovati med storitvami na

Tabela 3: Elementi analize – indeks LIB 2004

	LEX		ACCESS					Homologacija		
	Ministrstvo za transport	Nadzorniki	Infrastrukturni menedžer	Regulacijski urad	Zunanji uporabniki	Urad za izdajanje licenc	Urad za izdajanje certifikatov	Urad za odobritev voznega parka	Železniška podjetja	Drugo
Avstrija	x	x	x	x	x				x	x
Belgija					x				x	
Češka	x	x	x		x					
Danska	x	x	x	x	x				x	
Estonija	x	x	x		x	x				
Finska	x		x							
Francija					x				x	
Nemčija		x	x	x	x	x	x	x	x	
Velika Britanija	x	x			x					x
Grčija				x					x	
Madžarska	x		x	x					x	
Irska	x									
Italija	x	x	x		x	x			x	
Latvija	x	x				x				
Litva	x			x						
Luksemburg					x				x	
Nizozemska	x	x	x	x	x		x	x		
Norveška			x						x	x
Poljska	x	x	x	x	x	x	x		x	
Portugalska		x		x	x					
Slovaška	x		x		x				x	
Slovenija	x			x					x	
Španija	x			x					x	
Švedska	x	x	x			x	x			
Švica	x	x	x		x	x	x	x	x	

Vir: IBM Business Consulting Services (2004), Kirchner (2004).

kratke in dolge razdalje. Nediferencirana shema ponderiranja indeksa liberalizacije lahko postane trajen vir močnega izkrivljanja rezultatov.

4.4.3 Odprtost trga in učinkovita konkurenca

Indeks liberalizacije so avtorji predstavili kot objektivno in vsestransko merilo zakonskih in dejanskih ovir vstopnih ovir na trg železniških storitev. Ali je to res?

Nekateri segmenti indeksa liberalizacije so korektni. Indeks LEX je zares izčrpen opis prava železniškega transporta, to je sprejetih zakonov.

Pomembnejši je indeks ACCESS. V njem ne najdemo opore pri odkrivanju dejanskih ovir v praksi železniškega transporta. Posredno so avtorji sami priznali to napako. Pravijo, da ni cilj indeksa zaznati vsako možno oviro za vstop na trg, ovir tudi ni treba klasificirati glede na cenovne kategorije. Indeks je dejansko neustrezen: z instrumentom ne moremo ugotoviti vseh pomembnejših vstopnih ovir in jih primerno ovrednotiti (npr. s skupnimi stroški vstopa na trg). Upoštevati je treba poseben položaj novih ponudnikov storitev, ki se morajo šele uveljaviti na transportnem trgu. Vstopne ovire in stroški vstopa so pomembne informacije za novega ponudnika pri odločanju o vstopu na trg.

Indeks liberalizacije ne upošteva velikih razlik med tovornim prevozom in prevozom oseb. Avtorji predpostavljajo, da se bodo novi ponudniki soočili z enako vrsto ovir v vseh obravnavanih segmentih železniškega trga. Drugače bi seveda potrebovali tri indekse, posebej za tovorni prevoz ter potniške storitve na dolge in kratke razdalje. Predpostavka o enakosti trga ni točna. V posameznih državah (gre za velike države) obstajajo razlike pri pristojnostih oblasti na nivoju države in na regionalnem nivoju po posameznih segmentih transportnega trga. Nekatero vstopno oviro so edinstvene za posamezni tržni segment, pojavljajo se lahko samo v enem segmentu (npr. javni potniški prevoz), v drugih dveh pa jih ni.

Iluzorno je poskušati meriti tržne deleže kot funkcijo »dostopne dolžine do vozne poti« (kot delež v celotni dolžini omrežja), kot je navedeno v študiji.

V študiji lahko zasledimo naslednjo implicitno predpostavko indeksa: to je hipoteza, da je povezava med strukturo trga, delovanjem trga in tržno učinkovitostjo (angl. market performance) zgolj enosmerna. Po mnenju avtorjev stopnja odprtosti trga železniških storitev – merjena z indeksom LIB in podindeksom LEX in ACCESS –

determinira raven dinamike konkurenčnosti na tem trgu (merjeno z indeksom COM). Predpostavka je problematična. Osnovna preprosta paradigma struktura–vodenje–učinkovitost je zastarel koncept. Zamenjala jo je realistična in bolj prefinjena predpostavka, da je povezanost temeljnih elementov tržnega procesa sicer močna, povratnih povezav med navedenimi elementi pa ni enostavno napovedovati.

Neposredna primerjava švedskega in nemškega trga – oba imata po indeksu LIB podobno stopnjo odprtosti – kaže ogromne razlike v pogledu tržnih deležev v lasti obstoječih ponudnikov na področju potniškega prevoza; tržni delež v tovornem prevozu je primerljiv in dosega okoli 10 odstotkov. Na Švedskem je delež novih ponudnikov na celotnem trgu dosegel 27 odstotkov (10 odstotkov za prevoz potnikov na dolgih razdaljah in skoraj 50-odstotni delež za prevoz potnikov na kratkih razdaljah), v Nemčiji so deleži novih prevoznikov v potniškem prevozu skromni (Knorr in Eichinger 2005, 16).

Skratka, indeks LIB 2004 in indeks COM ne zagotavljata zanesljivih informacij o intenzivnosti konkurenčnosti oziroma o »dinamiki konkurenčnosti« (angl. competitive dynamics) na trgih železniških transportnih storitev.

Liberalizacija trga železniških transportnih storitev je sredstvo za doseg vrste ekonomskih in političnih ciljev. Žal se oba indeksa (indeks LIB in indeks COM) v veliki meri izogneta odgovoru na vprašanje, ali so bili cilji liberalizacije doseženi. Ocenjujemo, da je indeks liberalizacije precej neizpopolnjen instrument za merjenje odprtosti trgov železniškega transporta.

Analiza trga železniškega transporta mora vsebovati podrobne podatke o učinkovitosti trga, kar vključuje gibanje cen, produktivnost, gospodarjenje železniških podjetij (zadolženost), kvalitativne vidike, kazalnike zadovoljstva potrošnikov in varnostne smernice.

5 Sklep

EU želi doseči tudi bolj uravnoteženo porazdelitev transportnih tokov med posameznimi vrstami transporta. Eden temeljnih ciljev skupne transportne politike EU je zato ustvarjanje pogojev za premik ravnovesja med transportnimi nosilci, posebej še v kopenskem transportu. To je bil tudi glavni razlog, da je EU začela proces revitalizacije železnic.

Stopnja vertikalne in horizontalne razdelitve železnice v državah članicah sega vse od homogene železnice do popolne razdelitve na infrastrukturo in prevoz. Ocene stopnje relativne odprtosti trga, ki jih kaže indeks liberalizacije, pa pokažejo, da lahko zelo različni modeli preoblikovanja železnic dosežejo podoben uspeh.

Izkušnje v liberalizaciji trga železniških transportnih storitev so v glavnem pozitivne. Glavni obeti pri odpiranju trga železniškega transporta so:

- odprtje domačega trga bo spodbudilo vstop novih ponudnikov železniških storitev v lokalnem in regionalnem prevozu,

- odpiranje nacionalnih transportnih trgov za kabotažo (vstop tujih prevoznikov), povečuje intramodalno konkurenco,
- svobodno izvajanje transportnih storitev v okviru EU bo izboljšalo konkurenčnost železniškega transporta v primerjavi z drugimi transportnimi nosilci,
- liberalizacija dostopa na omrežje za izvajanje dejavnosti prevoza pomembno vpliva na profil operaterjev, ker povečuje možnost oblikovanja celovitih logističnih storitev.

V procesu liberalizacije nacionalnih železniških trgov v Evropi je zaželen zanesljiva empirična informacija o stanju odprtja trga. Indeks liberalizacije železnic je, kljub pomanjkljivostim, ki smo jih obravnavali v prispevku, pomemben vir informacij v procesu liberalizacije evropskih železnic, posebej pa še v čezmejnem sodelovanju železnic iz držav EU. V strukturi indeksa so potrebne izboljšave. Razmisliti bi veljalo o ločenih indeksih za področje tovornega in potniškega prevoza, pri zadnjem pa tudi ločeno o daljinskih in lokalnih prevozih.

Literatura

1. Campos, Javier in Pedro Cantos (2000). *Rail Transport Regulation*. Economic Development Institute of the World Bank.
2. Cantos, Pedro (2001). Vertical Relationships for the European Railway Industry. *Transport Policy*, 8 (2): 77–83.
3. Castaldo, Angelo in Antonio Nicita (2005). Essential Facility and Efficiency in European Antitrust – Some Lessons from GVG/FS in the Railway Sector. Dosegljivo: <http://www.eale-slovenia.org/papers/castaldo-nicita.pdf>
4. Dalton, Gerald (2001). A Perspective of the Future Organisation of Railways in Europe. *European Railway Review*, 7: 65–72.
5. Eichinger, Andreas (2004). Integrated European Rail Freight Area – Interim Results and Review of the First Steps. Dosegljivo <http://www.transportation.northwestern.edu/sources/RAIL04/eichinger.html>.
6. European Commission (1991). Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the development of the Community's railways. Official Journal No L 237: 25–8.
7. European Commission (2001). European Transport Policy for 2010: Time to Decide. White Paper on the European transport policy.
8. European Commission (2004). Directive 2004/51/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railway. Official Journal of the European Union No L 164: 164–72.
9. European Commission (2004). Regulation (EC) No 881/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 establishing a European Railway Agency (Agency Regulation). Official Journal of the European Union No L 164: 1–43.
10. European Conference of Ministers of Transport (2002). Competition and Co-operation in International Rail Freight Services. Dosegljivo <http://www1.oecd.org/cem/topics/rail/CompRail.pdf>.

11. IBM Business Consulting Services (2004). Rail Liberalisation Index 2004 – Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway. Dosegljivo: http://www.db.de/site/shared/en/attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2004_fullreport.pdf.
12. Kirchner, Christian (2004). *Rail Liberalisation Index 2004*. Berlin: Humboldt University.
13. Knorr, Andreas in Andreas Eichinger (2005). The Rail Liberalisation Index 2004 – A Critical Appraisal. Dosegljivo: http://www.hhs.se/.../0/Knorr_and_Eichinger_The_Rail_Liberalisation_Index_2004.pdf.
14. Mulder, Machiel, Mark Lijesen in Gertjan Driessen (2005). Vertical separation and competition in the Dutch rail industry – A cost-benefit analysis. Dosegljivo: http://www.hhs.se/Mulder_et_al_Vertical_Separation_and_Compensation_in_the_Dutch.
15. Nash, Chris in Cesar Rivera-Trujillo (2004). Rail regulatory reform in Europe – principles and practice. Paper presented at the STELLA Focus Group 5 synthesis meeting.
16. Ogorelc, Anton (1996). Trg prevozne poti in strukturna reforma evropskih železnic. *Naše gospodarstvo*, 42: 209–217.
17. Ogorelc, Anton (2002). Preoblikovanje evropskih železnic: dostop do železniškega omrežja. *Naše gospodarstvo*, 48: 592–604.
18. Ogorelc, Anton (2003a). European Union Common Transport Policy. *Naše more*, 50: 197–203.
19. Ogorelc, Anton (2003b). Povezovanje podjetij železniškega transporta v Evropi. *Naše gospodarstvo*, 49: 237–255.
20. Ogorelc, Anton (2004). *Mednarodni transport in logistika*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
21. Ogorelc, Anton in Ratko Zelenika (2004). Railway reform across Europe. *Suvremeni promet*, 24: 129–134.
22. Pietrantonio, Loris Di in Jacques Pelkmans (2004). The Economics of EU Railway Reform. Bruges: European Economic Studies Department, College of Europe.
23. Steer, Davies Gleave (2004). EU Passenger Rail Liberalisation: Extended Impact Assessment. Final Report March 2004, London. Dosegljivo: http://europe.eu.int/comm/transport/rail/research/studies_de.htm.
24. Tegner, Henning (2004). Marktzugang im Schienenpersonennahverkehr – Eine politökonomische Analyse. *Wirtschaftsdienst*, 84: 772–778.
25. UNIFE and UIC Research departments, UITP, CER, ARRC and ERRI (2001). A joint strategy for European rail research 2020, Towards a single European railway system.