

ПИТАЊА РЕГУЛАЦИЈЕ И ЖЕЛЕЗНИЧКА ИНФРАСТРУКТУРА THE REGULATORY ISSUES AND RAILWAY INFRASTRUCTURE

мр Мирјана Бугариновић, дипл.инж., *Саобраћајни факултет*
Никола Стојадиновић, дипл.инж., *Саобраћајни факултет*
Угљеша Миловић, дипл.инж., *City-Net d.o.o*

Садржај – Актуелна теорија регулације јавне инфраструктуре познаје два приступа „Јавни избор“ и традиционални приступ тзв. „Социјални избор“. У оквиру овог рада је представљено регулаторно тело као део ЕУ концепта регулисања железничког тржишта, група техничких питања регулације истичући њихов општи утицај на регулисање железничке инфраструктуре. У закључку је акценат на уској повезаности између техничких аспеката и ефикасне политике регулације тржишта.

Кључне речи – регулација, регулаторно тело, цене, железничка инфраструктура

Abstract – The relevant theory assumed here for public infrastructure regulation is known as “Public Choice”, against the traditional “Social Choice” approach. In the paper is presented regulatory body as part of the new concept of EU railway market regulation, a set of technical issues for introduction of regulation, stressing their overall impact on the performances of the railway sector. The conclusions focus on the close links between technical aspects and effective market regulation policies.

Key words – regulation, regulatory body, pricing, railway infrastructure

Deleted: Section Break (Continuous)

1. УВОД

Традиционални приступ управљању јавном инфраструктуром, познат као "социјални избор" (engl. social choice), је присутан приликом интервенције државе када је потребно подржати политику социјалног благостања. Овакав приступ се јавља и услед нестајања тржишта у одређеним секторима привређивања и индустријама битним за државу. Њега чини форма "командуј-контролиши" (eng. *command-and-control*) која је присутна у самом процесу производње или, још чешће, кроз интервенцију државних институција. Поред поменутог, данас је присутан и нови приступ, који се базира на механизму државне регулације.

Идеја регулације може да се дефинише као: Интервенција државе са циљем да се достигне социјално благостање¹. Социјално благостање се остварује увођењем одређених подстицајних мера које стимулишу учеснике на тржишту орјентисане ка ефикасном пословању [Ponti 2003]. Другачије речено благостање се остварује када на тржишту постоје тржишни учесници који су орјентисани ка резултатима пословања. Имајући у виду овакву дефиницију држава има потешкоће да усклади ова два циља – ефикасност и благостање. Дакле и јавна (државна) предузећа би такође требала да буду орјентисана ка ефикасности али још увек та "орјентација" је строго заступљена у приватном сектору који је мотивисан профитом.

За остварење ефикасности минимизација трошкова радне снаге је битан фактор, док је са друге стране, циљ социјалног благостања усмерен ка ширењу запослености и бољим радним условима. Дакле, управљање и руковођење у не државним институцијама је више мотивисано профитом а државно управљање и руковођење је првенствено резултат "доброг управљања" – као комбинације социјалног мира и профитне орјентисаности.

Да би се спровело државно "добро управљање" први задатак је дефинисање оквира и обима државних интервенција. У транспортном сектору постоји широки спектар ситуација када је неопходно интервенисати: постојање природног монопола, наплаћивање екстерних трошкови, асиметрија информација и непостојање тржишта у свом пуном смислу. Распдела доходака такође може да буде једно од поља где држава интервенише.

За железничку инфраструктуру, која је природни монополиста, основни задатак је избор између политике "командуј-контролиши" и регулаторне интервенције. На пример, одлука да регион пружи бесплатни јавни превоз је потпуно прихватљив избор ако је резултат тендера који су базирани на конкуренцији.

¹ Социјално благостање (енгл. *social welfare*) представља добробит целог друштва. Овај појам се не може поистоветити са појмом животног стандарда, јер се бави и неким специфичним областима као што су нпр. квалитет животне средине или доступност основних социјалних услуга.

Регулација, чак и ако представља доминантну стратегију, има подређену улогу када су добро дефинисани јавни циљеви: ефикасност у продуктивности и алокативна ефикасност. Она је пре оријентисана ка другим јавним циљевима као што су праведна дистрибуција средстава у друге секторе или за решавање питања заштите животне средине (Menkju 2006). Због њене природе, која је у основи политичка, не треба је стриктно користити за регулисање на производном, односно техничком нивоу.

"Места" регулације на примеру железничке инфраструктуре се могу објаснити на следећи начин: Планирање железничке инфраструктуре у погледу локације, начина изградње и експлоатације нису места где се примењује регулација већ у фазама дефинисања структуре и циљева инфраструктурних инвестиција и то на техничком и политичком нивоу.

2. ТЕОРИЈА РЕГУЛАЦИЈЕ ТРЖИШТА

2.1. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ЈАВНЕ РЕГУЛАЦИЈЕ

Планирање железничке инфраструктуре као природни монопол, је регулисано законодавством коришћењем стратегије "командуј и контролиши". Поред тога, планирање и сама изградња инфраструктуре се могу ефикасно регулисати, преко посредних актера на железничком тржишту (нпр. регионалних или покрајинских ентитета) који су пре свега оријентисани ка ефикасности.

Одабир одговарајућег регулаторног режима за коришћење железничке инфраструктуре је веома комплексан проблем, у коме треба сагледати више аспеката, њихов значај и утицај. Чак шта више, веома је јак отпор политичких актера да промене начин регулације са директног (командуј и контролиши) на индиректни начин регулације. Постоји широк спектар регулаторних политика или принципа, неки од њих ће бити представљени у зависности од њихове иновативности, тј. обрнутим редоследом од њихове удаљености од традиционалног начина регулације - "командуј и контролиши". То су: приватизација, концесија, тарифско регулисање и *yardstick competition*².

2.1.1. Приватизација железничке инфраструктуре

Приватизација јавне инфраструктуре је врло радикалан принцип, који је у великој мери примењен у Великој Британији. У овом случају, постоји велики ризик да се јавни интерес не поклапа са интересом приватног власника железничке инфраструктуре, па је одлука о приватизацији инфраструктуре практично неповратна и пре самог чина приватизације треба размислити и о овом сценарију. Ипак, највећи ризик представља ниво сарадње између јавних институција и приватних власника, која је временски неограничена и која зависи од "јачине" често веома великих приватних монополиста, који су, на крају крајева, и створени одлуком тих истих јавних институција.

Према случају Велике Британије, овај принцип је показао одређене проблеме током и након приватизације железничке инфраструктуре. У пракси, главни проблем је тај што приватни монополиста (као „регулисани“ актер) има већу моћ у односу на јавног регулатора. Поред тога приватни монопол над инфраструктуром је споран због тога што може да поседује "позицију" где су присутна мала ограничења. Код конкретног, већ поменутог примера, из тих разлога постоје два нивоа регулације – кроз ОРР³ - праћењем трошкова инфраструктуре, и саму државу као ултимативног суверена.

2.1.2. Тендерско надметање за концесије (енгл. *Demsetz⁴ competition*)

Иако до сада није било практичних искуства, овај принцип у теорији изгледа прихватљивији него претходни јер је дужина сарадње између јавних институција и приватних власника ограничен трајањем уговора, чиме је смањен ризик стварања потенцијалног конфликта. Један од главних изазова је одређивање дужине трајања уговора за концесију (у питању су тзв. вишегодишњи уговори), који зависе од типа и „вредности“ железничке инфраструктуре, као и потребног времена прилагођавања корисника инфраструктуре. Другим речима, уговор треба да буде ограничен роком повраћаја једног дела уложених средстава и амортизације са једне, и разумним уговорним периодом са друге стране. Са друге стране, код припреме оваквих аранжмана, посебан акценат се ставља и на висину накнада у уговорном периоду, која мора бити надгледана и контролисана од стране регулаторног тела (Mitsch 2011).

2.1.3. Концесије у изградњи и управљању железничком инфраструктуре

Овај принцип се користи код инвестиција у нову инфраструктуру са дужим уговорима о концесији, имајући у

² Пореди се ефикасност једног тржишног актера у односу на конкурента према дефинисаном критеријуму, мерилу

³ ОРР (енгл. The Office for Rail Regulation) је независно регулаторно тело у Великој Британији за економска питања и питања безбедности у железничком сектору

⁴ Harold Demsetz, творац поменуте теорије је професор економије на UCLA

виду потпуни повраћај уложених инвестиција у том периоду. Наравно, из оваквих аранжмана су изузети примарни транспортни правци, односно Коридори, који су најбитнији фактори одрживости железничког система државе.

Концесија овакве врсте има за циљ да повеже одговорност за изградњу, управљање и одржавање инфраструктуре, која може да доведе до оптимизације целог система. Међутим, овакав приступ треба опрезно размотрити, имајући у виду дуг рок трајања концесије, као и опасност приказивања јавних као приватне инвестиције.

Као и код предходног, и овај принцип се веома ретко користи на железничкој инфраструктури, иако је врло често користи приликом изградње и управљања друмске инфраструктуре (пре свега аутопутева). Један од разлога је тај што је, управљање железничком инфраструктуром доста компликованије него друмском, потребно познавати технологију рада железничког система и потребно је више запослених који би надгледали и управљали саобраћајем. Други врло битан разлог је тај што приватни инвеститори у највећем броју случајева немају комерцијални интерес за инвестирање у железничку инфраструктуру или чак и у њену ревитализацију, уколико нису „финансијски“ подржани од стране државе (кроз ОПП⁵ или сличне аранжмане).

2.1.4. Тарифско регулисање коришћења железничке инфраструктуре

Тарифска регулација као принцип се користи за побољшање ефикасности алокације капацитета, када се јављају проблеми загушења, приоритета доделе капацитета и проблеми угрожавања животне средине. Такође, користи се за повећање продуктивности када није могуће одабрати другог железничког оператора тендерским надметањем. Основно средство тарифске регулације је усклађивање висине накнада за коришћење инфраструктуре у односу на крајњу цену (познату и као "плафон" цена - енгл. *price-cap*) превоза, тарифу, коју нуди железнички оператор, при чему тада оператор послује на танкој маргини профитабилности.

Циљ је да се оператор дестимулише да стално повећава цене ради стицања већег профита већ да увећа приход повећањем обима превоза. Овакав начин регулације може бити посебно „опасан“ за тзв. нове учеснике на тржишту, пре свега за оне које по први пут започињу своје активности на потпуно новом тржишту.

2.1.5. Регулисање поређењем перформанси корисника железничке инфраструктуре

Овај принцип је, у поређењу са претходним најближи традиционалном начину регулације. Принцип се састоји у упоређивању учинка железничких оператора који се баве истом врстом превоза, и према томе се усклађује тарифа за коришћење железничке инфраструктуре (енгл. *yardstick competition*). У случају да већи број значајних оператора на тржишту међусобно усклађују цене превоза, тада овај приступ више одговара већ поменутој стратегији "командуј и контролиши". На тај начин они, на неки начин, сами преузимају функције „регулације“.

Приликом овакве регулације тржишта, остају проблеми недовољног стимулисања оператора, неодговарајућег баланса између ефикасности и благостања итд.

Од почетка стварања железничког тржишта (у свом правом смислу, са свим припадајућим атрибутима) у земљама ЕУ па до данас, може се рећи да је овај принцип најзаступљенији. Како успостављање железничког тржишта и имплементација ЕУ регулативе није почело истовремено у свим земљама ЕУ, у већини држава управљачи инфраструктуре и оператори још увек прилагођавају своје пословање према новом окружењу и новонасталим условима што им помажу и омогућавају и ново настала регулаторна тела.

3. ТЕЛО ЗА РЕГУЛИСАЊЕ ЖЕЛЕЗНИЧКОГ ТРЖИШТА ПРЕМА ДИРЕКТИВАМА ЕУ

Према директивама ЕУ концепт регулисања железничког тржишта се прати и реализује преко посебно дефинисаног тела, регулаторног тела. Регулаторно тело је јавна институција, тзв. „посебна организација“ или владина агенција одговорна за самостално регулисање или надгледање једне од друштвених активности (directive 2001/14). Регулаторно тело делује у области административног регулисања закона и стварања норми (састављање и примена норми и прописа, надгледање тржишта у корист крајњих корисника услуге и пореских обвезника).

Независно регулаторно тело је регулаторно тело које је независно од осталих тела и од саме Владе. Постојање независног регулаторног тела је неопходно због постојања великог броја комплексних задатака које се тичу регулисања тржишта и његовог надгледања, коришћења јавне инфраструктуре и имовине, као и спречавање директног политичког утицаја на само тржиште, колико год је то у пракси могуће.

Постоје два начина деловања независних регулаторних тела: априорно деловање (лат. *ex ante*) када регулаторно тело делује проактивно, и надгледањем и испитивањем тржишта доноси норме којима се спречавају нежељена

⁵ ОПП – обавеза јавног превоза (енгл. PSO – public service obligation) представља финансирање превоза, који је од јавног интереса, од стране надлежног органа власти.

деловања актера и апостериорно деловање (лат. *ex post*), када регулаторно тело реагује на конкретан захтев актера на тржишту. Без обзира на начин деловања, поступци регулаторног тела морају бити апсолутно транспарентни.

Концептуално и идеолошки, идеју о тржишном регулатору су међу првима предложили следбеници Фрајбуршке школе и Валтер Еукен, који се сматра творцем Ордолиберализма⁶. Овај правац је настао након неуспеха Кејнезијанске економске политике, педесетих година прошлог века, и касније Фридманове монетарне филозофије. Ордолиберализам, као немачка варијанта неолиберализма, тврди да држава има задатак да обезбеди политички оквир економске слободе, за разлику од тзв. „лесе фер“ (енгл. *laissez-faire*) капитализма (Guihery, 2011). У оквиру ове теорије држава би требала да се уздржи од усмеравања или интервенције у оквиру свакодневних економских процеса, као и да одустане од концепта централно планиране привреде.

Теорија фрајбуршке школе о ордолиберализму представља идеолошку основу социјалне тржишне економије Лисабонског споразума.

Иза теорије Ордолиберализма, постоји историјско искуство да не постоји равнотежа на слободном тржишту због деловања различитих утицаја од стране монополиста, олигополиста, приватног сектора, државе, рата, природних катастрофа итд.

Принцип теорије Ордолиберализма, пренесен на данашње време, се састоји у томе да ако држава не предузима одређене мере (нпр. оснивање регулаторног тела које ће надгледати слободан приступ инфраструктури и спречавати дискриминацију), расте утицај монополиста или олигополиста у датом сектору.⁷

Овакве структуре не само да подривају предности које нуди тржишна економија, већ понекад урушавају добро управљање од стране државе трансформисањем снажне економске моћи у политичку моћ. Другим речима, постоји реална опасност да држава постане зависна од монополских јавних или приватних компанија, које су толико моћне да не смеју да пропадну, или имају снажне синдикате и утицајне групе које могу снажно утицати на формирање економске и социјалне политике једне државе. Веома чест пример, за обе наведене карактеристике, су државна железничка предузећа.

Овакав начин регулације омогућава да корисници добију квалитетну услугу, док се пружаоци услуга стимулишу да развијају своје пословање и да буду ефикаснији.

Често је могуће регулисати и пословање монополисте који се не може реструктурирати, односно који је једноставно „сувише велики да би банкротирао“ (енгл. *too big-to fall*). Један од примера је регулисање пословања управљача железничке инфраструктуре који има природни и правни монопол у пружању ове услуге.

Најкарактеристичнији примери монополистичког понашања јавних компанија су примери немачких и француских железница, које директно или индиректно (преко лојалних посредника, лобиста или „ћерки“ фирми) својим поступцима утичу на кројење саобраћајне политике на европском нивоу. Са друге стране, у железничком сектору Италије не постоји регулаторно тело што се експлицитно „поручује“ - не постоји тежња за отвореном и слободном конкуренцијом на тржишту.

4. ГРУПА ТЕХНИЧКИХ ПИТАЊА РЕГУЛАЦИЈЕ У ОКВИРУ ЖЕЛЕЗНИЧКОГ ИНФРАСТРУКТУРНОГ СЕКТОРА

4.1. НАКНАДЕ ЗА ЗАГУШЕЊА И АЛОКАТИВНА ЕФИКАСНОСТ УОПШТЕ

Загушења инфраструктурног система настаје као последица неусклађености понуде и потражње (рационализација приступа инфраструктури је у суштини готово исти проблем) (Ponti 2003). Главни проблем се јавља у погледу финансирања инфраструктурних пројеката

Успостављањем одређених релација између трошкова изградње и принципа природног монопола који те трошкове алоцира на кориснике може бити повезано са тзв. накнадама за загушење. Са друге стране, накнаде за загушење се по дефиницији сматрају веома ефикасним алатом. Увођењем истих, могу се одвратити актери од коришћења загушеног дела инфраструктурне мреже или ти приходи могу бити искоришћени за финансирање додатних проширења инфраструктурних капацитета (кроз тзв. „екстерне трошкове“).

Обзиром да инфраструктура углавном представља „недељив“ систем, генерално говорећи она је недовољно искоришћена на почетку свог „техничког живота“, а загушена идући ка крају експлоатационог периода. Ипак, финансијски гледано треба ићи обрнутим путем – максимизирати сами почетак, а затим опадајућим трендом ићи ка крају периода експлоатације. Ово представља још један елемент који предлаже мудар приступ одабиру стратегије за

⁶ Идеја овог концепта је први пут споменута у делу В.Еукена *Ordnung der Wirtschaft*, 1937 године.

⁷ Уделу В.Еукена *Ordnung der Wirtschaft*, ова појава је објашњена кроз стварање картела у поморском транспорту, који су спречавали улазак нових актера на тржиште.

имплементирање. Ипак директива 2001/14 даје другачију слику на почетку животног века. Предлаже се стимулисање коришћења нових услуга и нових линија на мрежи кроз одређене попусте, како би се привукли корисници на самом почетку.

4.2. Питање „димензионисања минималне ефикасности“

Ово представља једно од прелиминарних питања регулације инфраструктурне мреже⁸, када не постоје тржишни притисци за одређивање димензије ефикасности. Димензија ефикасности мора да буде минимална како би се смањило ризик и последице прекомерне моћи регулисаног актера над регулатором (која се у пракси манифестује кроз сувише јаке монополистичке компаније на тржишту). Дакле, проблем се јавља у успостављању равнотеже између економије обима и „превелике моћи регулисаног актера“, која може имати негативан утицај на функционисање Демзек принципа надметања.

Успостављање накнада на принципу покривања трошкова (директних трошкова регулација кретања возова, одржавања и инвестиција) или у најбољем случају према принципу продуктивне ефикасности се чини веома далеком од оптималног у погледу алокативне ефикасности. Загушење и остали екстерни трошкови одређују „оптималну“ дистрибуцију транспортних токова, који могу бити далеко од оне која се јавља код принципа „покривања трошкова“. Сагледавајући све аспекте, уз примену принципа економије обима у погледу одржавања и мањих инвестиција, концесиона шема за одређену област (енгл. *area-based concession*) се чини као знатно погоднија стратегија, поготово ако се говори о одређеним регионалним или покрајинским железничким мрежама. Даље, оваква концесиона шема може такође укључивати и остале критичне компонентне управљања саобраћајем, као што је нпр. *обавеза јавног превоза*. Ови акциони пакети морају бити реализовани по принципима тендерског надметања и трајање ових аранжмана може бити лимитирано (посебно ако се велике инвестиције реализују посебно, под нормалним условима стандардног тендерског процеса).

Један пример значаја димензионисања ефикасности: Италија субвенционише превоз регионалних и локалних полупразних возова, док би се дати проблеми (у погледу димензија ефикасности) могли решити увођењем аутобуса на истим релацијама.

4.3 Финансијски аспекти

Опште прихваћено правило успостављања „правилних“ стопа повраћаја капитала, које морају да поштују регулисани актери, се у основи базира на прорачуну „просечне пондерисане цене капитала“⁹ (пондерима се сматрају учешћа појединих облика извора финансирања у укупним изворима финансирања - укупној пасиви). Посматрајући ово у светлу организационе структуре железничких компанија, данас постоји више различитих модела, међу којима и модел акционарског друштва (Ponti 2003).

Ови проблеми, као и проблеми везани за концесионе аранжмане су више својствене друмском транспортном сектору, али се јављају и у железничком транспорту.

4.4. Регулација тржишта кроз механизам крајње цене („*price-cap*“): обрасци и нивои ефикасности трошкова

Механизам крајње цене, плафон цене, (енгл. *price-cap*) представља један од најраспрострањенијих система регулације инфраструктурних мрежа. Међутим, код овог принципа се јављају 2 карактеристична проблема.

Први проблем је повезан са врстом ризика који се оставља регулисаном актеру. Обзиром на природу варијација транспортних захтева, логичним се чини да се актерима концесија оставе само индустријски ризици, а не и комерцијални који су повезани са саобраћајним токовима. На тај начин се, применом принципа крајње цене регулисаном актеру омогућава потпун финансијски опоравак од инфлације: у ствари, уколико се компанија суочава са ризиком који не може сама да контролише, мора се понашати са одређеном дозом предострожности и стандардне трошкове рачунати за најгори могући сценарио.

Други проблем је везан за „меру очекиваног раста продуктивности“ (параметар у *price-cap* формули). Иако се трошкова ефикасност може постићи само кроз „учење на својим грешкама“, по дефиницији се захтева прецизнији бенчмаркинг перформанси¹⁰ (кроз поређење за адекватним железничким мрежама и компанијама). Обзиром на доминацију монополистичких и неадекватних примера са тржишта, проналазак адекватног репера за поређење је веома тешко.

⁸ Ово може бити сагледано као проблем „хоризонталног раздвајања“, у поређењу са „вертикалном раздвајањем“ присутним у не-транспортном сектору

⁹ Просечна пондерисана цена капитала се дефинише као пондерисана аритметичка срединацена појединих извора финансирања.

¹⁰ Бенчмаркинг перформанси (енгл. *performance benchmarking*) представља процес поређења и мерења показатеља продуктивности одређене компаније са компанијом које се узима као валидни репер.

Динамика постизања ефикасности (имплицитна вредност у “мери очекиваног раста продуктивности”) мора бити одређена узимајући у обзир специфична ограничења са којим се суочавају сви „инфраструктурни“ сектори. Према овом принципу се предлаже рекалкулација тарифних обавеза на бази петогодишњег периода и тада се у обзир узимају само трошкови, а не и приходи актера. Овај принцип рекалкулације се назива „*claw-back*“¹¹. Овим принципом се екстра профит (или губици) актера који настају током периода регулације тржишта (у овом случају је 5 година) не могу приписати регулаторном телу које на почетку сваког новог 5-годишњег периода даје препоруку за „нормалне“ услове.

4.5. Регулација инвестиција

Метод крајње цене и тендерског надметања готово аутоматски гарантују ефективност инвестиције: само субјекти који генеришу нето профит ће бити предмет регулације. Ипак, највећи део инвестиција у транспортну инфраструктуру није профитабилан у финансијском смислу (чак ни у случају аутопутева) и реализује се од стране актера из јавног сектора ради постизања одређених социјалних циљева. Све док одлука остаје ван аутономије тржишних актера, апсолутно је легитимно финансирати овакве врсте инвестиција из јавног сектора, што је и најчешћи случај када говоримо о железничкој транспортној инфраструктури. Гарантована инвестициона средства за профитно оријентисане субјекте стварају тзв. *Averch-Johnson* ефекат¹² (Ponti 2003).

На пример, велики управљач инфраструктуре је подстакнут да финансира нову инвестицију иако она није економски оправдана, јер ће ову инвестицију покрити кроз повећање накнаде на читавој својој мрежи. На тај начин се осигурава велики профит, који наилази итекако на одобравање субјеката који доносе политичке одлуке ове врсте, односно државе као природног регулатора, где одлуке овакве природе утичу директно на њен буџет.

Узимајући све у обзир, велике инфраструктурне инвестиције у транспортном сектору морају, генерално говорећи, бити у реализоване у оквиру „командуј и контролиши“ стратегије, поготову ако користи од финансирања пројекта нису у потпуности гарантоване.

4.6. Проблем постојања „двоструких аршина“

Основни проблем финансијских токова (проблем тзв. „двоструких аршина“) се може формулисати следећим питањем: колико сложена може бити регулаторна функција? Постоје одређена компромисна решења поводом овог питања: фино подешене и одмерене регулаторне акције могу, бар у теорији, бити много ефикаснија него акције са радикалнијим приступом. Оне су истовремено и мање транспарентне и остављају мање простора регулисаним актерима да развију опште оптимизационе стратегије и планове.

Говорећи о накнадама за приступ инфраструктури у железничком саобраћају, може се рећи да су двоструки аршини за одлучивање о инвестицијама већ присутни и финансирани поврх регулисаних накнада. Уколико се у оквиру система накнада узимају у обзир накнаде за загушење инфраструктуре и заштиту животне средине, онда у оквиру тарифске регулације се може говорити чак и о постојању тзв. „троструких аршина“, где нпр. постоје 3 различита „алата“ која су директно подложна јавној интервенцији.

Постоји још једно веома интересно питање у оквиру ове области, а то је питање додатних и пратећих услуга које се јављају у оквиру железничких станица као неминовна потреба. Обзиром на новонастале околности у железничком сектору, насталих као последица имплементирања ЕУ регулативе у железничком транспорту, постављају се питања везана за регулисање пратећих и додатних услуга (ресторани, тржни центри, продавнице, рент а кар и тур оператер услуге и остали комерцијални садржаји). У земљама западне Европе рентабилност оваквих садржаја се, обзиром на културу железничког превоза, не доводи у питање. Проблем се јавља у земљама где не постоје такви токови путника.

Посебна регулација ових активности (кроз подзаконске акте или слично) се генерално препоручује, како би се избегла прекомерна моћ тржишних актера или концесионара (кроз нпр. „вертикалну интеграцију“), јер нема економије обима која се јавља као одржива у оваквим здруженим пројектима и инвестицијама.

5. НЕКА ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Јавна регулација транспортне инфраструктуре је веома комплексан задатак који је још увек у свом развоју. Стратегија „командуј и контролиши“ је доминантна, чак и у условима када не постоји потреба за истом. „Контролиши и управљај стратегија“ и сам процес регулације морају бити посматрани у супсидијарном¹³ односу,

¹¹ Финансијска средства или користи се дистрибуирају, а затим опет узимају у обзир као резултати посебних околности

¹² *Averch-Johnson* ефекат (*Averch-Johnson*, 1962) – превелико или недовољно инвестирање у предузећа или опрему, када је јавна (општа) корисност неадекватно одређена (превисоко или прениско)

¹³ Супсидијарност -надежност алоцирана на најнижи ниво на којем се она спроводи

дефинишући стратегијску хијерархију. Традиционално добронамеран и опште познат принцип, „социјалног избора“ није прихватљив у савременим тржишним околностима.

Перфектна или чак „довољно добра“ регулатива у транспортном сектору данас, и поред свих напора, не постоји на нивоу ЕУ. Слепим поштовањем и имплементацијом регулаторних директива, као и њиховим „непоштовањем“ и не усвајањем долазимо готово на исто – јаке железничке управе постају још јаче, док слабије још више слабе (пре свега у финансијском смислу). Традиционални слаби „исток“ није у позицији да се отворено такмичи са историјски напреднијим „западом“ према основним законима природе, а самим тим и тржишта. Одређени регулисани актери све чешће постављају себе у позицију изнад регулаторног тела, где своју превласт и моћ базирају на финансијској моћи, својој величини на тржишту и не ретко благом дозом дрскости у својим поступцима (која се на крају и прашта услед њихове величине и улоге на тржишту).

На тај начин се купује „социјални мир“ и избегавају одређене нуспојаве које би уследиле, па се, чак ни актери који се константно слепо оглушују о регулативу, не доводе до пропадања – јер су сувише велики за то! (Ponti 2003).

Рад је подржан од стране Пројекта ТР36022 "Управљање критичном инфраструктуром за одрживи развој у поштанском, комуникационом и железничком сектору Републике Србија", финансираним од стране Министарства за науку и технолошки развој Републике Србија.

6. ЛИТЕРАТУРА

- [1] Guihery L, Rail regulation, lesson from history, TRANSPORTNET 2011 – Seminar on Rail regulation proceedings, Lyon 2011
- [2] Menkju G, *Principles of Economics*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd, 2006
- [3] Mitusch K., Regulation of access charges and multi annual contracts-how they fit together, TRANSPORTNET 2011 – Seminar on Rail regulation proceedings, Lyon 2011
- [4] Ponti M., *Welfare basis of evaluation*, in A.Pearman, P.Mackie, J.Nellthorp (Ed.) ,Transport Projects, Programmes and Policies” Ashgate, Aldershot (U.K.), 2003
- [5] McNulty R, Value for money study