

Forme i instrumenti regulacije tržišta železničke infrastrukture

BRANISLAV BOŠKOVIĆ, Univerzitet u Beogradu,

Saobraćajni fakultet, Beograd

MIRJANA BUGARINOVIĆ, Univerzitet u Beogradu,

Saobraćajni fakultet, Beograd

JELICA PETROVIĆ-VUJAČIĆ, Univerzitet u Beogradu,

Saobraćajni fakultet, Beograd

SNEŽANA KAPLANOVIĆ, Univerzitet u Beogradu,

Saobraćajni fakultet, Beograd

Pregledni rad

UDC

Železnica je tipični predstavnik prirodnog monopola gde se u upravljanju infrastrukturom i pružanju transportnih usluga do kraja 20-og veka skoro na svim kontinentima pojavljivala jedna kompanija i to dominantno u državnom vlasništvu. Od 1991. godine Evropska unija se opredelila za uvođenje tržišta na železničkoj infrastrukturi. U radu su predstavljeni forme i instrumenti regulacije tržišta železničke infrastrukture i regulatorno telo kao deo evropskog koncepta. U završnom delu rada je data ocena dometa regulacije tržišta železničke infrastrukture u Evropi.

Ključne reči: regulacija, instrumenti, regulatorno telo, železnička infrastruktura

1. UVOD

Kada se govori o načinu izlaska železnica iz krize, na svim kontinentima se odmah misli na procese restrukturiranja, otvaranja tržišta i privatizaciju. Razlike postoje kada se posmatra dubina zahvata navedenih procesa i dinamika sprovođenja. Međutim, motiv je jedinstven - postizanje veće konkurentnosti železnice i zaustavljanja pada njenog učešća na transportnom tržištu.

Evropska unija (EU) je još Rimskim sporazumom 1957. godine definisala transportnu politiku u kojoj je glavna odrednica otvoreno i slobodno transportno tržište na čitavom prostoru EU, u svim vidovima transporta i na svim segmentima tržišta. Kroz reforme evropskih železnica koje su počele tek od 90-tih godina prošlog veka, vrši se postepeno otvaranje železničkog tržišta koje je od svog nastanka uvek bilo monopolno.

Sa uvođenjem tržišta otvaraju se mnogi nerešeni problemi železničkog sektora koji sada predstavljaju prepreku ili usporavaju njegovo otvaranje. Najvažniji su monopol nacionalnog prevoznika na nacionalnom

tržištu i nekonkurentnost železnice u odnosu na druge vidove saobraćaja (drumski, vazdušni). U takvim uslovima mogućnosti za uvođenje tržišnih odnosa su u velikoj meri ograničene.

Istovremeno, proces restrukturiranja i liberalizacije železničkog tržišta nužno prati promena forme i instrumenata regulacije. Pitanja vezana za regulaciju železničkog tržišta su posebno kompleksna i podložna stalnom preispitivanju.

2. REGULACIJA – POJAM I DILEME

Regulacija je multidisciplinarna aktivnost koja obuhvata prava, političke nauke, ekonomiju kao i inženjerstvo. Regulatorni procesi obično obuhvataju tri faze: (1) donošenje zakonodavstva, (2) stvaranje regulatornih tela i podzakonskih propisa, i (3) regulisanje ponašanja pojedinaca i organizacija u datom sektoru prema stvorenim normama

Postoje dve teorije regulacije poznate kao „teorija regulacije u javnom interesu“ i „teorija regulacije u privatnom interesu“. Za teoretičare javnog interesa regulacija je izraz političkog pritiska koji je proizašao od javne potrebe i interesa za korigovanjem nedostataka tržišta kao što su eksternalije, javna dobra, nedostatak informacija [1]. Po ovoj teoriji propisi se donose kao odgovor na zahtev javnosti za korekcijom neefikasnih ili nepravednih tržišnih praksi. Prema drugoj teoriji propis se donosi kao odgovor na

Adresa autora: Branislav Bošković, Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni fakultet, Beograd, Vojvode Stepe 305

Rad primljen: 13.02.2014.

Rad prihvaćen: 04.03.2014.

zahteve interesnih grupa koji se bore između sebe kako bi povećali prihode svojih članova [2].

Regulacija se obično ostvaruje uz pomoću javnih agencija, preko aktivnosti koje se vrednuju od strane zajednice. Pored toga, regulacija može ili da spreči nepoželjno ili da omogući i olakša poželjno ponašanje, radnje i aktivnosti. U praksi, regulacija se može izvesti na različite načine.

Postoji više formi regulacije. Ekonomska regulacija se najčešće tretira kao proces koji treba da doprinese otklanjanju svih tržišnih nedostataka i uspostavljanju konkurentnog tržišta. Po pravilu je sektorskog karaktera odnosno, uvodi se u delatnostima koje ispoljavaju monopolističke tendencije. U železničkom sektoru regulacija je u najvećoj meri usmerena u dva pravca: (i) ka monopolu, s ciljem sprečavanja zloupotrebe tržišne moći monopoliste i (ii) ka obezbeđenju ravnopravnog pristupa infrastrukturi i stvaranju nediskriminatornih uslova poslovanja. Za razliku od komandno-kontrolne regulacije koja počiva na imperativnim normama ili standardima praćenim sankcijama, instrumenti ekonomske regulacije kao sankciju imaju pre svega novčano obeštećenje, ali nije isključena odgovornost za prekršaj.

Pored ekonomske regulacije postoje i druge forme ili oblici regulacije železnice. To su tehnička regulacija i regulacija bezbednosti. Obe forme regulacije se baziraju na primeni standarda i propisa, prva na uvođenju i poštovanju tehničkih, a druga na uvođenju i poštovanju bezbednosnih standarda i propisa. Regulacija bezbednosti bi se mogla privatizovati putem uvođenja obaveznog osiguranja [3]. Takođe, pojava novih instrumenata i mehanizama regulacije ukazuje na to da, u poslednje vreme, sve veći značaj dobija i ekološka regulacija kao nova forma regulacije. Ono što je zajedničko svim ovim različitim formama regulacije jeste njihova povezanost i, veoma često, međusobna uslovljenost [4].

3. EFIKASNOST PRIRODNOG MONOPOLA

Privredne grane koje posluju na infrastrukturnim mrežama čiji su fiksni troškovi znatno veći od troškova usluga na njoj poznate su kao prirodni monopoli. Ekonomska efikasnost kod prirodnih monopola zahteva postojanje samo jedne kompanije na jednoj mreži ili, eventualno, ograničenog broja kompanija. Železnica je tipični predstavnik prirodnog monopola gde je retko moguće da se kreira konkurencija u ponudi infrastrukture zbog ekonomije gustine (eng. economies of density) koja je potrebna za održavanje poslovanja - prosečni troškovi opadaju sa povećanjem obima rada železničke mreže [5].

Međutim, u poslednje dve decenije došlo je do zaokreta kada je u pitanju železnička infrastruktura.

Ne samo da se otvara tržište na njoj nego se dopušta izgradnja i upravljanje javne železničke infrastrukture od strane privatnog kapitala. U takvim uslovima ključno pitanje je, opet, kako regulisati tržište.

Kod prirodnih monopola je, do sada, prevladavao tradicionalni oblik regulacije tzv. komandno-kontrolna regulacija (eng. command-and-control regulation). Ovaj oblik uključuje uspostavljanje posebnih propisa ili komandi (command) koje se moraju poštovati i praćeni su ingerencijama organa uprave u sprovođenju, nadzoru i primeni odgovarajućih sankcija (control). Može da se ispoljava kroz sam proces proizvodnje ili, još češće, kroz direktnu intervenciju državnih institucija [6]. Evropska opredeljenja, koja diktira EU sa politikom društvenog blagostanja, danas kod prirodnih monopola idu ka novim formama regulacije koje se baziraju na mehanizmima delovanja tržišta ili kombinacijom mehanizama državne intervencije sa mehanizmima delovanja tržišta [7].

Regulacija prirodnog monopola označavala je, pre svega, direktnu državnu intervenciju kojom se utiče na poslovanje kompanije u cilju da se dostigne društveno blagostanje¹. Društveno blagostanje se ostvaruje uvođenjem određenih mera koje stimulišu učesnike na tržištu da budu orijentisani ka efikasnom poslovanju [8]. Drugačije rečeno društveno blagostanje se ostvaruje kada na tržištu postoje učesnici koji su orijentisani ka rezultatima poslovanja. Međutim, kod kompanija u javnom sektoru i posebno kod onih koje su u državnom vlasništvu, država ima poteškoće da uskladi ova dva cilja – efikasnost i blagostanje. Dakle, i javne odnosno državne kompanije bi, takođe, morale da budu orijentisane ka efikasnosti koja još uvek karakteriše samo privatni sektor koji je motivisan profitom.

Kod prirodnih monopola u procesu ostvarenja ciljeva efikasnosti rada i društvenog blagostanja pojedini faktori imaju različite uticaje na ostvarenje cilja. Na primer: s jedne strane za ostvarenje efikasnosti rada je vrlo bitan faktor minimizacija troškova radne snage, dok je sa druge strane, cilj društvenog blagostanja usmeren ka širenju zaposlenosti i boljim radnim uslovima. Upravljanje i rukovođenje u privatnom sektoru je više motivisano profitom a u državnom sektoru je prvenstveno motivisano tzv. "dobrim upravljanjem"² kao kombinacijom socijalnog mira i profitne orijentisanosti.

¹Društveno blagostanje (eng. *social welfare*) predstavlja dobrobit celog društva. Ovaj pojam se ne može poistovetiti sa pojmom životnog standarda, jer se bavi i nekim specifičnim oblastima kao što su npr. kvalitet životne sredine ili dostupnost osnovnih socijalnih usluga.

²Pojam "dobrog upravljanja" (eng. *good governance*) je nedovoljno precizan i definiše se prilično različito zavisno od oblasti.

Da bi se sprovelo državno „dobro upravljanje“, prvi zadatak je definisanje okvira i obima državnih intervencija. U transportnom sektoru postoji široki spektar situacija kada je neophodno intervenirati: postojanje prirodnog monopola, naplaćivanje eksternih troškova, asimetrija informacija i nepostojanje slobodnog tržišta. Raspodela dohotka, takođe, može da bude jedno od polja gde država interveniše.

Kada je u pitanju železnička infrastruktura osnovni zadatak države je da izvrši izbor između direktnog uplitanja države u proces proizvodnje i intervencije kroz državne institucije. Ovaj izbor nije generalnog tipa odnosno, zavisi od oblasti i funkcija na železničkoj infrastrukturi.

Regulacija, čak i ako je dominantni vid državne intervencije, treba da ima podređenu ulogu kada su dobro definisani javni ciljevi: efikasnost, produktivnost i alokativna efikasnost. Ona je pre orijentisana ka drugim javnim ciljevima kao što su pravedna distribucija sredstava u druge sektore ili za rešavanje pitanja zaštite životne sredine. Zbog njene prirode, koja je u osnovi politička, ne treba je striktno koristiti na proizvodnom, odnosno tehničkom nivou.

Prethodno navedeno ilustriraće se na primeru planiranja investicija i naknada za korišćenje infrastrukture. Planiranje železničke infrastrukture u pogledu lokacije i načina izgradnje nije mesto gde bi trebalo da se primenjuje regulacija već je to u fazama definisanja strukture i ciljeva infrastrukturnih investicija. Sa druge strane visina i struktura naknada za korišćenje infrastrukture u pogledu regulacije su u celosti mesta debata na nivou političkih, pravnih i ekonomskih pitanja. Cene trase za korišćenje infrastrukture su istovremeno instrument regulacije tržišta i instrument maksimizacije profita upravljača infrastrukture.

4. INSTRUMENTI REGULACIJE TRŽIŠTA

Instrumenti regulacije su sredstva za sprovođenje regulacije. Njihov mandat mora biti obezbeđen primarnim zakonodavstvom, koji bi trebalo da postavi opšti okvir u kojem se nalaze opšti politički ciljevi, kriterijumi i procedure za primenu instrumenata. Zakonodavstvo bi trebalo da omogući upotrebu svih odgovarajućih regulatornih instrumenata. Najvažniji od njih su licence, koncesije i franšize. Licenciranje je tip diskretne regulacije koja može da pokrije ekonomska, bezbednosna i pitanja životne sredine. Koncesije i franšize pokrivaju samo ekonomska pitanja.

Dobro upravljanje je transparentan proces u kome nadležni organ u odgovarajućim oblicima na odgovoran i efikasan način usmerava resurse i upravlja organizacionim strukturama na osnovu zajedničkih vrednosti.

U odsustvu konkurencije ili u situaciji ograničene konkurencije, regulacija cena se javlja kao jedan od najznačajnijih instrumenata regulacije. Međutim, sa procesom privatizacije, porastom komercijalizacije i jačanjem procesa liberalizacije železničkog tržišta vladina regulacija putem godišnjeg budžeta i aranžmana upravljanja sve više ustupa mesto regulaciji putem ugovora.

Izbor odgovarajućih instrumenata regulacije železničke infrastrukture u tržišnim uslovima je veoma kompleksan problem u kome je neophodno sagledati više aspekata, njihov značaj i uticaje. Štaviše, još uvek je veoma jak otpor političkih aktera da promene način regulacije, sa direktnog nametanja ograničenja i zabrana (komandno-kontrolna regulacija) na primenu instrumenata ekonomske regulacije.

Nezavisno od teorijskih podela instrumenata regulacije u ekonomskoj literaturi, ovde će se diskutovati o 4 ključna instrumenta kada je u pitanju železnička infrastruktura. To su: privatizacija, koncesija, tarifsko regulisanje i komparativna regulacija.

4.1. Privatizacija železničke infrastrukture

Privatizacija javne železničke infrastrukture je do sada bio vrlo radikalan instrument (istovremeno i politika) regulacije. Postoji veliki rizik da se javni interes ne poklapa sa interesom privatnog vlasnika železničke infrastrukture, pa je odluka o privatizaciji infrastrukture više strateška.

Pre samog čina treba izvršiti detaljnu analizu o svim aspektima, posledicama i rizicima privatizacije. Najveći rizik predstavlja nivo saradnje između javnih institucija i privatnih vlasnika, koji zavisi od jačine, često veoma velikih, privatnih monopolista, koji su, na kraju krajeva i stvoreni odlukom tih istih javnih institucija [9].

Kada je u pitanju privatizacija železničke infrastrukture u Evropi, ona je jedino korišćena u Velikoj Britaniji i Estoniji. Pripreme za privatizaciju britanskih železnica su trajale preko dve godine. Kod privatizacije železničke infrastrukture ovaj oblik regulacije je pokazao određene probleme tokom (1996) i nakon privatizacije (1996-2002).

Pokazalo se posebno složenim rešavanje problema veće moći privatnog monopoliste, menadžera infrastrukture Railtrack a kasnije NetworkRail, u odnosu na javnog regulatora. Iz tog razloga su uvedena dva nivoa regulacije, prvi ORR³ - kroz praćenje troškova infrastrukture, i drugi - sama država kao krajnji

³ORR (eng. The Office for Rail Regulation) je nezavisno regulatorno telo u Velikoj Britaniji za ekonomska pitanja i pitanja bezbednosti u železničkom sektoru

vlasnik preko DfT⁴ [10]. Danas, posle svega, privatizacija britanskih železnica se smatra uspešnom [11].

I privatizacija estonskih železnica je imala dugu pripremu i probleme tokom samog procesa. Privatizovana je kompanija koja je istovremeno upravljala najvećim delom mreže i bila najveći operator u teretnom saobraćaju. Vlada je prodala 66% akcija ali je po nekim pitanjima odlučivanja zadržala pravo veta ili „zlatne akcije“ [11]. Estonska privatizacija se smatra vrlo uspešnom i pored toga što su od 2007. godine sve akcije ponovo u državnom vlasništvu.

Privatizacija železnica je dug i kompleksan proces koji traži jasan pravni okvir i odlučne Vlade. U tom procesu su neminovni zastoji i sporenja ali nesporno obezbeđuje rast produktivnosti, prihoda, konkurentnosti i atraktivnosti železničkih kompanija. Lideri privatizacije železnice u Evropi, britanske i estonske železnice, su to nesumnjivo dokazale i njihovo iskustvo predstavlja obaveznu lektiru za sve koji se odlučuju za proces privatizacije.

4.2. Tendersko nadmetanje za koncesije u upravljanju železničkom infrastrukturom⁵

Iako do sada nije bilo praktičnih iskustava, ovaj instrument regulacije je prema teoriji prihvatljiviji nego prethodni jer je dužina saradnje između javnih institucija i privatnih vlasnika ograničena trajanjem ugovora, čime je smanjen rizik stvaranja potencijalnog konflikta [12].

Jedan od glavnih izazova je određivanje dužine trajanja ugovora za koncesiju [12] koja zavisi od tipa i vrednosti železničke infrastrukture, kao i potrebnog vremena prilagođavanja korisnika infrastrukture. Drugim rečima, ugovor treba da bude ograničen rokom povraćaja jednog dela uložених sredstava i amortizacije sa jedne, i razumnim ugovornim periodom sa druge strane.

Kod pripreme ovakvih aranžmana, poseban akcenat se stavlja na visinu naknada u ugovornom periodu, koja mora biti nadgledana i kontrolisana od strane regulatornog tela [13].

4.3. Koncesije za izgradnju i upravljanje železničke infrastrukture

Ovaj instrument regulacije se koristi kod investicija u novu infrastrukturu sa dužim ugovorima o koncesiji, imajući u vidu zahtev za potpunim povraćajem ulo

ženih investicija. Koncesija ovakve vrste ima za cilj da poveže odgovornost za izgradnju, upravljanje i održavanje infrastrukture sa unapređenjem rada i usluga cele železničke mreže. Iz ovakvih aranžmana se uglavnom izuzimaju primarni transportni pravci, odnosno koridori, koji su najbitniji za održivost železničkog sistema jedne države [10]. Međutim, kod ovog pristupa su prisutni veliki rizici imajući u vidu dug rok trajanja koncesije, kao i opasnost prikazivanja javne kao privatne investicije.

Kao i u prethodnom slučaju i ovaj instrument se do sada retko koristio na konvencionalnoj železničkoj infrastrukturi⁶ za razliku od drumske infrastrukture (pre svega autoputeva). Glavni razlog je taj što je upravljanje železničkom infrastrukturom dosta komplikovanije nego drumskom (potrebno je poznavati vrlo kompleksnu tehnologiju rada železničkog sistema i zahteva znatno veći broj zaposlenih koji upravljaju saobraćajem). Drugi, vrlo bitan, razlog je što privatni investitori u najvećem broju slučajeva nemaju komercijalni interes za investiranje u železničku infrastrukturu ukoliko nisu istovremeno i operatori koji su finansijski podržani od strane države (kroz OJP⁷ ili slične aranžmane).

4.4. Regulacija cena

Dve su osnovne metode regulacije cena:

- Regulacija stope povraćaja
- Regulacija gornjeg dozvoljenog praga cena

Regulacija cena kao instrument regulacije tržišta se koristi za poboljšanje efikasnosti alokacije kapaciteta, kada se javljaju problemi zagušenja, prioriteta u dodeli kapaciteta i ugrožavanja životne sredine. Takođe, koristi se za povećanje produktivnosti kada nije moguće odabrati drugog železničkog operatora tenderskim nadmetanjem.

Regulacijom stope povraćaja regulator određuje cenu koja obezbeđuje prihode dovoljne da se pokriju troškovi pružanja usluge neke efikasne kompanije, ali

⁶Koncesionar LISEA i francuski železnički upravljač infrastrukture RFF (Réseau Ferré de France) su 2011. god. potpisali koncesioni ugovor za buduću prugu velikih brzina između Tours i Bordeaux. To je najveći, na tenderu dobijen, koncesioni ugovor o javno-privatnom partnerstvu za železnice. On obuhvata finansiranje, projektovanje, izgradnju, upravljanje i održavanje nove pruge velikih brzina. Visina ugovora je 7.8 milijarde EUR sa dužinom trajanja od 50 godina. Garant za dug je Francuska vlada. Finansijski aranžman koncesionara iznosi 3.8 milijardi EUR. MESEA, preduzeće u okviru VINCI korporacije (deo je LISEA grupacije) je zadužena za upravljanje i održavanje infrastrukture.

⁷OJP – obaveza javnog prevoza (eng. PSO – *public service obligation*) predstavlja zahtev koji je definisao ili utvrdio nadležni organ vlasti da bi obezbedio javni prevoz putnika u opštem interesu, koji operator, ako bi uzeo u obzir sopstvene komercijalne interese, ne bi preuzeo, ili ne bi preuzeo u istom obimu ili pod istim uslovima, bez nadoknade.

⁴DfT (eng. *Department for Transport*) je zapravo Ministarstvo transporta Velike Britanije

⁵eng. *Demsetz competition*. Harold Demsetz, tvorac pomenute teorije je profesor ekonomije na UCLA

i da se uključi stopu povraćaja na uloženi kapital. Standard efikasne kompanije se koristi kako bi se sprečile nepotrebne investicije od strane regulisanog aktera [3]. Budući da se primenom ove metode garantuje određena stopa povraćaja na uloženi kapital, ova metoda je posebno interesantna za zemlje koje pate od hroničnog nedostatka kapitala, pa moraju iznaći način da se učine atraktivnim za strane investitore.

Regulacija određivanjem gornjeg praga cena spada u grupu podsticajnih metoda regulacije. Ona se sprovodi tako što se na početku svakog regulatornog perioda utvrdi gornji prag cena (eng. price cap) koje regulisani akteri smeju primeniti.

Regulacija cene korišćenja infrastrukture se bazira na usklađivanju visine naknada za korišćenje infrastrukture u odnosu na gornji prag cene prevoza. U ovom slučaju gornji prag cene prevoza je cena koju nudi železnički operator ili operator u drugom vidu prevoza na istoj relaciji, pri čemu tada operatori posluje na tankoj granici profitabilnosti [14].

Budući da su cene prevoza, koje su unapred definisane za neki određeni vremenski period, nezavisne od troškova operatora ostvarenih u tom periodu, dobra strana primene regulacije gornjeg praga cena se ogleda u tome što podstiče operatore, da u cilju maksimizacije profita, smanjuju troškove i povećavaju efikasnost.

Cilj je, zapravo, destimulisati operatora da povećanjem cene stiče veći profit i da se usmeri na uvećanje prihoda kroz povećanje obima prevoza. Ovakav način regulacije može posebno ugroziti nove učesnike na tržištu, pre svega one koji po prvi put započinju svoje aktivnosti na potpuno novom tržištu.

Kada je reč o železničkoj infrastrukturi, primena ovog instrumenta regulacije vezuje se samo za Veliku Britaniju, gde je uvedena 1996. godine kada su železnice u ovoj zemlji i privatizovane. Sprovodila se tako što je regulatorno telo (ORR) postavilo unapred, za period od 3 do 5 godina, maksimalnu visinu naknada za korišćenje železničke infrastrukture [3].

4.5. Komparativna regulacija

Ovaj instrument je vrlo blizak tradicionalnom načinu komandno-kontrolne regulacije. Zasniva se na upoređivanju učinka železničkih operatora koji se bave istom vrstom prevoza i na osnovu toga se definišu cene za korišćenje železničke infrastrukture (eng. yardstick competition⁸).

Komparativna regulacija, takođe, predstavlja vid podsticajne regulacije koja se bazira na poređenju performansi poslovanja nekoliko sličnih operatora. Na ovaj način regulator je u mogućnosti da vrednuje pe-

rformanse poslovanja železničkih operatora i procenjuje njihov nivo efikasnosti. Operatori koji su u odnosu na druge operatore sa kojima se porede efikasniji se nagrađuju, dok se oni neefikasniji kažnjavaju. Na ovaj način se uspostavljaju jaki podsticaji da se zahtevani nivo performansi poslovanja postigne. Ujedno, ovim se promoviše i jačanje konkurencije među železničkim operatorima.

Analizirajući efekte komparativne regulacije Mizutani i ostali [15] su pronašli da su, u Japanu u periodu od 1995. do 2000. godine, železnice na kojima je primenjen ovakav oblike regulacije povećale svoju troškovnu efikasnost za oko 11,5%.

Prilikom ovakve regulacije tržišta, ostaju problemi nedovoljnog stimulisanja regulisanih aktera (menadžera infrastrukture i operatora), neodgovarajućeg balansa između efikasnosti i blagostanja itd. Od početka uvođenja železničkog tržišta (sa svim pripadajućim atributima) u zemljama EU, može se reći da je ovaj poslednji princip najzastupljeniji [16].

Budući da u svim zemljama postoji po jedan menadžer infrastrukture primena komparativne regulacije i benčmarkinga je u ovoj situaciji onemogućena, dok je poređenje među zemljama i sa drugim industrijama veoma komplikovano [3].

Kako uspostavljanje železničkog tržišta i implementacija EU regulative nije počelo istovremeno u svim zemljama EU, u većini država upravljači infrastrukture i operatori još uvek su u fazi prilagođavanja svog poslovanja prema novom okruženju i novonastalim uslovima. Regulatorna tela, kao nove institucije železničkog sektora, u tome treba da imaju vrlo važnu ulogu.

5. REGULATORNO TELO

Tvorci teorije ordoliberalizma ukazuju na istorijsko iskustvo da ne postoji ravnoteža na slobodnom tržištu zbog delovanja različitih uticaja od strane monopolista, oligopola, privatnog sektora, države, itd. Princip teorije ordoliberalizma, prenesen na današnje vreme, se sastoji u tome da ako država ne preduzima određene mere (npr. osnivanje regulatornog tela koje će nadgledati slobodan pristup infrastrukturi i sprečavati diskriminaciju), raste uticaj monopolista ili oligopola u datom sektoru⁹. Lisabonski sporazum država članica EU iz 2007. godine koji ima za osnovu socijalnu tržišnu ekonomiju se zapravo temelji na teoriji frajburške škole o ordoliberalizmu [17], [18].

⁸*Yardstick competition* - Poređi se efikasnost jednog tržišnog aktera u odnosu na konkurenta prema definisanom kriterijumu, merilu

⁹U delu V.Eukena *Ordnung der Wirtschaft*, ova pojava je objašnjena kroz stvaranje kartela u pomorskom transportu, koji su sprečavali ulazak novih aktera na tržište.

Ovakve strukture (monopoli i oligopoli) ne samo da podrivaju prednosti koje nudi tržišna ekonomija, već ponekad urušavaju dobro upravljanje od strane države transformisanjem snažne ekonomske moći u političku moć. Drugim rečima, postoji realna opasnost da država postane zavisna od monopolskih javnih ili privatnih kompanija, koje su toliko moćne da ne smeju da propadnu, ili imaju snažne sindikate i uticajne grupe koje mogu snažno uticati na formiranje ekonomske i socijalne politike jedne države. Veoma čest primer, za obe navedene karakteristike, su državne železničke kompanije bilo da se radi o upravljaju infrastrukturu ili operatoru (prevozniku).

Karakteristični primeri monopolističkog ponašanja javnih kompanija su nemačke i francuske istorijske¹⁰ železničke kompanije, koje direktno ili indirektno (preko lojalnih posrednika, lobista ili ćerki firmi) svojim postupcima utiču na kreiranje saobraćajne politike na evropskom nivou [19], [20].

Osnivanje i delovanje regulatornih tela prvenstveno treba da pomognu stvaranju i razvoju tržišta na železničkoj infrastrukturi i podsticanju konkurencije na njoj. Smatra se da ovakav način regulacije vodi ka krajnjem cilju a to je povećanje efikasnosti upravljača infrastrukture i operatora i povećanju kvaliteta usluga do nivoa konkurentnosti železnice sa drugim kopnenim vidovima saobraćaja.

U nekim slučajevima (sektorima) je moguće regulisati i poslovanje monopoliste koji se ne može restrukturirati, odnosno koji je jednostavno „suviše veliki da bi bankrotirao“ (eng. *too big to fall*). Međutim, do sada se to nije pokazalo efikasnim kod istorijskih železničkih kompanija.

Koje su karakteristike regulatornih tela kada je u pitanju železnička infrastruktura i tržište železničkih usluga na njoj? Prema direktivi 2012/34 EU regulatorno telo (RT) je javna institucija (vladina ili parlamentarna agencija) odgovorna za samostalno regulisanje železničkog tržišta. Po svojoj organizaciji, odlukama o finansiranju, pravnoj strukturi i donošenju odluka mora biti nezavisno od bilo kog menadžera infrastrukture, prevoznika, ili tela za raspodelu kapaciteta kao i od neposrednog upliva zakonodavne i izvršne vlasti. To je samostalno telo koje je, u organizacionom, funkcionalnom, hijerarhijskom i u smislu odlučivanja, pravno zasebno i nezavisno od bilo kojeg drugog javnog ili privatnog entiteta (tzv. institucionalna nezavisnost). Države mogu osnovati RT koje je nadležno za nekoliko sektora (npr. poštu, telekomunikacije, elektroprivredu itd.) ukoliko ta integrisana regulatorna tela ispunjavaju uslove gore pomenute ne

zavisnosti. Isto tako RT za železničko tržište može biti organizaciono povezano i sa telom za zaštitu konkurencije, telom za bezbednost ili/i telom za dodelu licenci ukoliko ispunjava navedene uslove nezavisnosti.

Postojanje nezavisnog regulatornog tela je neophodno zbog postojanja velikog broja kompleksnih zadataka koje se tiču regulisanja tržišta i njegovog nadgledanja, korišćenja javne infrastrukture i imovine, kao i sprečavanje direktnog političkog uticaja na samo tržište, koliko god je to u praksi moguće.

Postoje dva načina delovanja nezavisnih regulatornih tela. Prvi, tzv. apriorno delovanje unapred (od lat. *ex ante*), kada regulatorno telo deluje proaktivno i nadgledanjem i ispitivanjem tržišta donosi norme kojima se sprečavaju neželjena delovanja aktera. Drugi način, tzv. aposteriorno delovanje (od lat. *ex post*), kada regulatorno telo reaguje na konkretan zahtev aktera na tržištu. Bez obzira na način delovanja, postupci regulatornog tela moraju biti potpuno transparentni.

6. OCENA DOSADAŠNJIH DOMETA REGULACIJE TRŽIŠTA

Regulacija tržišta javne železničke infrastrukture u tržišnom smislu je veoma kompleksan zadatak koji je još uvek u svom (početnom) razvoju na svim kontinentima osim u SAD gde već ima dugu tradiciju. Komandno-kontrolna regulacija je još uvek dominantna, čak i u uslovima kada ne postoji potreba za istom. Sam proces regulacije mora biti posmatran u supsidijarnom¹¹ odnosu.

Legislatura u pogledu regulacije železničkog sektora EU se još uvek nalazi u početnoj fazi razvoja i kao takvu je karakterišu određena lutanja. Posebno ako se uzmu u obzir brojne razlike po svim elementima železničke infrastrukture i vlasničko-organizacionim strukturama kompanija koje upravljaju istom a koje taj proces čine vrlo složenim. U uspostavljanju tržišta i njegovih institucija kao i instrumenata regulacije postoje određena iskustva i tzv. najbolja praksa koja se uglavnom uzima kao smernice na samom početku ovog procesa. Međutim, kao i kod procesa restrukturiranja tako i kod procesa uspostavljanja instrumenata regulacije tržišta svaka zemlja mora da sama nađe sopstvene modele zbog istorijskog nasleđa [21].

Dosadašnji dometi i iskustva pokazuju da se doslednim poštovanjem i implementacijom direktiva – kao i njihovim ignorisanjem dolazi do gotovo istog – jake železničke kompanije postaju još jače, dok

¹⁰Nacionalna železnička preduzeća koja su istorijski monopolisti. Engleski izraz *incumbent*.

¹¹Supsidijarnost - nadležnost alocirana na najniži nivo na kojem se ona sprovodi

slabije još više slabe u svim domenima a pre svega u finansijskom smislu [22]. Pojedini akteri na tržištu sve češće postavljaju sebe u poziciju iznad regulatornog tela, gde svoju prevlast i moć baziraju na finansijskoj moći, svojoj veličini na tržištu i ne retko blagom dozom drskosti u svojim postupcima koji se na kraju i praštaju usled njihove veličine i uloge na tržištu [8]. Time se kupuje „socijalni mir“ i izbegavaju potresi koji bi usledili. To ide toliko daleko da i kada se istorijske železničke kompanije očigledno i konstantno oglašuju o propise to ostaje bez posledica jer su suviše veliki.

Prethodno rečeno važi i za železnički sektor u Srbiji i posebno njenu istorijsku železničku kompaniju „Železnice Srbije“ AD. Usklađivanje sa evropskim okruženjem je izvršeno jedino na nivou legislative (zakonskih i podzakonskih akata) i osnivanja Direkcije za železnicu kao tela za regulisanje tržišta, tela za bezbednost i tela za izdavanje licenci. Sa suštinskim restrukturiranjem monopoliste i otvaranjem tržišta železničkih usluga se još nije ni započelo. Stoga je ekonomska regulacija tržišta železničke infrastrukture i izbor oblika i instrumenata regulisanja zadatak koji će se tek sada otvoriti u Srbiji kao nužnost u procesu evropskih integracija umesto kao odgovorno sagledavanje Vlade o društvenoj potrebi za efikasnim operatorima i menadžeru železničke infrastrukture.

Dakle, ne postoji jedan najbolji pojedinačni model sa aspekta ekonomske regulacije svih železnica. Potrebno je da regulacija bude tako koncipirana da postigne nacionalne ciljeve transportnog sektora i da uzme u obzir druge aspekte reforme železničkog sektora, posebno strukturu delatnosti i politiku vlade u vezi participacije privatnog sektora.

7. ZAKLJUČAK

Evropa se opredelila za otvaranje tržišta na železničkoj infrastrukturi kao načinu da se postigne veća konkurentnost železnice i zaustavi njen pad učešća na transportnom tržištu. Osnovu takvog pristupa čini zahtev da se dosadašnje nacionalne monopolske kompanije podele po delatnostima upravljanja infrastrukture i transporta robe, odnosno putnika kako bi se mogli pojaviti novi operatori na železničkoj infrastrukturi i konkurencija između njih. Kroz konkurenciju operatora treba da se postigne veća efikasnost korišćenja infrastrukturnih kapaciteta i konkurentan železnički transport robe i putnika.

U tom cilju EU je do sada objavila četiri paketa direktiva kroz koje je definisala principe restrukturiranja železničkog sektora i otvaranja železničkog tržišta. Deo takvog koncepta je i osnivanje nacionalnih regulatornih tela sa ciljem uspostavljanja fer i nediskriminatorskog korišćenja železničke infrastrukture.

Osnovni zadatak regulatornih tela je da nadgledaju primenu definisanih pravila i da deluju kao apelaciono telo. Takvo regulatorno telo treba da poseduje autoritet da nametne svoje zahteve za informacijama i sprovede svoje odluke.

S obzirom da u direktivama EU nije proklamovan jedinstven model to svaka država u skladu sa svojim istorijskim nasleđem, društvenim kontekstom, sudskim sistemom, karakteristikama stanja železničke mreže i kompanija koje posluju na njoj i drugim faktorima, definiše sopstvene tržišne modele i institucije. S tim u vezi je izbor forme i instrumenata regulacije tržišta železničke infrastrukture čiji pregled je dat u ovom radu.

LITERATURA

- [1] Carmona, M., and Macario, R., Economic regulation of transport infrastructure and services: The case of the Lisbon Metropolitan Area, in First International Conference on Funding transportation infrastructure, pp.1-15, 2006.
- [2] Stigler, George J., The Theory of Economic Regulation, 2 Bell Journal of Economics and Management Science, 3-21, 1971.
- [3] IBRD/WB (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank), Railway Reform: Toolkit for Improving Rail Sector Performance, 2011.
- [4] Kaplanović, S. i Manojlović A., Ekonomski podsticaji u zemljama evropske unije za smanjenje emisije CO₂ iz drumskog saobraćaja, Međunarodni časopis Transport i Logistika, pp. 91-101, 2009.
- [5] Petrović-Vujačić, J., Osnovi ekonomije, Saobraćajni fakultet, Beograd, 2010
- [6] Leight, J., Public Choice: A critical Reassessment, in Edward Bellard, David Moss (eds.): Government and markets: toward a new theory of regulation, Cambridge university press, NY, USA, 2010.
- [7] Fligstein, N., Lessons from Europe: Some Reflections on the Europe Union and the Regulation of Business, in Edward Bellard, David Moss (eds.): Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation, Cambridge university press, NY, USA, 2010.
- [8] Ponti M., Welfare basis of evaluation, in A. Pearnan, P. Mackie, J. Nellthorp (eds.): Transport Projects, Programmes and Policies” Ashgate, Aldershot, U.K., 2003.
- [9] Klein, M., Network Industries, in Helm, D. and Jenkinson, T. (eds.) Competition in Regulated Industries, Oxford University Press, 1998.
- [10] McNulty R, Rail Value for Money Study, DfT and ORR, London, U.K., 2011.

- [11] Bošković B., Pop Lazić J., Privatizacija železnica – pregled i dometi, ŽELKON, Niš, 19. i 20. oktobar 2006.
- [12] Demsetz, H., Why Regulate Utilities?, Journal of Law and Economics, Vol. 11(1), 55-66, 1968.
- [13] Mitusch K., Regulation of access charges and multi annual contracts-how they fit together, TRANSPORTNET 2011 – Seminar on Rail regulation proceedings, Lyon, 2011.
- [14] Maresca D., Regulation of Infrastructure markets, Legal Cases and materials on Seaports, railways and airports, book, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013.
- [15] Mizutani, F., Kozumi, H., and Matsushima, N., Does Yardstick Regulation Really Work? Empirical Evidence from Japan's Rail Industry, Journal of Regulatory Economics, Vol.36, No.3, pp.308-323, 2009.
- [16] Guihery L, Rail Regulation, Lesson from History, TRANSPORTNET 2011 – Seminar on Rail regulation, Lyon, 2011.
- [17] Dullien, S. and Guerot, U., The long shadow of ordoliberalism: Germany's approach of the euro crisis, ECFR paper, Stiftung Mercator, 1-16, 2012.
- [18] Hildebrand, D., The European School of Thought in EU Merger Control, Working Papers Vrije Universiteit Brussel, 1-9, 2012.
- [19] Brown A. C., Stern J., Tennenbaum B., Gencer D., Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems, The IBRD/ The World Bank, Washington DC, USA, 2006.
- [20] NTU, Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport, Bruxelles, Belgium, 2010.
- [21] Bošković B., Bugarinović M., Milović U., Stojadinović N., Development scenario for railway market institutions in Serbia, XV RAILCON '12, October 4-5, 2012, Niš, Proceedings pp 209-212.
- [22] Bugarinović, M. Stojadinović, N., Milović, U., Pitanje regulacije i železnička infrastruktura, III Međunarodni naučni simpozijum Novi horizonti saobraćaja i komunikacija, Doboj, 24-25. 11. 2011, pp. 518-524.

SUMMARY

FORMS AND INSTRUMENTS OF THE MARKET REGULATION OF RAILWAY INFRASTRUCTURE

The railway is a typical example of a natural monopoly, where till the end of the 20th century almost in all continents the management of infrastructure and provision of transport services was done by the one state-owned company. Than in 1991. the European Union (EU) has decided to introduce the market to the railway infrastructure. This paper presents the forms and instruments of the regulation of the railway market and the regulatory body as part of the EU concept of the railway market regulation. In last chapter has been given assesment on the current range on the market regulation of the railway infrastructure in Europe.

Key words: *regulation, instruments, regulatory body, railway infrastructure*