

Dr. BOGDAN ZGONC  
 ŽG Ljubljana  
 Moše Pijadejeva 39

Prometna politika  
 Prethodno priopćenje  
 UDK: 656.2"71"EEZ  
 Priljubeno: 05.02.1990.  
 Prihvaćeno: 24.09.1990.

## LIBERALIZACIJA PROMETNEGA TRGA IN PREOBRAZBA ŽELEZNICE

### SAŽETAK

*U preobrazbi prometnog sistema u EZ železnica, kao velik tehnološki sistem, ima veoma značajnu ulogu. To važi i za Jugoslaviju, pri čemu treba uzeti u obzir ogromne strukturne promjene, upoređujući stanje npr. iz 1960. g. sa sadašnjim, što autor iskazuje u posebnim tabelama. Pledira da se hitno priđe harmonizaciji poslovanja i razvoja, prije svega infrastrukture, jer bez harmonizacije nije moguće prići liberalizaciji.*

### 1. UVOD

Liberalizacija prometa je ena izmed temeljnih strateških usmeritev držav Evropske skupnosti v pripravi na leto 1992. Liberalizacija prometa pomeni za uporabnike svobodno izbiro prevoznika, za izvajalce prometnih storitev pa delovanje v razmerah popolne konkurence, po sicer vnaprejš predpisanih pravilih igre in ob izenačenih izhodiščnih pogojih poslovanja, vendar ob odsotnosti vsakršnih administrativnih omejitev s strani države, v korist ali na škodo posamezne prometne panoge.

Za Jugoslavijo, ki je zaradi svojega geografskega položaja neposredno povezana s prometnim sistemom prihodnjega skupnega evropskega trga, je to izziv, do katerega se ne moremo obnašati indiferentno. Dejstvo namreč je, da napovedane spremembe v ES nujno zahtevajo prilagoditev našega prometnega gospodarstva novo nastalim razmeram, saj je ta, po eni strani, pogoj za optimalno valorizacijo našega geografskega položaja, po drugi strani pa pogoj za enakopravno vključitev našega prometnega sistema v Evropo po letu 1992.

### 2. VLOGA ŽELEZNICE V PREOBRAZBI PROMETNEGA SISTEMA

Železnica, kot velik tehnološki sistem, ima pri tej preobrazbi zelo pomembno vlogo. Ne le zato, ker v našem gospodarskem sistemu že sama po sebi pomeni še vedno nerešen strukturni problem, pač pa predvsem zaradi vpliva, ki ga lahko njena prenova ima na konkurenčnost gospodarstva, dinamizacijo proizvodnje in investicij, kakovost življenja in ohranjanje zdravega človekovega okolja.

Naglo se razvijajoči in fleksibilnejši

cestni transport, čedalje večja dematerializacija prevoznega substrata, vedno višje zahteve uporabnikov v pogledu raznolikosti in kakovosti storitev in ne nazadnje togost in nizka kakovost železnice same - vse to postavlja železnice in njeno mesto v družbi v popolnoma nov, nemonopolni položaj. Strukturne spremembe v prometnem sistemu Jugoslavije v primerjavi z letom 1960 to dokazujejo in so razvidne iz naslednjih tabel: [5]

#### Tovorni promet

	(t)		(tkm)	
	1960.	1986.	1960.	1986.
Skupaj	100	100	100	100
Železnica	28,0	6,4	74,7	33,9
Cestni promet skupaj	69,6	92,2	15,4	60,4
Cestni promet javni	9,4	15,7	6,1	29,9
Cestni promet individualni	4,2	21,4	0,7	8,6
Cestni promet režijski	56,0	55,1	8,6	22,0
Rečni promet	2,4	1,4	9,9	5,6
Zračni promet	-	-	-	0,1

#### Potniški promet

	(p)		(pkm)	
	1960.	1986.	1960.	1986.
Skupaj	100	100	100	100
Železnica	50,5	6,7	69,5	16,0
Cestni promet skupaj	49,3	93,0	29,5	74,9
Cestni promet javni	21,9	52,4	17,8	41,0
Cestni promet individualni	3,8	26,9	4,4	27,5
Cestni promet režijski	23,6	13,7	7,3	6,4
Rečni promet	0,2	-	0,2	-
Zračni promet	-	0,3	0,8	9,1

Okolje, v katerem danes deluje železnica, je bistveno drugačno od okolja nekdanjih državnih železnic. Pretežni del prometnih storitev, kjer obstajajo realne alternativne možnosti, se že sedaj izvaja v pogojih konkurence, čeprav, vsaj kar zadeva železnico, ob neenakih okoliščinah poslovanja. To seveda še zdaleč ne pomeni da železnica deluje po tržnih zakonitostih in se tržno obnaša. V to tudi ni prisiljena,

saj ima na račun administrativnega urejanja cen in na račun stroškov infrastrukture, ki jih drugače kot druge prometne panoge pokriva iz lastnega prihodka, vso pravico zahtevati od države nadomestilo manjkajočih sredstev, praviloma, do nivoja, ki omogoča preživetje. Pri tem ostaja odprto vprašanje, kolikšen delež manjkajočih sredstev je posledica neracionalnega poslovanja železnice same in kolikšen je dejansko posledica administrativnega urejanja cen in neustreznih sistemskih ukrepov in kdo ima od tega neposredno korist. Jasno je samo to, da breme nerazčiščenih odnosov na tem področju v končni fazi nosi družba kot celota. Pri tem je zlasti absurdno to, da je to breme večje, kot bi bilo v urejenih odnosih objektivno potrebno, in to za kakovost storitev, ki je nižja, kot bi bila objektivno mogoča. Poslovanje v začaranem krogu - nizke cene - slaba kakovost prevoznih storitev - neracionalnost prevozov - pokrivanje izgub in povračila za izpadle prihodke, nedvomno vodi železnico v popolno materialno in poslovno oširomašenje, čeprav ji varno zavetje države kratkoročno celo ustreza.

Kje je torej izhod, ki bi po eni strani optimalno zagotovil izpolnjevanje interesov družbe, po drugi strani pa železnici omogočil gospodarsko in poslovno samostojnost ter zagotovil možnosti, da si na prometnem trgu izbojuje tisto mesto, ki ji glede na tehnološke specifičnosti najbolj ustreza?

Razvite države ga iščejo v ustvarjanju okoliščin za popolno uveljavitev tržnih zakonitosti tudi na železnici. Zavedajo se namreč, da je to edina zanesljiva pot za učinkovito delovanje velikih sistemov, kakršna je železnica, saj je ekonomski optimum njihovega delovanja mogoče doseči le v razmerah, kjer dobre ali slabe posledice zadenejo neposredno tistega, ki jih je s svojo dejavnostjo povzročil, če so mu seveda dane možnosti, da o rezultatih svojega dela tudi suvereno odloča. To seveda ne pomeni, da se država v celosti odreka svojemu vplivu glede na delovanje teh sistemov, kjer gre za njen neposreden interes. Ravno nasprotno. Vloga države je izredno pomembna v ustvarjanju možnosti za njihov optimalen družbenoekonomski razvoj, saj gre za njeno temeljno infrastrukturno dejavnost.

Država prevzema odgovornost za financiranje in razvoj železniške infrastrukture, enako kot to velja za ceste, po drugi strani pa si izvajanje storitev posebnega družbenega pomena zgotovi s pogodbo, v kateri določi povračila, obseg in kakovost storitev, ki jih želi in jih je pripravljena plačati. Iz navedenih obveznosti sledi tudi vpliv, ki naj ga država ima in ga mora imeti na poslovanje železnice. V vseh drugih aktivnostih, ki zadevajo tržno poslovanje, pa mora biti železnica popolnoma odvisna od trga in svoje poslovne sposobnosti za uveljavitev na njem.

Ko danes pri nas razpravljamo o prihodnji preobrazbi železnice, bi se morali ravnati

predvsem po zgornjem načelu in izkušnjah in usmeritvah razvitejših evropskih držav, saj je naša udeležba na evropskem prometnem trgu od tega neposredno odvisna. Razvite evropske železnice se ne le vse bolj oddaljujejo od modela nekdanjih državnih železnic, marveč celo v svojem lastnem okviru oblikujejo podsisteme, samostojna poslovna področja - profitne centre, ki delujejo po podjetniškem načelu, oz. se mu skušajo čimbolj približati.

Podsistemi oz. t. im. profitni centri nosijo popolno poslovno odgovornost za svoj produkt in lastni poslovni rezultat. So poslovno popolnoma avtonomni in razpolagajo z vsemi za to potrebnimi poslovnimi funkcijami. Izkušnje kažejo, da taka organiziranost omogoča večjo preglednost in odgovornost nosilcev, predvsem na stroškovnem in dohodkovnem področju, omogoča jasnejšo in boljše motivacijo ter fleksibilnejše in učinkovitejše delo.

Kot produktna centra se pri železnicah najpogosteje oblikujeta področji potniškega in tovornega prometa na zaokroženih geografskih območjih. S prenosom financiranja in razvoja železniške infrastrukture na državo se kot produktni center uveljavlja tudi železniška infrastruktura, s čimer se poenostavljajo razmejitve obveznosti med železnico in državo na tem področju.

Veliki svetovni koncerni in privatne družbe so že zdavnaj sprevidele, da v okviru velikih monolitnih podjetniških struktur ni mogoče učinkovito obvladovati celotnega poslovnega procesa. Pravočasno so spoznali da je namesto administrativne prisile z višje ravni bolje aktivirati ekonomski interes. Ali ne bi bilo to lahko osnovno vodilo tudi pri nas?

### 3. HARMONIZACIJA PROMETNEGA SISTEMA

Prehod na liberaliziran prometni trg in s tem na tržno zasnovo poslovanja železnice pa je praktično mogoč le ob poprejšnji harmonizaciji oz. izenačitvi pogojev poslovanja vseh prometnih panog.

Harmonizacija prometnega sistema zajema predvsem področje infrastrukture, eksternih stroškov in pogojev dela posameznih prometnih panog [1].

Po memorandumu, ki ga je sprejel CEMT, naj bi bile vse prometne panoge s stroški infrastrukture obremenjene na enak način. To pomeni, da mora država prevzeti skrb tudi za železniško infrastrukturo, kot to velja za cestno infrastrukturo. Ob tem je seveda vsak prevoznik dolžan plačevati ustrezne takse za uporabo svoje infrastrukture sorazmerno stroškom, ki jih povzroča. Delež stroškov vzdrževanja železniške infrastrukture v skupni lastni ceni železnice znaša na mreži JŽ 28%, vključno z organizacijo železniškega prometa pa se navedeni delež poveča na 33,67% [5]. Stroški razširjene reprodukcije železniške infrastrukture so odvisni od dogovorjenih razvojnih načrtov in jih ni mogoče

pavšalno ovrednotiti.

S podpisom Družbenega dogovora o financiranju železniške infrastrukture [2] so tudi v Jugoslaviji formalno usvarjene razmere za realizacijo tega dela harmonizacije. Družbeni dogovor določa obveznosti republik in pokrajin za razvoj, modernizacijo in vzdrževanje železniške infrastrukture na svojih območjih, s skupnimi načrti in normativi pa bi se na celotnem območju Jugoslavije zagotovila usklajenost razvoja in kakovosti tega segmenta prometnega sistema.

Ob tem, da država prevzame skrb na celotno infrastrukturo, je logično, da so posamezni prevozniki dolžni plačevati nadomestilo za njeno uporabo v skladu s stroški, ki jih povzročajo. To vprašanje je zlasti na področju cestnega prometa še neustrezno rešeno. Poskusi AASHTO dokazujejo, da tovornjak z osno obremenitvijo 10 ton 52.000-krat bolj obrablja infrastrukturo kot osebni avtomobila pri osni obremenitvi 0,5 t [3]. Po podatkih študije "Final Report on the Federal Highway Cost Allocation Study" je nadomestilo za obrabo infrastrukture v ZDA pri najtežjih tovornjakih z osno obremenitvijo 8,6 t le 15-krat večje od nadomestila za osebni avtomobil, čeprav podatki AASHTO dokazujejo, da je vpliv tovornjaka na obrabo neprimerno večji.

Eksterni stroški, ki jih posamezen prevoznik povzroča s svojo dejavnostjo, so lahko izredno pomembna postavka v strukturi lastne cene prevoza in s tem pomemben faktor usmerjanja prevozov na okolju prijaznejše prevoznike. Hkrati so pomemben faktor izenačitve pogojev poslovanja med prevozniki, saj ni mogoče govoriti o enakih pogojih poslovanja, če vsak prevoznik ne nosi vseh stroškov, ki jih s svojo dejavnostjo povzroča. Učinki eksternih stroškov (nezgode, zasičenost, onesnaženje, hrup) po podatkih, ki jih je pripravila posebna delovna skupina strokovnjakov dvanajsterice držav ES, dokazujejo, da so ti stroški pri cestnem tovornem prometu 20-krat večji od stroškov v železniškem tovornem prometu, pri cestnem privatnem potniškem prometu pa 17 krat večji od stroškov v železniškem potniškem prometu [4]. Tudi v absolutnih kazalnikih so ti stroški zelo visoki. Stroški nezgod dosežajo na cesti že 2,5%, na železnici pa 0,008% bruto nacionalnega dohodka [4]. Po podatkih iz ZDA je samo strošek zasičenosti prometa, ki v Evropi še ni dovolj raziskan, ocenjen na 248. 298 mln USD, kar je okrog 7% njihovega bruto nacionalnega dohodka. Po prof. Carl SHY iz Severne Karoline pa naj bi bilo samo zaradi onesnaženja zraka zdravilje človeštva prizadeto za 10 do 20% (3). Če ob tem upoštevamo še, da cestni transport za svojo dejavnost porabi znatno več prostora kot železnica in 3 do 5-krat več energije, je jasno, da je uspoštevanje eksternih stroškov pri harmonizaciji prometnega sistema za vsako ekološko osveščeno gospodarstvo nujna in izredno zahtevna naloga, ki se ji pri liberalizaciji prometa

ne bo mogoče izogniti.

Harmonizacija zajema tudi izenačitev predpisov o pogojih dela posameznih prevoznikov. V posameznih državah se predpisi, zlasti glede časa vožnje v cestnem transportu, ne izvajajo dosledno, oz. so v primerjavi z železnico neustrezni. Po nekaterih podatkih (3) bi v primeru dosledne izenačitve pogojev dela cestnih prevoznikov z železnico, stroški cestnega prevoza narasli za okrog 22%.

Pred nami sta torej dve vprašanji, na kateri si moramo prej ali slej odgovoriti. Ali je liberalizacija prometa sprejemljiva tudi za naš prometni sistem, predvsem pa, ali z njo lahko dosežemo raven kakovosti storitev evropskega okolja, s katerim želimo sodelovati?

Ali je v okoliščinah liberalizacije in naših konkretnih razmerah mogoče doseči preobrazbo železnice v moderen poslovni sistem po meri sodobnega gospodarstva in družbe, ki bo tudi kakovostno integralni del evropskih železnic?

Preprostega odgovora na to ni, prejšnje razmišljanje pa vsekakor govori temu v prid, zlasti, če upoštevamo, da se je okolje evropskih držav, katerega sestavni del želimo biti in z njim sodelovati, že opredelilo v tej smeri in da so doseženi uspehi držav, ki so k temu pristopile, ohrabrujoči.

Dejstvo tudi je, da je naš prometni sistem, v smislu konkurence, že sedaj liberaliziran, čeprav še zdaleč ni harmoniziran. Zato je tudi neučinkovit, saj železnico ob zadrževanih cenah, kljub njenim tehnološkim prednostim, umetno ohranja pri življenju, pri tem pa nizka kakovost storitev, neracionalni prevozi in visoki stroški transporta ostajajo in se prenašajo v breme družbe kot celote.

#### 4. ZAKLJUČEK

Ključ je torej v harmonizaciji, brez katere je liberalizacija lahko le farsa neke navidezne prometne politike. Pri tem seveda ne gre le za harmonizacijo poslovanja, pač pa tudi harmonizacijo razvoja, predvsem infrastrukture. Zaman je namreč govoriti o liberalizaciji prometnega trga, če infrastrukturo razvijamo le enostransko. Karikirano povedano, če bi celoten prometni sistem predstavljal le ena sodobna avtocesta in ena paralelna klasična proga s parno vleko, se bo vsak uporabnik odločil za prevoz po cesti, kljub vsej liberalizaciji in deregulaciji prometnega trga.

Liberalizacija torej da, vendar ob pogoju dosledne harmonizacije poslovanja in razvoja. Tako bi pomenila za izvajalce prometnih storitev vzpodbudo za poslovno usmerjeno obnašanje v skladu s svojimi komparativnimi prednostmi in narodnogospodarskimi cilji. Pomenila bi iskanje notranjih rezerv, višjo kvaliteto storitev pa tudi ukinjanje tistih storitev, ki so se doslej opravljale neracionalno in na račun drugih. To pa je tudi cilj, ki ga mora imeti vsako nacionalno gospodarstvo.

SUMMARY

**LIBERALISATION OF TRANSPORT SERVICE MARKET AND TRANSFORMATION OF RAILWAYS**

*In the process of transformation of the transport system in the EC the railway as a major technological system plays a significant role. This refers to Yugoslavia as well while it should be taken into account that some major structure changes happened, as shown through the comparison of the state in the 1960s and nowadays given in separate graphic presentations. The author advocates the requirement of an urgent harmonization of operations and development in the first place in the infrastructure because without respective harmonization and coordination it is not possible to reach the aspired-to liberalization.*

LITERATURA

- [1] UIC: Memorandum der Bahnen für die Anhörung bei der CEMT, Brussel 1988.
- [2] SKUPŠTINA SFRJ: Društveni dogovor o finansiranju železničke infrastrukture, Beograd 1989.
- [3] J.C. DE MARCHI: Les chemins de fer dans les pays en développement, Schienen der Welt 3/89.
- [4] UIC - grupa 12: Ukupni društveni granični troškovi-kao obračunska osnova, Paris 1987.
- [5] CIP Beograd: Sistem i metodi finansiranja i alokacije troškova železničke infrastrukture kao osnove za rešavanje ekonomskog položaja železnice, Beograd 1988.
- [6] B. DRIVER: Die Reaktion der BR auf die Herausforderung durch die Strasse in einer Umwelt ohne regulierende Bestimmungen - Schienen der Welt 2/89.
- [7] MBOR: Okrogla miza MBOR o železnici, Dunaj 1989.
- [8] UIC: Information sur la nouvelle administration. des Chemins de fer nationaux de Suede - Ri 6/89.
- [9] CEMT: Table ronde 73, Paris 198.
- [10] DB: Die Organisation der Deutschen Bundesbahn (DB)