Privatizace a deregulace autobusové a železniční dopravy

Příspěvek k dopravní politice konzervativních vlád ve Velké Británii v letech 1979–1997

Štěpán Růt

Britské hospodářství i hospodářská politika prošly za vlády Konzervativní strany v letech 1979–1997 řadou změn. Významnou měrou, mající vliv na vlastnickou strukturu, regulační mechanismus, hospodářskou soutěž a celkové institucionální uspořádání, byl ovlivněn sektor dopravy. Privatizace a deregulace autobusové a zejména železniční dopravy vyvolává mezi ekonomy a dopravními teoretiky ostatně polemiky dodnes.

Dosavadní práce se věnují oběma procesům zejména z ekonomického hlediska. Snaží se hodnotit efektivitu nově nastolených organizačních modelů, hledají příčiny úspěchu či neúspěchu (například Nash, Ch., *British Bus Deregulation*; Savage, I., *Deregulation and Privatization of Britain's Local Bus Industry*; White, P.; *Bus Deregulation: A Welfare Balance Sheet*; Tyrrall, D., *The UK Railway Privatisation: Failing to Succeed?*; Whitehouse, L., *Railtrack is Dead — Long Live Network Rail?*; Crozier, P., *Why British Rail Privatisation Has Failed*). Cílem studie je přiblížit čtenáři základní mezníky v privatizaci a deregulaci autobusové a železniční dopravy a věnovat se dnes už pozapomenutým alternativám. Kde leží základy zvolené politiky? Archivní materiály vytvořené většinou na ministerstvech dopravy a financí, v Politickém oddělení v Downing Street (*Number 10 Policy Unit*) nebo v radách příslušných podniků by měly přinést informace ohledně zájmů jednotlivých skupin. V závěru se pokusím interpretovat rozdílné výsledky mezi oběma procesy.

PRIVATIZACE A (DE)REGULACE

Privatizace a deregulace byly dva významné procesy, se kterými je období osmdesátých, v omezené míře i devadesátých let dvacátého století ve Velké Británii spojováno. Myšlenka privatizace má kořeny v ekonomickém myšlení, které ovlivňovalo tehdejší politické představitele a stalo se ideologickým základem pro tzv. thatcherismus. Kde se ale tato idea zrodila politicky? Termín privatizace nezmiňuje volební manifest Konzervativní strany z roku 1979, nevěnuje se mu ani „Správný přístup k hospodářství (*Right Approach to Economy*)" z roku 1977.[1] Důvodem byla vysoká citlivost

1 BURTON, J., *Privatization: The Thatcher Case*, in: Managerial and Decision Economics, vol. 8, iss. 1. 1987, s. 24.

celé záležitosti a obava, aby nebyla veřejnost vyplašena. To ovšem neznamená, že by se myšlenka objevila až po vítězných parlamentních volbách. Důkazem je takzvaná „Ridleyho zpráva", tajný dokument věnující se privatizaci zestátněných podniků.[2] Můžeme v něm nalézt řadu myšlenek, dle nichž se během privatizace postupovalo.

Privatizace[3] neměla být dle autorů hlavním (volebním) tématem jak zaujmout voliče, ale měla mít spíše formu tichého návratu majetku do rukou soukromého sektoru. Proto navrhovali nejprve schválit legislativu, která by zrušila monopoly ve veřejném sektoru. Cílem bylo rozdrobit podniky, jak jen to bude možné a vytvořit samostatné jednotky, které by generovaly zisk a postupně se odprodávaly, přičemž se předpokládalo, že konkrétní postup se bude lišit odvětví od odvětví.

Odpověď na otázku, proč privatizace měla probíhat v tichosti, souvisí s otázkou, kdo s ní mohl sympatizovat. „Státní správa bude vzdorovat. Motivace všech zúčastněných, od dělníků a pracovníků přes předsedu rady ke stálému tajemníkovi na ministerstvu, budou v opozici."[4] Ridley a spol. předpokládali, že bude potřeba věnovat se top managementu, prostřednictvím něhož bude možné navrhované změny provést. Vzetí důležitých zájmových skupin v potaz v době, kdy se formulovala privatizační politika, považuje za klíčový úspěch i Young: „Kdyby vystrašila veřejnost, naháněla hrůzu zaměstnancům, nebo si znepřátelila byrokracii, pak by celý program selhal."[5]

Vládní motivací k privatizaci nebyla jen snaha o zvýšení efektivnosti a snižování vládních výdajů, které naopak během prvního volebního období vlády Margaret Thatcherové rostly (podíl na HDP), ale i rozšíření takzvaného lidového kapitalismu přilákáním milionů lidí k vlastnictví akcií, což se mělo pozitivně odrazit na jejich bohatství (a případné voličské přízni). Tato myšlenka se ovšem dlouhodobě nezakořenila a podíl akcionářů na celé britské společnosti nakonec nebyl tak veliký, jak si obhájci tohoto postupu představovali.[6]

Ridleyho skupina rozdělila jednotlivá odvětví a podniky do tří kategorií. Ve skupině A se nacházela odvětví, která vykazovala největší přirozenou míru fragmentace. Příkladem byla těžba uhlí, letiště, výroba aut, autobusová a nákladní doprava. Ve druhé skupině B se ocitla letecká doprava, ocelářství, výroba letadel. V poslední skupině C byla odvětví s nejnižší přirozenou fragmentací, čili plyn, elektřina, železnice, vodovody, pošta, telefony a podzemní dráha. Podniky v závěrečné skupině bylo problém odstátnit částečně proto, že jsou veliké a neprodejné jako celek, částečně proto, že je bylo třeba po odprodeji regulovat. Ve skupině B byly zařazeny podniky, kde byl prostor pro určité rozdělení, ovšem úspory z rozsahu by pravděpodobně zamezily k tomuto kroku přistoupit.

Autoři zprávy si uvědomovali, že se jedná o experiment ve společném vlastnictví, a proto bude pro labouristy složitější celý proces napadnout. Zároveň předpokládali,

2 *Final Report of the Nationalised Industries Policy Group*, 1977. Pochází ze stejného roku jako *The Right Approach to Economy*, ale prezentována byla o měsíc dříve.

3 Ve skutečnosti používá termín odstátnění (*denationalisation*).

4 *Final Report*... s. 17.

5 YOUNG, P., *Privatization Around the Globe: Lessons for the Reagan Administration. NCPA Policy Report*, no. 120, 1986, s. 18.

6 HAWKINS, N. *Privatization revisited*, Adam Smith Institute London 2010, s. 7.

že v případě úspěchu nebude tendence proces v budoucnu zvrátit a může přijít poptávka po rozšíření privatizace do ostatních odvětví.[7] Díky kladnému přijetí prvotních privatizací[8] bylo možné rozšířit tento proces na další odvětví. Privatizace autobusové dopravy, ač zařazená do skupiny A, byla realizována až během druhé vlády Margaret Thatcherové. Privatizace železnic je spojena až s vládou Johna Majora.

Zatímco privatizace snížila přímou kontrolu vlády a v řadě oblastí legislativa směřovala k uvolnění podnikatelských aktivit, zároveň vybízela k vytvoření nových regulací. Mnohé se týkaly kvality služeb, bezpečnosti, ale i omezení tržní síly.[9] Do roku 1980 byla tradiční metodou regulace míra výnosnosti kapitálu (*rate-of-return regulation*). Problém tohoto modelu tkví v tom, že zároveň může vést k plýtvání, což popisuje *Averch-Johnson*ův efekt.[10] Alternativou se stala regulace cenovým stropem odvozeným od růstu inflace.[11] Cílem této metody byla snaha o stlačení neefektivnosti tím, že se přinutí daná firma poskytovat svoje služby za čím dál nižší reálné ceny. Tato politika byla vedena vůči podnikům jako *British Telecom* a uplatnila se i v modelu privatizovaných železnic.[12]

S konceptem, který měl naopak zdůvodnit omezení regulace, přišel ekonom William Baumol.[13] Argumentuje, že s volným přístupem na trh a volným odchodem z trhu se omezuje vliv utopených nákladů a potenciální konkurence vytváří tlak na zmírnění monopolní síly současného provozovatele. V oblasti dopravy tato myšlenka směřuje k oddělení těch částí dopravní nabídky, které mohou být předmětem dobyvatelných sil a snažit se regulovat pouze tu část, která je charakterizována jako přirozený monopol. Někdy se v souvislosti s vysokými utopenými náklady hovoří o místo soutěže na trhu o soutěži o trh, která byla realizována pomocí aukcí na dotované autobusové linky. Vítězí ten, kdo dá nabídku požadující nejnižší dotaci. Obdobný model byl nakonec aplikován v udělování franšíz na železniční dopravu.[14]

PRIVATIZACE AUTOBUSOVÉ DOPRAVY

Od roku 1930, kdy stát de facto poprvé vstoupil do organizace autobusové dopravy, byla autobusová doprava omezována licencemi, které získával každý provozovatel

7 *Final Report*..., s. 17.

8 Například British Petroleum, Assciated British Ports, The British Sugar Corporation, British Aerospace, National Freight Corporation.

9 BUTTON, K., *Transport Economics*, Edward Elgar Publishing Cheltenham 2010, s. 481.

10 Více o Averch-Johnsonovu efektu viz: AVERCH, H. — JOHNSON, L., *Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint*, in: The American Economic Review, vol. 52, iss. 5, 1962, s. 1052–1069.

11 V úvahu se bere míra inflace měřená pomocí indexu spotřebitelských (nebo maloobchodních) cen tzn. CPI-X nebo RPI-X.

12 BUTTON, K., c. d., s. 470.

13 Více o teorii viz srv. BAUMOL, W. J. — PANZAR, J. C. — WILLIG, R. D., *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York 1982.

14 BUTTON, K., c. d, s. 472–473.

na určitou trať od dopravního komisařství. Vstup do systému byl povolen, pokud dopravce přesvědčil o nutnosti dodatečné služby. Tím byli existující operátoři chráněni před novými žadateli.[15] Postupně došlo k monopolizaci celého systému, soukromé společnosti se staly součástí státní *National Bus Company*[16] (NBC), případně její sesterské organizace *Scottish Bus Group* (SBG).[17]

Přímou reakcí na dlouhodobě upadající situaci v autobusové dopravě (neustálý pokles cestujících, rostoucí náklady a dotace) bylo přijetí dopravního zákona v roce 1980. Právní normou došlo ke zrušení licencí na dálkovou autobusovou dopravu,[18] zvýšila se možnost poskytovat soukromou dopravu ve venkovských regionech a započalo se s odprodejem omezeného množství dopravních aktiv soukromému sektoru.[19] Zároveň byly vytvořeny zkušební oblasti,[20] v nichž dopravci mohli poskytovat své služby dle svého uvážení. Zpráva Dopravní a silniční laboratoře (*Transport and Road Research Laboratory*) přibližně tříleté fungování těchto oblastí zhodnotila jako *„nestabilní s nejednoznačným výsledkem."* Přesto byl patrný trend v poklesu finanční podpory a výše jízdného i růstu kvality služeb. Problémem naopak byla přeplněnost vozidel a komplikace s poskytováním zvýhodněného jízdného.[21]

Díky deregulaci se v roce 1982 navýšil počet dálkových spojů o 6 % oproti roku 1980, došlo k poklesu jízdného, přesto tržby vzrostly o 20 %.[22] Konkurence ovšem výrazně neuspěla. NBC byla zkušeným dopravcem, který dokázal na vyzyvatele re-

15 GLAISTER, S., *Transport Policy in Britain, London* 2006, s. 10.

16 NBC vznikla roce 1969 a těsně před privatizací byla tvořena 27 provozními jednotkami a *National Product Group*, která zajišťovala provoz londýnské *Victoria Coach Station*, *National Express*, *National Holiday*, *London Country Bus Services* a několika dalších menších divizí. Největší z nich byla *The London Country Bus Services* s 1 090 autobusy a 100 miliony cestujících za rok, nejmenší naopak *Gosport and Fareham Omnibus Company*, která provozovala 37 autobusů v oblasti Hampshire a svezla 6 milionů cestujících za rok. National Archives, Kew (dále NA). FH 1/129 Part 2. Coming to the city? Privatization of National Bus Company. [1984].

17 V době nástupu konzervativců zajišťovaly vedle dvou státních společností autobusovou dopravu *Passenger Transport Executives* (v sedmi větších aglomeracích) a městští dopravci řízení místními radami. Dopravu v Londýně spravovala *London Transport Executive*. Několik soukromých dopravců přežívalo v dálkové dopravě a na trhu nepravidelných smluvních jízd.

18 Zájemce o provozování dálkové dopravy měl nově získat licenci automaticky, pokud konkurence nebyla schopna dokázat, že její udělení je v rozporu s veřejným zájmem. Nově neměly na nové služby právo veta *British Rail*, na něž je třeba pohlížet také jako na konkurenci.

19 BUTTON, K., c. d, s. 478.

20 Jednalo se o čtyři oblasti. Nejdále došel experiment v Hereford City. Nejprve dopravci představili tratě, které chtějí provozovat bez dotací. Poté je Rada vyzvala k předložení nabídek na provozování těch tratí, které považuje za společensky žádoucí a které je připravena dotovat. NA. FH 1/129 Part 2. The Privatisation of the National Bus Company. Discussion paper for the meeting between NBC and Barclays Merchant Bank (BMB) on 15. 2. 1984.

21 POOLE, F., *Buses. Research Paper 99/59,* 1999, s. 8.

22 NA. FH 1/129 Part 2. Coming to the city? Privatization of National Bus Company. [1984].

agovat zvýšením své vlastní efektivnosti (vzrostl počet spojů obsluhovaných pouze jedním člověkem). NBC si navíc udržela exkluzivní práva na hlavní autobusové terminály (Victoria Station v Londýně) a využívala křížové dotování z lokálních služeb, které zůstaly regulované.[23]

Konzervativní politici z křídla Margaret Thatcherové se snažili o částečné uvolnění systému v krátkém období, který by podnítil radikálnější proměnu v delším období. Nerovnost na trhu autobusové dopravy byla odstraněna dopravním zákonem z roku 1985, kterým byla umožněna privatizace NBC a deregulace lokální dopravy.

ZVAŽOVANÉ ALTERNATIVY PRIVATIZACE AUTOBUSOVÉ DOPRAVY

Tehdejší politika směřovala k provedení mnohem důraznějších změn ve prospěch tržních sil a soukromého vlastnictví, od něhož si slibovala skutečné zvýšení efektivity a pokles dotací. Výsledná podoba systému vzešla z několika zvažovaných alternativ. Uvažovalo se zejména o privatizaci části společnosti, privatizaci celé společnosti, rozdrobení společnosti na menší segmenty s následným odprodejem.

Privatizace části NBC směřovala k vytvoření holdingové společnosti, jejíž akcie budou z části vlastnit soukromí investoři. Tuto variantu zpracovala investiční banka *Morgan Grenfell & Co.* a vycházela z precedentů v podobě prodeje části *British Aerospace* a *Cable & Wireless*. Počítala s minoritním prodejem do výše 49 % vlastního kapitálu. Návrh hovoří o joint venture mezi státem a soukromým podnikem. Z toho vyplývala nutnost změnit právní formu společnosti a s tím spojené změny v oblasti řízení a kontroly. Navrhovatelé vyzdvihovali fakt, že NBC zůstane nedotčena a nebude se muset zbavovat ziskových oblastí, které by přenechala soukromému sektoru a ponechávat si pouze méně ziskové nebo ztrátové aktivity. Zároveň prostřednictvím tohoto návrhu mělo být snazší uskutečnit případný prodej zaměstnaneckých akcií.[24]

Alternativou vyplývající z obav z nedostatečného zájmu soukromých investorů byl odprodej pouze vybrané divize NBC. Zmiňovány byly zejména divize *National Express* a *National Holidays*. Výhodou byla jejich atraktivita díky působení v komerčně zajímavé oblasti, která přinášela společnosti zisk. *Morgan Grenfell* tuto variantu nepodporovala z nedostatku racionality.[25] Obavy o nedostatek zájemců se nepotvrdily a tato možnost nebyla dále rozvíjena. Spor se vedl o to, jestli prodat NBC jako celek, nebo ji rozdrobit a prodávat po částech.

Varianta prodat společnost jako celek měla několik modifikací. V zásadě se ale hovořilo o dvou. Prodej celé NBC prostřednictvím emise akcií, které by odkoupila veřejnost a prodej celé NBC jedné společnosti, kterou by tvořili původní zaměstnanci a manažeři. První případ měl být celkově výnosnější pro státní pokladnu, protože takový prodej mohl zasáhnout mnohem více zájemců. V tu dobu byla odhadovaná cena 250

23 GLAISTER, S., c. d., s. 24.

24 NA. FH 1/129 Part 1. Proposed Privatisation of the whole of NBC. Zpracoval Morgan Grenfell & Co. Limited. 6. dubna 1982.

25 Tamtéž.

až 350 milionů liber, čímž se společnost zařazovala mezi středně velké kandidáty na privatizaci z hlediska výnosnosti pro státní pokladnu.[26] Existovala řada důvodů, proč byla NBC přitažlivá. Dlouhodobě rostl podíl cest autobusem uskutečněných kvůli volnočasovým aktivitám mající zajímavý komerční potenciál. NBC částečně prokázala, že dokáže zajišťovat dopravu nejen v oblastech vzdálených od hlavních tratí *British Rail*, ale i v přímé konkurenci s *InterCity*. Předpokládal se i další pokles zaměstnanců díky zapojení moderních technologií v údržbě a administrativě, čímž by se snížily provozní náklady. Vláda rovněž předchozími privatizacemi odstranila řadu potenciálních obav.[27]

Prodej NBC jako celku prosazovalo její vedení, které se snažilo upozornit na nepříznivé důsledky fragmentace společnosti. Díky složitosti a provázanosti se změny v jedné oblasti mohly dotknout ostatních oblastí. Manažeři NBC poukazovali na to, že fragmentace povede ke ztrátě synergie, k vymizení sítě *National Express*, kterou ročně využívalo šestnáct milionů cestujících. *National Express*, která soutěžila s drahami, podle nich nemohla být řízena nekoordinovanými aktivitami. Argumentovali, že nebude možné prodat všechny jednotky, a tím pádem ztrátové tratě budou přenechány vládě a místním úřadům. Nejrelevantnější se zdá obava ze ztráty výnosů z koordinace dopravy, která nakonec měla nepříznivý vliv v oblasti tvorby jízdních řádů, prodeje lístků, marketingu a v konečném důsledku vedla k poklesu cestujících.[28] Odpor vůči fragmentaci mohl být podněcován i osobními motivy. V případě rozdělení NBC by došlo k rozpuštění centrálního dispečinku, či k její výrazné modifikaci, což ve vedoucích představitelích muselo vyvolávat vzdor a nejistotu.

Poslední variantou (která nakonec zvítězila) bylo rozdělení NBC do několika menších společností a následný odprodej každé jednotky soukromému investorovi. Ministerstvo se tímto směrem začalo vydávat v souvislosti s nástupem Nicholase Ridleyho do funkce ministra dopravy. Ředitel *Berclays Merchant Bank* mimo jiné napsal Robertu Brookovi: „Nový ministr dopravy podle všeho velmi trvá na rozdělení NBC na několik společností dle oblastí či tratí a následnému odprodeji. Zřejmě počítá i s tím, že některé oblasti jsou neprodejné, a že během procesu mohou být podniky typu National Express a National Holidays poškozeny a ve výsledku zničeny." (…) „Možné vysvětlení tohoto posunu je, že ani ministr ani John Redwood[29] plně nerozumí podstatě tohoto podnikání a nevidí zisky plynoucí z vlastnictví jediné dobře řízené společnosti se schopností přijímat logická dlouhodobá rozhodnutí a provozovat ztrátové služby."[30]

Ridley upozorňoval na neduhy celého odvětví, zejména na nadměrné dotace a regulaci. Tvrdil, že ještě před patnácti lety bylo slovo dotace v autobusovém průmyslu skoro sprostým slovem. „Nyní jsme dosáhli situace, kdy celková veřejná podpora au-

26 NA. FH 1/129 Part 3. Prospects for Privatisation (Grieveson Grant Investment Research). 1984, s. 17.

27 NA. FH 1/129 Part 2. Coming to the city? Privatization of National Bus Company. [1984].

28 NA. FH 1/129 Part 2. Fragmentation of the NBC Group — Reasons why this would be against the public interest. 1984.

29 John Redwood (*1951) je britský konzervativní politik, od roku 1983 byl šéfem Politického oddělení v sídle premiérky, od roku 1987 je poslancem.

30 NA. FH 1/129 Part 2. Memorandum for Mr Robert Brook CBE. The possible split up of NBC. Zaslal ředitel BMB N. M. Peterson 15. listopadu 1983.

tobusového průmyslu převýšila jednu miliardu liber. Celkový roční obrat odvětví je přitom dvě a půl miliardy." Vadilo mu, že je složité určit, kdo komu a za co platí.[31]

Ministr se snažil obhájit pozici vlády, která věřila, že regulace by měla být držena na minimu a vláda, je jedno jestli centrální nebo lokální, by měla intervenovat, jen když musí. Věřil, že není lepší stimul než efektivní soutěž. Jeho myšlenky se promítly do Bílé knihy vydané na podzim 1984. NBC měla být reorganizována do menších, samostatně hospodařících, jednotek, které budou později převedeny do soukromého sektoru. Cílem bylo osvobodit pravidelnou dopravu od restrikcí, které bránily konkurenci, a nahradit stávající nastavení dotací pro ztrátové služby systémem tendrů.[32]

Než došlo k vlastní deregulaci a zahájení odprodávání jednotlivých společností, bylo nutné podniknout několik kroků. Zdali nakonec dojde k rozpuštění NBC, ještě nebylo úplně jasné. Z bohaté korespondence mezi Ministerstvem dopravy a Radou NBC (*Board of NBC*) je tak patrná snaha představitelů Rady, prostřednictvím určitých ústupků, v nějaké podobě NBC udržet. NBC se snažila poukázat na údajný neúspěch deregulace ze zkušebních oblastí a očekávala, že tím bude dán prostor ke kompromisu.

Spor se vedl například o rozdělení na menší jednotky. Cílem tohoto kroku bylo zvýšit dobyvatelnost trhu. Ridley sice očekával, že v dlouhém období bude autobusový trh dobyvatelný bez ohledu na velikost soutěžících společností, především díky úsporám z rozsahu, které jsou omezené, a návrhu zákona usilujícího o co nejsnazší vstup na trh. „Ale v krátkém období, velikost, struktura a tržní postavení jednotek NBC společně s jejich úzkou spoluprací s ostatními autobusovými dopravci (myšleny zejména ty, které jsou spravovány PTE) nepochybně vytváří bariéry vstupu."[33] Jenže poté, co došlo k rozdělení *Bristol Omnibus*,[34] *United Automobile*, *United Counties*, *Alder Valley*, *Southdown*, již další návrhy nepřicházely. Vedení ministerstva na základě zprávy od *Price Waterhouse* proto tlačilo na štěpení dalších jednotek, jmenovitě *London Country Bus Services*, kterou poradci navrhovali rozdělit na čtyři části[35] a divize *Ribble*, *Crosville*, *Northern General*, *Eastern National* dělit na dvě až tři části.[36]

Společně s dělením mělo dojít i k celkové reorganizaci společnosti, která měla omezit provázanost mezi jednotkami. Od počátku byla NBC organizována na základě regionálního rozdělení v čele se společným předsedou pro několik společností. K uskutečnění soutěže mezi jednotkami bylo nutné zajistit, aby v sousedících radách nebyl stejný ředitel. Převod aktiv mezi jednotkami by se měl odehrávat za současné tržní hodnoty, nikoliv za odpisové ceny jako tomu bylo doposud. Zpřísnit se měl celý systém finančních toků od centra směrem k jednotlivým společnostem.[37] Všechny

31 NA. FH 1/129 Part 2. Extract from speech by Nicholas Ridley, Secretary of State for Transport to the annual dinner of the Bus and Coach Council. London. 15. února 1984.

32 NA. FH 1/129 Part 3. The 1984 White Paper on Buses.

33 NA. FH 2/57 Part 3. Dopis Nicholase Ridleyho Robertu Brookovi z 13. června 1985.

34 Rozdělena *na Cheltenham and Gloucester Omnibus Company* a *Bristol Country Bus* později přejmenovanou na *Badgerline*.

35 Dne 7. září 1986 byla skutečně rozdělena na *LC North West*, *LC North East*, *LC South East*, *LC* South *West*.

36 NA. FH 2/57 Part 2. Dopis Davida Mitchella Robertu Brookovi ze 7. listopadu 1985.

37 Tamtéž.

změny vedly k vytvoření holdingu, který se měl v budoucnu rozprodat. Paradoxně právě v holdingu mohlo vedení NBC vidět svou šanci na přežití. V případě prodlužování celého procesu a potenciální změně vlády by mohla společnost v nějaké modifikované podobě zůstat a mohla by se odprodat jen část se zachováním centrály.

Ministerstvo muselo řešit problémy týkající se zaměstnanecké roviny. Brookovu žádost o garanci penzijního fondu s odkazem na ostatní privatizace odmítlo. Problematika s redukcí pracovních míst měla být řešena tak, aby se výpovědní doba shodovala s datem, kdy NBC plánovala místo zrušit. Klíčoví zaměstnanci mohli být ve firmě udrženi i po smluveném období díky nabídnutým prémiím.[38]

Faktem je, že iniciativa i nástroje k provedení změn ležely na vládě a ta je dokázala využít. Vedení NBC zůstala nakonec snaha zvýhodnit zaměstnance a manažery v odkupu dceřiných společností. Na setkání s ministrem a jeho úředníky v listopadu 1985 představitelé Rady NBC tvrdili, že pokud likvidační plán půjde kupředu a budou vytvářeny nabídky, měla by být upřednostněna forma nákupu manažerskými a zaměstnaneckými týmy (*Managerial and Employee Buyout* — MEBO) před nabídkami ze třetích stran.[39] Takový způsob odprodeje se dal dobře politicky zhodnotit, čehož také vládnoucí strana ve volbách 1987 využila.[40] V rámci dopravního zákona byl umístěn paragraf vybízející NBC k takovým krokům, které by zajistily, že zaměstnancům bude poskytnuta „odůvodnitelná příležitost" k získání kontrolního podílu v jejich firmě. Na druhé straně vláda chtěla maximalizovat výnos z privatizace, a proto bylo rozhodnuto o preferenci MEBO do maximálního rozdílu ve výši 5 %.[41]

Vláda se chtěla vyhnout takové změně, která by vytvořila monopol pouze v soukromých rukách. Pomocí privatizace usilovala o dosažení většího počtu vlastníků a soutěžního prostředí, a proto volila variantu rozdrobení společnosti s následným odprodejem. Ridley ve vzpomínkách komentoval, že jeho trvání na rozdrobení NBC se setkalo s velkým odporem. Dva po sobě jdoucí předsedové Rady NBC Lord Shepherd a Robert Brook vznášeli opakovaně námitky, že vláda ignoruje preference Rady. První nakonec odešel do důchodu a druhý se rozhodl rezignovat. V únoru 1986 se Rada podlomila tlaku vlády a souhlasila s rozdělením NBC do více jak sedmdesáti společností připravených k postupnému odprodání.[42]

Během následujících dvou a půl let byla NBC privatizována jako 72 oddělených společností. Vlastní proces proběhl hladce s minimem kritiky. Celkový výnos z rozdrobení a prodeje NBC dosáhl 324 milionů liber. Čistý výnos do státní pokladny po odečtení nákladů na prodej, splacení půjček a dalších výdajů zahrnující přebytek v penzijním fondu byl 165 milionů liber. Jako první NBC odprodala divizi *National Holidays*, kterou v červenci 1986 koupila *Pleasurama Group*. O měsíc později byla prodána první lokální autobusová společnost *Devon General*. Mezi létem 1986 a podzimem roku 1988 prodala NBC 40 společností formou MEBO a 32 společností ostatním zájemcům.

38 NA. FH 2/57 Part 1. NBC head office staff termination arrangements, [1985].

39 PARKER, D., *The Official History of Privatisation. Volume I The Formative Years 1970–1987*, New York 2009, s. 222–223.

40 Jak se můžeme přesvědčit v *Conservative Party General Election Manifesto*, 1987.

41 PARKER, D., c. d., s. 223.

42 Tamtéž, s. 222.

Parker uvádí, že „preference MEBO byla způsobena nejen cenovým zvýhodněním nabídek, ale rovněž díky lepší znalosti managementu ohledně výhledu dané společnosti." Jako poslední bylo prodáno londýnské autobusové nádraží *Victoria Coach Station*. Vláda se ho nakonec rozhodla ponechat veřejnému sektoru a prodala ho v říjnu 1988 *London Regional Transport*. Neprovozní majetek byl převeden do samostatné společnosti *National Bus Property, Ltd* a později byl prodán celkem za 44 milionů liber.[43]

Vedle rozdělení a prodeje NBC došlo k odstranění licencí na silniční dopravu (každý provozovatel, který splnil základní bezpečnostní standardy a podal návrh na jízdní řád, mohl provozovat takovou službu, jakou chtěl). Poskytování dotací bylo omezeno pouze na zajištění sociálně nezbytných služeb, které nebyly provozovány na komerční bázi. Byl přijat zákon, který podporoval standardní hospodářskou soutěž.[44]

PRIVATIZACE ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

Podobně jako pro autobusovou dopravu byl i pro železniční charakteristický dlouhodobý pokles cestujících a rostoucí státní podpora. Počet cestujících, měřeno realizovanými osobokilometry, klesal rovněž od padesátých let, ale byl pozvolnější než v případě autobusové dopravy. Příčiny můžeme opět hledat v růstu automobilů v osobním vlastnictví, dále v rušení železničních tratí,[45] relativně vysokém jízdném, ve zhoršování kvality služeb, respektive nedostatečné reakci státních železnic na stávající poptávku. Změna nastala v osmdesátých letech, kdy po pomyslném dnu v roce 1982, způsobeném mj. stávkou v železniční dopravě, počet cestujících začal růst. Obrat se jeví jako krátkodobý, zvýšení v letech 1986–88 přičítám nestabilnímu prostředí v autobusové dopravě, která procházela v tu dobu privatizací. Dlouhodobě se i v železniční dopravě projevoval odliv ve prospěch osobní automobilové dopravy.

Tlak na rostoucí státní podporu byl způsoben zhoršující se finanční výkonností *British Rail* (BR), které končily ve ztrátě. BR se dostávaly do problému i proto, že jim Ministerstvo dopravy fakticky diktovalo investiční politiku a zároveň trvalo na snižování výdajů. Pokusy o technologické inovace byly ve stejnou dobu vetovány nebo zpomalovány odbory.[46]

Řešení hledali tehdejší představitelé ve dvou směrech — v reorganizaci a v zainteresování soukromého kapitálu.[47] BR částečně opustily regionální organizaci a nově se skládaly ze tří sektorů zaměřujících se na osobní dopravu (*InterCity*, *Network Sou-*

43 Tamtéž, s. 223–225.

44 NASH, C. A., *British Bus Deregulation*, in: The Economic Journal, vol. 103, iss. 419, 1993, s. 1043.

45 V letech 1960–1975 se železniční síť určená pro osobní přepravu snížila o téměř 8 tisíc km. *Transport Statistics of Great Britain 0699. National and Light Rail Tables*. 2010.

46 NA. FH 1/129 Part 3. Prospects for Privatisation (Grieveson Grant Investment Research), 1984.

47 Další řešení předložila tzv. Serpellova zpráva (*Railway Finances Report of a Committee chaired by Sir David Serpell*) zejména v podobě redukce sítě, ke kterému na rozdíl od předchozích období nedošlo.

thEast a *Regional Railways*), sektoru nákladní dopravy a služby na přepravu balíků. Zmíněné sektory byly podporovány divizemi zajišťujícími catering, výzkum a rozvoj, propagaci a reklamu. BR se věnovaly i neželezničním aktivitám, mezi něž se řadilo provozování trajektů prostřednictvím divize *Sealink* nebo hotelů prostřednictvím jednotky *British Transport Hotels*.[48]

Návrhy na přilákání soukromého kapitálu na železnici byly různé. Zvažovaný prodej nákladních vagonů (tzv. *merry-go-round train*) *Tiger Railcar*, modernizace úrovňového křížení ve spolupráci se *Saturn Management*, či vybudování železničního terminálu na stanici *Victoria* pro *Gatwick Express* prozatím ztroskotaly na odporu Ministerstva financí z důvodu jeho nesouhlasu s tím, aby soukromé podnikání bylo skrytě kontrolováno nebo dokonce ručeno státním podnikem.[49]

Ačkoliv cíle stanovené v říjnu 1983 Nicholasem Ridleym a o tři roky později Johnem Moorem nespecifikovaly zahrnutí soukromého sektoru do železnice, jeho zapojení se stalo skutečností. BR odprodaly části společnosti, které se buď přímo netýkaly železnic (*British Transport Hotels*, *Sealink*) nebo vlastního železničního provozu (*British Rail Engineering Limited*[50]) a rozvinuly spolupráci se soukromým sektorem v řadě služeb. Irvine[51] k tomu proto poznamenal, že hlavní přípravnou práci pro privatizaci udělaly samy BR, můžeme proto hovořit o „privatizaci před privatizací." Osmdesátá léta lze charakterizovat také jako transformaci BR ze sociální železnice na obchodní firmu, kdy se zejména po delší době dařilo naplňovat stanovené finanční cíle. Řada komentátorů proto považuje éru Roberta Reida I.[52] jako zlatý věk moderní železnice, jehož odkaz byl privatizací zničen.[53]

Počet cestujících opětovně přestal ve finančním roce 1989–90 růst. Jízdné jak pro osobní, tak pro nákladní dopravu bylo vysoké, a to v rámci historického srovnání i v porovnání s kontinentální Evropou. Klesal rovněž objem přepravovaného nákladu. I objem investic nebyl tak vysoký. Ve srovnání s Francií výdaje na železniční infrastrukturu byly v letech 1987–91 pětkrát nižší.[54] Investice do vozového parku byly možné díky prodeji přebytečného majetku.[55] Přestože změny z osmdesátých let lze hodnotit pozitivně, nebyly dostatečně rázné a nepřinesly zásadní obrat, což mělo vliv na to, že se myšlenka na privatizaci BR nevytratila.

48 NA. FH 1/129 Part 3. Prospects for Privatisation (Grieveson Grant Investment Research), 1984, s. 22–23.

49 GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997: From Integration to Privatisation*, Oxford 2002, s. 367.

50 BREL byla divize BR zabývající se vývojem nových vlaků. V roce 1989 došlo k jejímu prodeji švýcarsko-švédskému konsorciu ABB, Trafalgar House a MEBO v poměru 40 : 40 : 20.

51 IRVINE, K., *The Right Lines*, London 1987.

52 Robert Reid (1921–1993) byl dlouholetý železniční manažer. V letech 1980 — 1983 zastával post výkonného ředitele, poté až do roku 1990 byl předsedou Rady BR.

53 Například Roger Ford z redakce *Modern Railways* nebo bývalý generální ředitel *Virgin Trains* Chris Green. GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997...*, s. 444.

54 Je třeba říci, že Francie výrazně investovala do vysokorychlostních koridorů, které Británie nestavěla.

55 GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997...*, s. 444.

ZVAŽOVANÉ ALTERNATIVY PRIVATIZACE ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

Privatizace BR byla složitější než NBC a vyžadovala delší přípravnou fázi. V „Ridleyho zprávě" byly železnice zařazeny v poslední skupině C mezi odvětví s nejnižší přirozenou fragmentací. Cestu k privatizaci BR můžeme sledovat ve dvou rovinách: akademické a politické.

Akademická rovina byla živena diskuzí v rámci zmíněných institucí stojících za hnutím Nová Pravice. Na jejich půdě vzniklo několik textů, které se věnovaly problematice organizace železniční dopravy. V roce 1984 přispěl Malcom Gylee do časopisu *Transport*, který vydával *Chartered Institute of Transport*, a David Starkie uveřejnil svůj článek do kmenového časopisu *Institute of Economic Affairs*.[56] Oba obhajovali vytvoření samostatné organizace spravující trať. Gylee si představoval, že by železnice měla být řízena jako silnice (tj. zůstat ve státním vlastnictví) a služby by byly privatizovány a nabízeny pomocí franšíz. Starkie šel dál a domníval se, že správce tratí by mohl být soukromým orgánem, který by nabízel cesty, na nichž by soutěžily veřejné a soukromé firmy o komerční i sociálně nezbytné služby.[57]

Do debaty se zapojili i ekonomové z *Adam Smith Institue* se svou „Omega Report," kde navrhovali postupnou privatizaci každé tratě prostřednictvím franšíz, pomocí nichž by si zájemci pronajali jak trať, tak terminály i vozový park. Prostřednictvím stejné instituce publikoval Kenneth Irvine dvě důležité studie.[58] V obou textech autor argumentoval ve prospěch oddělení infrastruktury od provozu. Operátoři by platili za užívání sítě, někteří by soutěžili v přímém provozu. Ve stejnou dobu Andrew Gritten z *Centre for Policy Studies* zveřejnil svou práci,[59] v níž odsoudil legislativní změny z let 1921[60] a 1947, zároveň byl kritický k aktuálně vládou prováděným škrtům. Oživení viděl v rozdělení BR na tucet vertikálně integrovaných společností. Preferoval integrovanou formu privatizace před vytvořením samostatného monopolu vlastnícího infrastrukturu, který by podle něj vyvíjel jen malou iniciativu ve zvýšení efektivnosti, vytváření úspor a rozvoji nových tratí.[61]

Politickou rovinu můžeme sledovat v dokumentech, které vznikly zejména na základě komunikace mezi Ministerstvem dopravy, Ministerstvem financí, Politickým oddělením v Downing Street a Radou BR. Podobně jako v případě autobusové dopravy bylo i u železnic hlavním cílem privatizace snížení role veřejného sektoru, podpora konkurence, rostoucí podíl soukromého vlastnictví a s tím spojený vznik nových pod-

56 GYLEE, M., *Alternative Way to run Railways*. *Transport*. 1984; STARKIE, D., *BR Privatisation without Tears*, in: Economic Affairs. 1984.

57 NASH, C. A. — PRESTON, J., United Kingdom, in: *The European Conference of Ministers of Transport. Privatisation of Railways*, 1993, s. 86; GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997...*, s. 368.

58 IRVINE, K., *The Right Lines*, 1987; IRVINE, K. *Track...*, 1988.

59 GRITTEN, A., *Reviving the Railways: A Victorian Future?* London 1988.

60 Sloučení více jak 120 železničních společností a vytvoření tzv. Velké čtyřky (*Big Four*) — *Great Western Railway, London, Midland and Scottish Railway, London and North Eastern Railway, Southern Railway*.

61 NASH, C. A. — PRESTON, J., c. d., s. 86; GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997...*, s. 369.

nikatelských elit a růst soukromých investic. Vláda sledovala i specifické cíle, kterými byla snaha o dosažení něčeho významného v následujícím funkčním období, pokus o přesunutí nákladu ze silnice na železnici, celkové zkvalitnění železničních služeb zejména v jihovýchodní Anglii a zároveň udržení stávající sítě. Aby mohla být privatizace úspěšná, bylo potřeba zlepšit finanční disciplínu, nastavit dotace tak, aby odvětví (nebo alespoň jeho část) bylo atraktivní pro investory a soukromé dopravce a aby vláda měla důvěru, že budoucí potřebné investice se opravdu uskuteční. V neposlední řadě bylo potřeba zajistit, aby železniční služby byly provozovány bezpečně a efektivně během přechodného období. Privatizací se mělo dosáhnout výrazně většího, trvalého a udržitelného zlepšení, než ke kterému došlo v osmdesátých letech.[62]

Akademická diskuze ovlivňovala tu politickou. Od doby, kdy Paul Channon[63] veřejně potvrdil, že se otázka privatizace železniční dopravy dostala do vládní agendy,[64] vykrystalizovaly čtyři hlavní varianty (a jejich modifikace), o nichž se reálně uvažovalo. Na konferenci Konzervativní strany v říjnu 1988 je přednesl Channon,[65] o tři roky později nad nimi stále uvažoval jeho následovník v úřadě Malcolm Rifkind.[66] Jednalo se o prodej celé společnosti, o rozdělení a prodej na sektorové bázi, o rozdělení a prodej na regionální bázi a o vytvoření správce železniční sítě.

V zásadě se jednalo o prodej BR jako celku s malou holdingovou (zastřešující) společností, která by dohlížela na samostatné firemní jednotky. V této variantě by zůstal monopol na síť i na provoz nadále v rukou jediné, avšak soukromé, firmy. S ohledem na evropskou legislativu by muselo dojít alespoň k oddělení účtů za provoz a infrastrukturu.

BR stály mimo hlavní rozhodování o budoucí podobě, ale nebyly z debaty úplně vyloučeny. Někteří manažeři (Robert Reid I, Derek Fowler, Jim O'Brian) se prezentovali jako nadšenci v zapojování soukromého sektoru do železničních aktivit, ale ve vztahu k samotné podstatě železniční přepravy byli mnohem zdrženlivější. Když se privatizace stala vážně myšlenou možností, Rada BR preferovala zachování národního a vertikálně integrovaného odvětví v podobě holdingové společnosti.[67]

Varianta, ve které se měly BR rozdělit na základě svých obchodních sektorů, navazovala na proces z roku 1982, kdy regionální rozdělení částečně nahradily obchodní jednotky. V tomto návrhu se objevilo i další štěpení, *Network SouthEast* by mohla být rozdělena do tří nebo více společností. Nové firmy by se staly vlastníky jak tratě, tak

62 NA. AN 192/1108. Privatisation proces. Zpracovaly společně Politické oddělení a Rada BR. 26. září 1991.

63 Paul Channon (1935–2007) byl konzervativní politik, který zastával několik funkcí ve vládě Margaret Thatcherové. V letech 1987–1989 byl ministrem dopravy.

64 IRVINE, K., *Track to the Future*, London 1988, s. 1.

65 GOURVISH, T. *British Rail 1974–1997*..., s. 370.

66 NA. AN 192/1108. Dopis ministra dopravy Malcolma Rifkinda Bobu Reidovi ze 13. května 1991. Malcolm Rifkind (*1946) je konzervativní politik. Zastával několik ministerských funkcí (obrana, zahraničí, Skotsko) jak v kabinetu Margaret Thatcherové, tak Johna Majora. V letech 1990–1992 byl ministrem dopravy. NA. AN 192/1108. Dopis ministra dopravy Malcolma Rifkinda Bobu Reidovi ze 13. května 1991.

67 GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997*..., s. 371, 433.

vozového parku. Regionální železnice by získaly kontrakty na poskytování společensky potřebných spojů.[68]

Odpůrci této varianty varovali, že bude omezen meziregionální trh. Předpokládali, že se z Londýna stane dopravní bariéra, což bude mít negativní dopady na důležité spoje projíždějící hlavním městem. V neposlední řadě se zamezí rozvoji celonárodních spojů do Evropy.[69] Argumenty se jeví jako ploché. První krok k této variantě byl uskutečněn ve zmiňovaném roce 1982 a obavy se nenaplňovaly. Větší problém vidím v tom, že podobně jako u varianty regionálního rozdělení není řešen vstup nových provozovatelů do sítě. Rovněž zůstává otázkou, jakým způsobem by bylo řešeno vlastnictví infrastruktury v případech, kde se jednotlivé sektory protínaly.

Další možností bylo rozdělení na základě regionálně definovaných celků, které bylo charakteristické před rokem 1982, avšak s tím rozdílem, že společnosti by vystupovaly samostatně. Výsledkem by bylo pravděpodobně šest vertikálně integrovaných společností, které by vlastnily infrastrukturu a provozovaly osobní dopravu. Zároveň by získaly dotace za zajišťování společensky žádoucích služeb. Odděleně by se vyvíjela privatizace nákladní dopravy, kde by jednotlivé společnosti poskytovaly služby, ale nevlastnily by infrastrukturu. Naopak regionální společnosti by měly zakázáno nákladní dopravu provozovat.[70] Jedná se o model, který byl použit v případě privatizace japonských železnic. Z počátku ho preferovalo Ministerstvo dopravy (zejména Paul Channon),[71] ale nakonec z něj ustoupilo.

Poslední varianta spočívala v oddělení provozování dopravy od infrastruktury, podobně jako je tomu u silnice. BR se měly rozdělit do samostatné společnosti (společností), která by vlastnila a provozovala dráhu i signalizaci, a do několika dopravců, kteří by zajišťovali provoz vlaků a soutěžili o cestující a o přepravovaný náklad. Dle návrhu, zpracovaného bankou *Samuel Montagu & Co.*, by jednotliví dopravci (osobní i nákladní) společně vlastnili správce sítě.[72]

Provozovatelé dopravy by o jednotlivé služby soutěžili prostřednictvím tendrů. Soutěžit se v zásadě dalo dvěma způsoby: buď o určitý balíček služeb připravený úřadem zodpovídajícím za udělení franšízy, nebo o volné sloty (kapacitu) v systému. Z teoretického pohledu výhoda první možnosti spočívá v relativně snazší proveditelnosti a minimálním narušení provozu. Nevýhodou je naopak skutečnost, že zákazníkovi nemusí být nabízen větší výběr služeb, než jaký měl v době státních BR. Rozhodnutí o ceně, kvalitě i frekvenci provozu jsou přenesena na úředníky. V případě slotové varianty se konkurence objevuje v ceně a kvalitě, kdy si zákazník volí jejich optimální mix. Franšízový úřad hraje hlavní roli v iniciaci konkurenčního procesu (tím, že umožní různé nabídky a velké množství provozovatelů). Negativem této varianty

68 NA. AN 192/1108. Dopis ministra dopravy Malcoma Rifkinda Bobu Reidovi ze 13. května 1991.

69 NA. AN 192/1108. Regional structure. Summary and key points. Zpracovala Rada BR. 17. ledna 1992.

70 Tamtéž.

71 GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997*..., s. 369.

72 NA. AN 170/9. Privatisation of British Rail: Network Access, Intercompany Transactions and Common Services. Zpracovala Samuel Montagu & Co. 1989.

je celková náročnost na administrativu a pravděpodobně mnohem chaotičtější přechodné období.[73] Podstatná je otázka, zdali existuje dostatečné množství operátorů, kteří jsou schopni se na trati uživit? V případě, že o kapacitu není zájem, tak v zájmu zachování služby na dané trati v danou dobu musí zasáhnout úřad (poskytnout dotaci, či jinou úlevu) a vše směřuje k první možnosti. Nakonec zvítězila varianta oddělení dopravce od správce infrastruktury se soutěžemi o služby, nikoliv o volné sloty.[74]

Názory jednotlivých stran na uvedené varianty se v období 1988–92 proměňovaly.[75] Faktem zůstává, že finální rozhodnutí padlo na přelomu let 1991–1992 a zvolená varianta se objevila v Manifestu Konzervativní strany pro dubnové parlamentní volby, tzn. ještě dříve, než byla publikována Bílá kniha (červenec 1992).[76] Volby z roku 1992 byly pro železnici osudové. Pro Konzervativní stranu to znamenalo zvítězit počtvrté za sebou, což se v moderní britské historii žádné straně nepovedlo. Pokud by vyhráli labouristé, tak by privatizační plány zastavili.[77] Konzervativci vedení Johnem Majorem zvítězili a svůj předvolební slib splnili.[78]

Během let 1993–97 bylo odvětví rozdrobeno na přibližně sto samostatných částí. Hlavním prvkem byl vlastník železniční infrastruktury a hlavních stanic *Railtrack*. Dále vzniklo dvacet pět franšízových společností provozujících osobní dopravu (*train operating companies* — TOC),[79] tři společnosti zabývající se nákladní dopravou (*English Welsh & Scottish*, *Freighliner*, *Direct Rail Services*) a tři společnosti pronajímající vozový park (rolling stock companies — ROSCO[80]). Vedle provozních jednotek se z původních British Rail vytvořily společnosti starající se o obnovu a údržbu tratě stejně jako o údržbu vozového parku. V neposlední řadě byly zřízeny různé podpůrné organizace jako Franšízový úřad (*Office of Passenger Rail Franchising* — OPRAF),[81] který měl na starosti udělování licencí TOC a Úřad drážního regulátora (*Office of the Rail Regulator* — ORR).[82]

73 BURNS, P., *Privatization of Railway Passenger Services*, in: Public Money & Management, vol 13, iss. 1, 1993, s. 7–8.

74 Přesto na železnici působí několik tzv. *open access operators*, kteří začali provozovat své služby na základě svého zájmu o volnou slotovou kapacitu a nepodléhají franšízování.

75 GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997…*, s. 370–373, 383–390.

76 *New Opportunities for the Railways: The Privatisation of British Rail*. 1992.

77 Mluvčí labouristů pro otázky dopravy John Prescott to v dopise sliboval předsedovi Rady BR Bobu Reidovi II. GOURVISH, T., c. d., s. 388.

78 Výchozím legislativním nástrojem pro privatizaci se stal *Railways Act 1993*.

79 První privatizovaný vlak vyjel 4. února 1996.

80 Každá společnost získala přibližně třetinu vozového parku původních BR. Na počátku 1996 byly v situaci plné nejistoty prodány celkem za 1,7 miliardy liber. Během měsíců se v tisku objevily tvrzení, že cena mohla být vyšší. Do konce roku 1997 byly všechny tři společnosti znovu prodány za 2,6 miliardy liber, což vyvolalo vlnu spekulací o zbohatnutí železničních manažerů. GOURVISH, T., c. d., s. 440; více o privatizaci ROSCO: McCARTNEY, S. — STITTLE, J., *Taken for a Ride: The Privatization of the UK Railway Rolling Stock Industry*, in: Public Money & Management, vol. 28, iss. 2, 2008, s. 93–100.

81 V roce 2001 byl nahrazen *Strategic Rail Authority* (SRA), který byl v roce 2006 také zrušen, a jeho kompetence byly přeneseny na Ministerstvo dopravy.

82 GOURVISH, T., *Britain's Railways 1997–2005 : Labour's Strategic Experiment*, Oxford 2008, s. 1–2.

Railtrack vznikl v dubnu 1994 jako akciová společnost, přičemž v květnu 1996 se jeho akcie ocitly na burze. Původně jedna akcie stála 3,90 liber, o dva a půl roku později se její cena vyšplhala na čtyřnásobek.[83] Hlavním příjmem Railtracku se staly poplatky od TOC za užívání sítě, naopak Railtrack zodpovídal za stav tratě a v případě, že kvůli němu byly TOC poškozovány (jejich vlaky nabíraly zpoždění), byl povinen platit jim penále.

Otázka regulace nebyla ještě na počátku roku 1993 vyřešena.[84] Kvůli monopolní pozici *Railtracku* v železničním odvětví byl nakonec vytvořen ORR,[85] jehož cílem bylo zajistit dodržování konkurenčního trhu a zároveň zajištění provozování železnice ve veřejném zájmu. Vztah ORR a *Railtracku* byl napjatý. Drážní regulátor od počátku kritizoval jeho investiční program. „Ačkoliv Railtrack vydával každý rok stále více prostředků na provoz a obnovu sítě, stále se hromadily resty spojené s financováním železniční sítě, stanic a dep, které měl správce sítě vymýtit."[86]

Ačkoliv svou práci mám ohraničenou rokem 1997, hodnocení změn je nutné dělat s ohledem na vývoj po konci Majorovy vlády. Po železničních nehodách u *Landbroke Grove*[87] a hlavně u *Hatfield*[88] byl *Railtrack* nucen zvýšit prostředky na revizi celé sítě a zároveň musel platit penále TOC za způsobená zpoždění. Odhadované náklady na obnovu navýšil v lednu 2001 z 250 na 600 milionů liber a žádal vládu o poskytnutí finanční pomoci a zproštění regulačního rámce po následující čtyři roky. Přes počáteční souhlas vláda nakonec v říjnu stejného roku u Nejvyššího soudu požadovala vyhlášení insolvence.[89] *Railtrack* byl zestátněn a jeho majetek a pravomoci byly převedeny na novou organizaci *Network Rail*, která není provozována za účelem dosažení zisku.[90] Zrušením *Railtracku* nelze jednoduše považovat privatizaci jako neúspěšnou. Řada ukazatelů vykazuje zlepšení.

83 GOURVISH, T., *British Rail 1974–1997*..., s. 441.

84 BURNS, P., *Privatization of Railway Passenger Services*, in: Public Money & Management, vol. 13, iss. 1, 1993, s. 8. Bob Reid loboval u ministra dopravy Johna Mac Gregora o odložení regulace minimálně do doby privatizace Railtracku, což ministr z důvodu možného odrazení potenciálních zájemců o železniční trh v případě nulové ochrany od regulátora, odmítl. NA. AN 192/1108. Dopis Boba Reida Johnovi MacGregorovi z 11. prosince 1992. BR privatisation: regulation; NA. AN 192/1108. Dopis Johna MacGregora Bobovi Reidovi z 22. února 1993.

85 Původní model, kdy v čele stál jeden člověk, byl v roce 2004 zaměněn na kolektivní devítičlenné těleso. Pozměnil se i název z *Office of the Rail Regulator* na *Office of Rail Regulation*.

86 WHITEHOUSE, L., *Railtrack is Dead — Long Live Network Rail? Nationalization Under the Third Way*, in: Journal of Law and Society, vol. 30, iss. 2, 2003, s. 219–220.

87 Nehoda se stala 5. října 1999 a přišlo při ní o život třicet jedna lidí.

88 Nehoda se stala 17. října 2000 a vyžádala si smrt čtyř osob.

89 WHITEHOUSE, L., c. d., s. 222–223.

90 Aktiva *Network Rail* jsou vlastněna členy (společnosti působící v železničním odvětví (například Siemens, Eurostar UK, Bombardier Transportation), fyzické osoby a Ministerstvo dopravy). Výnosy nejsou vypláceny ve formě dividend jako v případě *Railtracku*, ale jsou investovány zpět do infrastruktury. Hlavním příjmem zůstávají poplatky za užívání tratě doplněné o vládní granty.

KOMPARACE PRIVATIZACE AUTOBUSOVÉ A ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY

Oba privatizačně-deregulační procesy vykazují určité paralely (zejména rozbití státního dopravce, iniciace soutěže o služby prostřednictvím franšíz i v omezené míře přímé soutěže na trhu, zdrženlivý až negativní postoj vedení původních společností), zároveň se v mnohém odlišují. Rozdíly plynou už ze samotné podstaty železnice, která je složitější na organizaci než silnice. V některých aspektech má proto železniční doprava blíže k síťovým odvětvím jakými jsou plyn, elektřina a telekomunikace než přímo k autobusové dopravě. Inspirací se stal zejména elektrárenský průmysl, kde byla řešena otázka oddělení vlastníka přenosové soustavy a producenta elektřiny. Dalším rozdílem je fakt, že autobusová doprava nebyla za celou dobu stoprocentně postátněna. Ačkoliv především v sedmdesátých letech byl podíl soukromého sektoru v autobusové dopravě marginální, v železniční byl nulový.[91] Privatizace železnic, která je spojena až s vládou Johna Majora, ačkoliv byla prodiskutována již za Margaret Thatcherové, přišla na řadu ve chvíli, kdy již naprostá většina podniků byla odstátněna a možností k privatizaci mnoho nezbývalo.[92] Díky provedené privatizační vlně se Velká Británie stala pro řadu zemí inspirací.[93] Určitým paradoxem může být skutečnost, že v případě privatizace železnic naopak působily změny ze zahraničí. Vliv měl spíš samotný fakt privatizace, protože jak provedené změny v Japonsku, tak ve Švédsku, eventuálně ve Spojených státech a Kanadě měly jinou podobu než ve Velké Británii. Dokonce i v tu dobu schválená evropská směrnice[94] by neměla být považována za příčinu oddělení infrastruktury od dopravců. Povinné bylo rozdělení účetnictví, organizační a institucionální separace byla dobrovolná.[95] V neposlední řadě je třeba říct, že privatizace železnic vyvolává v literatuře mnohem větší pochybnosti než privatizace autobusové dopravy a otázka organizace železniční dopravy stále není zřejmě ukončena.[96]

Rozdílný vývoj můžeme pozorovat na jednotlivých kategoriích. Srovnejme data po přibližně šesti letech od provedené privatizace a deregulace.[97] Zatímco počet cestujících využívajících lokální autobus poklesl o 17 %,[98] tak na železnici vzrostl o 30 %.[99]

91 Železnice byly zestátněny na základě zákona o železnicích k 1. 1. 1948.

92 Přesto existuje dodnes v majetku státu několik podniků, které by bylo možné zprivatizovat, jak uvádí HAWKINS, N., c. d.

93 BURTON, J., c. d., s. 27.

94 Směrnice Rady 91/440/EHS z 29. července 1991 o rozvoji železnic společenství.

95 CROZIER, P., *Why British Rail Privatisation Has Failed*, in: Economic Notes, iss. 91, 2001, s. 3.

96 Současná koaliční vláda slíbila revizi celého systému. Zvažováno je rozdělení vlastníka infrastruktury do několika regionálních divizí či jeho úplná reprivatizace. BUTCHER, L., *Railways: Network Rail. Standard Note SN/BT/2129*, 2011.

97 Tj. v případě autobusové dopravy srovnání s fiskálním rokem 1991–92 a v případě železniční s rokem 2000–01.

98 Největší propad zaznamenaly metropolitní oblasti (propad o 28 %) zatímco na území Londýna, kde v tu dobu k deregulaci nedošlo, se počet cestujících nezměnil. NASH, C. A., c. d., s. 1046–1048.

99 Department for Transport. *Transport Statistics Great Britain*, 2012.

Objem služeb, měřeno počtem vozokilometrů, se v obou případech zvýšil. V případě autobusové dopravy téměř o 20 %, v případě železniční přibližně o 17 %.[100] Souhrnné reálné jízdné u autobusové dopravy vzrostlo o 13 %,[101] u železniční dopravy byl nárůst pod 4 % (u regulované standardní třídy kleslo).[102] Poněkud diskutabilní kategorií jsou dotace, které po přepočtu na reálné hodnoty po obou privatizacích poklesly.[103] V případě železniční dopravy však došlo k výraznému růstu státní podpory po roce 2000 mj. v souvislosti s kolapsem *Railtracku*.[104]

Uvedený přehled je třeba považovat za ukázku poprivatizačních trendů, nikoliv za celkové hodnocení úspěšnosti procesu. Jednak proto, že se jedná o souhrnné statistiky, které řadu dílčích výsledků zahalují. Částečně bylo naznačeno, že vývoj v rámci příslušné kategorie nebyl stejnorodý (v některých oblastech proběhla deregulace později [londýnská autobusová doprava]). Dále proto, že se jedná o „endogenní pohled" na věc, který blíže nespecifikuje vývoj externích faktorů (zejména situaci v automobilové dopravě, celkový vývoj hospodářství). Uvedená data nehodnotí funkčnost systému v delším časovém období, u něhož je třeba vzít v úvahu dílčí úpravy původního modelu navrženého konzervativní vládou (zejména nahrazení *Railtracku* organizací *Network Rail*, zavedení nových dotací [autobus] a přímé podpory [železnice]).

Rozdílný vývoj v jednotlivých kategoriích u autobusové a železniční privatizace implikují i zvolené vládní cíle. Zatímco rušení některých méně významných autobusových spojů bylo politicky přijatelné, rušení železniční sítě nikoliv. Zachování stávající sítě bylo jedním ze specifických cílů, které si vláda vytyčila.[105] Společně se záměrem převést část realizovaných cest ze silnice na železnici tak dochází k disproporci mezi politickým a ekonomickým cílem. Na jedné straně se objevila snaha o zavedení soutěžního prostředí, kde by měl o nabídce a poptávce rozhodovat trh a plné podnikatelské riziko nést dopravce, na druhé straně tato snaha nemohla být plně naplněna v situaci regulovaného jízdného a regulovaných poplatků za vstup na trať. Díky nájemním smlouvám na železniční vozy, které byly státem ručeny,

100 Data u železnice uvádí rozdíl mezi roky 1995–96 a 2001–02.

101 Nejvyšší růst (o 39 %.) byl opět u metropolitních oblastí. NASH, C. A., c. d., s. 1046.

102 NASH, C. A., c. d., s. 1046; Strategic Rail Authority. *National Rail Trends Yearbook 2003–2004*, 2004.

103 O pětinu u autobusové dopravy a o více než třetinu u železniční dopravy. Přepočet nejdůležitějších dotací autobusové dopravy (Fuel duty rebate, Concessionary fare reimbursement, Public Transport Support) na reálné ceny roku 1997–98 uvádí POOLE, F., c. d., s. 18. Přepočet hlavních dotací dle Strategic Rail Authority. *National Rail Trends Yearbook*, 2004 provedl autor dle publikovaných hodnot deflátoru http://www.hm-treasury.gov.uk/data_gdp_fig.htm. Podobný trend potvrzuje PRESTON, J. *The Deregulation and Privatisation of Public Transport in Britain: Twenty Years On*, 2005.

104 Nižší dotace ve druhé polovině devadesátých let souvisí se započítáním výnosů z privatizace. Po roce 2000 výrazně vrostly a od roku 2007–2008 klesají v reálných cenách na úroveň stále vyšší, než byla před privatizací.

105 NA.AN 192/1108. Privatisation proces. Zpracovaly společně Politické oddělení a Rada BR. 26. září 1991.

nenesly plné riziko ani ROSCO.[106] *Výsledkem bylo, že všechny subjekty (TOC, ROSCO, Railtrack*) hledaly vedlejší zdroje, kterými by zajistily svou činnost a těmi se staly státní dotace.

ZÁVĚR

Privatizace autobusové a železniční dopravy byly závislé na úspěchu předchozích odstátňovacích procesů v letech 1979–83. Díky důslednému provedení a zakořeněnosti změn musela opoziční *Labour Party* postupně odložit a opustit znárodňovací rétoriku.[107] Ač zvolený model v obou případech do současnosti doznal změn, hovoříme stále o parametrických úpravách, nikoliv o změně konceptu. Zatímco v případě privatizace autobusové dopravy byly politické cíle v souladu s ekonomickými principy, v případě železniční dopravy šly proti sobě, což v důsledku vedlo k pádu soukromého vlastníka sítě a nárůstu dotací.

ABSTRAKT
PRIVATIZACE A DEREGULACE AUTOBUSOVÉ A ŽELEZNIČNÍ DOPRAVY PŘÍSPĚVEK K DOPRAVNÍ POLITICE KONZERVATIVNÍCH VLÁD VE VELKÉ BRITÁNII V LETECH 1979–1997
Studie se věnuje privatizačnímu procesu v autobusové a železniční dopravě ve Velké Británii za vlády Konzervativní strany v letech 1979–97. Snaží se podat informace o kořenech privatizace, zvažovaných variantách a motivech zájmových skupin přičemž se snaží využít archivní dokumenty vytvořené na ministerstvech dopravy a financí, Politickém oddělení nebo v Radách National Bus Company a British Rail. Oba procesy jsou v závěru podrobeny komparativní analýze vysvětlující odlišné dopady v dílčích kategoriích.

KLÍČOVÁ SLOVA
Privatizace, deregulace, autobusová doprava, železniční doprava, National Bus Company, British Rail, thatcherismus

ABSTRACT
PRIVATIZATION AND DEREGULATION OF BUS AND RAIL TRANSPORT. THE CONTRIBUTION TO TRANSPORT POLICY OF CONSERVATIVE GOVERNMENTS IN THE UNITED KINGDOM IN 1979–1997
The study deals with the process of privatization of bus and rail transport in the United Kingdom in the years 1979–1997. It tries to give information about roots of the privatization, discussed options and motivations of interest groups. It utilizes archival documents, which was created by Department of Transport, The Treasury, Number 10 Policy Unit or Boards of National Bus

106 McCARTNEY, S. — STITTLE, J., c. d., s. 99. Více než 80 % nájemních smluv bylo zaručeno státem a SRA měla zákonem danou pravomoc převést nájemní smlouvu z jednoho provozovatele na jiného (v případě, že ten selhal a zkrachoval).

107 BURTON, J., c. d., s. 28.

Company and British Rail. The comparative analysis tries to explain different impacts of processes on particular categories.

KEYWORDS
Privatization, deregulation, bus and coach transport, rail transport, National Bus Company, British Rail, Thatcherism