Jan Długosz

DEREGULACJA A KONKURENCJA W TRANSPORCIE

Problematyka deregulacji transportu ma, w stosunku do innych obszarów ekonomii i życia gospodarczego, bardzo krótką historię. Stąd też, pomimo znacznej liczby opracowań z tego zakresu, większość zagadnień nie została naukowo dostatecznie zbadana, a wiele praktycznych działań gospodarczych podejmowanych jest w zależności od wyobrażeń, intuicji lub doświadczenia decydentów. Nie wypracowano nawet jednolitego rozumienia pojęcia *deregulacja*, co jeszcze bardziej utrudnia poruszanie się po tej kontrowersyjnej problematyce. Stąd też badanie związków i zależności pomiędzy deregulacją a konkurencją jest zadaniem bardzo złożonym. Nie pretendując do jego całkowitego rozwiązania, warto w tym artykule postawić sobie za cel przybliżenie tej problematyki oraz pewną systematyzację związanych z nią zagadnień, zwłaszcza, że cała polska gospodarka wymaga dalszych de- lub, jak niektórzy twierdzą, re-regulacyjnych poczynań.

Istota i cechy deregulacji w transporcie

Transport, w odróżnieniu od innych sektorów gospodarczych, od najdawniejszych czasów po dzień dzisiejszy pozostaje w sferze szczególnego zainteresowania władz państwowych, podyktowanego rolą i znaczeniem tego działu. Żaden, nawet najbardziej liberalny rząd, nie zrezygnował z interwencji obejmującej produkcję i konsumpcję usług transportowych oraz inwestowanie w infrastrukturę transportową. Okazało się jednak, że ścisłe regulowanie tego sektora, jakkolwiek daje pewne korzyści, to jednak prowadzi do licznych dysfunkcji, a w szcze-

gólności tworzy ograniczenia w warunkach wolnej konkurencji. Ta z kolei, jak wiadomo, stanowi podstawę zdrowych zasad funkcjonowania gospodarki i efektywnego jej rozwoju. Dlatego w trosce o wyższą efektywność transportu oraz w związku z problemami finansowymi rządów, wiele z nich w ostatnim czasie poczęło wycofywać się z bezpośredniego oddziaływania na transport, rezygnując z uprawnień majątkowych oraz rozlicznych form ingerencji w funkcjonowanie transportu.

Zbieżna z tym kierunkiem jest również nowa, instytucjonalna ekonomia, która w swej teorii praw własności wskazuje, że przy dobrze zdefiniowanych prawach własności ich zbywalność prowadzi do tego, że prawo do dysponowania zasobami przedsiębiorstwa otrzymuje ten podmiot, w którego rękach uzyskają one największą produktywność.[1] Oznacza to, że prawdopodobieństwo likwidacji przedsiębiorstwa lub jego przejęcia będzie wzrastać wraz ze spadkiem wydajności firmy. Wskazuje to również na brak potrzeby sięgania po instrumenty regulacyjne, np. pokrywanie przez państwo deficytu firmy transportowej, w sytuacjach rażącej niegospodarności. W tym kontekście upatruje się możliwość podniesienia produktywności przedsiębiorstwa publicznego poprzez jego prywatyzację. Zatem przyrost wydajności, któremu ma służyć deregulacja można osiągnąć dzięki pełnej prywatyzacji. Prywatyzacja i deregulacja stanowią więc jak gdyby dwie strony tego samego medalu. Patrząc jednak od strony skutków, należy zauważyć, że deregulacja nie dostarcza kasie państwowej środków finansowych, z czym mamy do czynienia w przypadku prywatyzacji. W obu jednak przypadkach chodzi o odbiurokratyzowanie gospodarki polegające na zastąpieniu działania organów i urzędników państwowych dyscyplinującym oddziaływaniem konkurencji. W tym kontekście prywatyzacja przedsiębiorstw publicznych jest widziana jako działanie komplementarne.

Deregulacja jest więc wycofywaniem się państwa z prowadzonych wcześniej działań mających przede wszystkim na celu określanie:

1) dostępu do rynku, liczby oferowanych usług, wysokości cen i stóp rentowności (środki z grupy old style economic regulation);

2) sposobów zachowań przedsiębiorstw związanych z: rodzajem i wysokością podatków, subwencjami, przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa ruchu, ochrony środowiska i jakości usług (new style social regulation).

W odniesieniu do transportu, deregulacja oznacza ponadto zmianę dotychczasowego, specjalnego statusu pewnych gałęzi transportu i umocnienie praw potencjalnych konkurentów na rynku transportowym.

[1] G. Knieps: *Privatisierung und Deregulierung im öffentlichen Personennahverkehr.* „Dieskussionsbeiträge" 1992 nr 3, s. 5.

Z pojęciem *deregulacji* wiąże się termin *liberalizacja*, używany przez niektórych autorów jako synonim oznaczający poczynania zmierzające do wprowadzenia nie skrępowanej przez państwo swobody działania jednostek gospodarczych. W pojęciu *deregulacja* kładzie się jednak większy nacisk na proces uchylania regulacji.

Cele deregulacji

Ogólnym celem deregulacji jest uzyskanie większej elastyczności gospodarki i likwidacja jej zesztywnienia spowodowanego intensyfikacją regulacji. W deregulacji chodzi więc o osiągnięcie takiego stanu gospodarki, w którym będzie więcej wolności gospodarczej, więcej rynku i więcej konkurencji. Doprowadzi to do wzrostu liczby pożytecznych transakcji gospodarczych, nowych, coraz efektywniejszych sposobów wytwarzania oraz większej, nieskrępowanej aktywności gospodarczej.

Pierwszym krokiem inicjującym tego rodzaju zjawiska jest otwarcie się na konkurencję i to coraz intensywniejszą konkurencję. Scenariusz deregulacji przewiduje bowiem złagodzenie ograniczeń w dostępie do rynku, co sprawi, że podmioty z zewnątrz uzyskają szansę na podważenie dotychczasowego podziału rynku. Z kolei usytuowane na nim przedsiębiorstwa, starając się oprzeć presji konkurencji, będą racjonalizować swoje działania i wprowadzać dalsze innowacje.

W krajach, gdzie procesy deregulacyjne mają już pewną historię, zwraca się uwagę na to, że w dziedzinach, gdzie regulacja służy ważnemu celowi, należy zwracać uwagę na jej związek z konkurencją. Zatem regulację, która ogranicza lub wyklucza konkurencję, należy zastapić regulacją, która nie ogranicza konkurencji lub ogranicza ją w stopniu mniejszym niż poprzednia.

Oprócz tak ogólnych celów, za pomocą deregulacji zamierza się osiągnąć różne szczegółowe cele transportowe zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej. Podstawowym celem deregulacji międzynarodowych przewozów drogowych w obrębie UE było, np. stworzenie równych szans dostępu przewoźników z różnych krajów do rynku Unii oraz zwiększenie konkurencyjności transportu. Z kolei jednym z celów przeprowadzonej w końcu lat siedemdziesiątych w USA deregulacji samochodowych przewozów międzystanowych było obniżenie ich cen, jako że przewozy te były o 50% droższe od nie regulowanych już wcześniej przewozów wewnątrzstanowych.

Nie pretendując do wyczerpania wszystkich celów deregulacji prowadzonej przez różne podmioty, można wskazać ponadto m.in. na potrzebę:

– stworzenia stabilnych warunków rozwoju przedsiębiorstw transportowych,

– zrównania w prawach transportu własnego z transportem publicznym,

– otwarcia rynku dla nowo tworzonych firm transportowych,

– otwarcia rynku międzynarodowego i krajowego dla przewoźników lokalnych,

– dostępności rynku krajowego dla przewoźników zagranicznych.

Przebieg deregulacji w Europie Zachodniej

Pierwsze działania deregulacyjne w transporcie na szerszą skalę miały miejsce w latach siedemdziesiątych w Stanach Zjednoczonych w odniesieniu do transportu lotniczego i samochodowego. Od początku lat osiemdziesiątych poczęły rozwijać się tendencje deregulacyjne i prywatyzacyjne w Europie Zachodniej. Dobrym przykładem ewolucyjnej drogi dochodzenia do zliberalizowanego rynku transportowego może być polityka transportowa RFN choć i ten kraj, jak dotychczas, nie może wykazać się modelowymi osiągnięciami w tej dziedzinie. Poprzez liczne analogie przykład ten może być również pouczający dla nas.

W ramach regulacji rynków transportowych w okresie lat pięćdziesiątych postawiono w RFN cel w postaci ochrony kolei. W związku z tym użyto następujących środków:

1. Wprowadzono kontrolowane przez państwo ceny minimalne, przy czym niesłusznie zrównano taryfy kolejowego transportu towarowego z zarobkowym drogowym transportem towarowym.

2. Zastosowano surowe i restrykcyjne środki ograniczające dostęp do rynku mające na celu osłonę regulacji taryfowych.

3. Wprowadzono prawo i obowiazek ministra transportu do koordynacji taryf wszystkich gałęzi transportu.

W konsekwencji założonego celu i tak nie osiągnięto, a w sposób niezamierzony doprowadzono do likwidacji wewnętrznej konkurencji w drogowym transporcie towarowym. Należy zauważyć, że w tej powojennej polityce transportowej dostrzegano znaczenie konkurencji, dążąc do:

– zapewnienia warunków dla rozwoju konkurencji jakościowej,

– wyrównywania warunków konkurencji między transportem samochodowym i kolejowym,

– zdeterminowania ekonomicznych warunków konkurencji na rynku transportowym poprzez centralnie prowadzoną politykę taryfową.

Jednak zastosowane środki administracyjne nie mogły przynieść sukcesu. Również mała reforma sektora transportowego z roku 1961 początkowo nic nie zmieniła, chociaż znów obowiązywały kryteria związane z konkurencją, a mianowicie:

– „uczciwość" konkurencji (przeciwdziałanie dampingowi i zaniedbywaniu konkurencji jakościowej);

– „słuszność" konkurencji (przeciwdziałanie konkurencji rujnującej);

– zasadność rynkowa stawek taryfowych (przeciwdziałanie stosowaniu taryf, które mogłyby ograniczać lub fałszować procesy konkurencji między gałęziami transportu).

Zwiększona nieco autonomia taryfowa transportu samochodowego oraz jego cechy sprawiły, że drogowy dalekobieżny transport towarowy wciąż przybierał na sile, a kolej nie tylko że traciła udział w rynku, ale dodatkowo powiększała swój deficyt, finansując utrzymywanie nierentownych tras, przerosty zatrudnienia itp.

Z podobnie ciężką polityczną hipoteką wchodziło w lata osiemdziesiąte wiele innych krajów, kiedy to wyrok Trybunału Europejskiego zainicjował procesy deregulacji, która powinna zostać zakończona pod koniec tego stulecia.

Dalszy przebieg znacznego zakresu deregulacji jest inspirowany przez gremia międzynarodowe, co w kontekście naszego stowarzyszenia z UE i dążeniem do pełnego jej członstwa jest lub stanie się aktualne również dla Polski.

W usuwaniu regulacji ograniczających konkurencję w transporcie biorą udział również Komisja Wspólnoty Europejskiej oraz Rada Wspólnoty Europejskiej. W roku 1990 rozporządzeniem 4058/89/EWG uwolniono taryfy międzynarodowego drogowego transportu towarowego. Następnie postanowiono, że na całym obszarze Wspólnot Europejskich, kontyngenty kabotażowe w dalekobieżnym zarobkowym transporcie kołowym powinny być stopniowo znoszone tak, aby zakończyć ograniczenia w tej dziedzinie do roku 1998 (rozporządzenie 31188/93/EWG). Nieco wcześniej rozporządzeniem 881/92/EWG zniesiono od roku 1993 ograniczenia w dostępie do rynku w transporcie międzynarodowym.

W zakresie przewozów kolejowych, rozporzadzeniem 1893/91/EWG zniesiono obowiązek społecznego gospodarowania. Dyrektywa nr 91/440/EWG o przedsiębiorstwach kolejowych zaleciła m.in.:

– wymóg uzdrowienia finansowego kolei,

– uniezależnienie przedsiębiorstw kolejowych od państwa w sferze zarządzania,

– obligatoryjne rozdzielenie rachunkowości eksploatacji i infrastruktury,

– prawo dostępu do sieci kolejowej dla międzynarodowych grup przedsiębiorstw kolejowych i transportu kombinowanego.

Działania deregulacyjne podjęto także w stosunku do transportu lotniczego i morskiego, przewozów osobowych autobusami, a ponadto ustanowiono wspólne zasady dla transportu kombinowanego (dyrektywa 92/106/EWG).

W ślad za wytycznymi EWG, a później UE w zakresie deregulacji i liberalizmu w transporcie podejmowane są działania prawne i organizacyjne w poszczególnych krajach członkowskich i stowarzyszonych, aczkolwiek ich zakres i intensywność znacznie różni się między sobą. Wobec tego, np. że deregulacja wewnątrzkrajowych przewozów drogowych jest wewnętrzną sprawą poszczególnych krajów, okazuje się, że nie uczyniły jeszcze tego Włochy i Grecja, podczas gdy Polska przeprowadziła ją praktycznie już w roku 1989.

Pozostając przy przykładzie RFN można tu wskazać na wiele zmian dokonanych w ostatnich latach, mających stanowić wkład w tworzenie jednolitego rynku Wspólnot Europejskich, które potrzebują wydajnego systemu transportowego. W największym skrócie są to m.in.:

1) w transporcie kolejowym porozumienia o reformie kolei z roku 1993 wychodzące naprzeciw dyrektywie 91/440/EWG;

2) w transporcie drogowym wprowadzenie w roku 1995 opłat za przejazdy po drogach, stanowiących następstwo wejścia w życie od 1 stycznia 1994 roku ustawy o zniesieniu taryf i mających zapoczątkować sprawiedliwe obciążenie kosztami drogowymi, a także obniżenie podatku od pojazdów ciężarowych uwarunkowane poziomem emisji spalin stanowiące wkład do harmonizacji warunków konkurencyjności na europejskich rynkach transportowych;

3) w transporcie lotniczym nastąpił od 1 stycznia 1993 roku trzeci etap liberalizacji.

Skutki deregulacji transportu

Analiza i ocena skutków deregulacji transportu powinna obejmować zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty zachodzących procesów. Jest to jednak zadanie bardzo trudne, gdyż cześć skutków może być różnie oceniana w zależności od punktu widzenia, np. poszczególnych gałęzi transportu, interesu poszczególnych krajów lub też poszczegól-

nych celów prowadzonej przez różne podmioty polityki gospodarczej. Ponadto można mówić o skutkach domniemanych (zakładanych, spodziewanych), z jednej strony, lub też skutkach rzeczywistych – z drugiej strony.

Biorąc pod uwagę pierwsze – teoretyczne podejście, można wskazać na pozytywne, zgodne z oczekiwaniami podmiotów postulujących deregulację, skutki, do których należą m.in.:

– efekty rozwojowe w zakresie kształtowania struktury gałęziowej,
– lepsze dostosowanie podaży do potrzeb użytkowników transportu,
– usprawnienia i oszczędności w administracji transportowej, w służbach nadzoru publicznego itp.
– obniżenie cen usług transportowych.

A wszystko to ma odbyć się za pośrednictwem dobroczynnych skutków „uczciwej" konkurencji. Jednak stworzenie warunków do funkcjonowania takiej konkurencji nie jest sprawą prostą. W przypadku niewłaściwego odczytywania sygnałów z rynku i doboru środków wolny rynek może doprowadzić m.in. do:

– wzrostu zagrożenia środowiska naturalnego,
– obniżenia poziomu bezpieczeństwa ruchu,
– obniżenia jakości usług transportowych,
– zakłóceń w podziale pracy między gałęziami transportu,
– nadmiaru upadłości firm.

Jakie są jednak rzeczywiste skutki prowadzonej od kilkunastu lat deregulacji transportu w różnych krajach? Udzielenie pełnej odpowiedzi na to pytanie przekracza, co prawda, możliwości tego opracowania, ale przybliżenie tego zjawiska można uzyskać, analizując zagadnienie w dwu przekrojach:

1) rezultaty deregulacji jednej gałęzi transportu w wielu krajach,
2) skutki deregulacji wielu gałęzi transportu w jednym kraju.

Biorąc zatem pod uwagę najbardziej predestynowany do objęcia deregulacją transport drogowy, należy wskazać przede wszystkim na następujące konsekwencje jego liberalizacji, zaobserwowane w rozmaitych krajach (tab. 1.):[2]

– obniżenie stawek opłat przewozowych, wzrost koncentracji kapitału,
– podwyższenie efektywności funkcjonowania,
– stopniowe przejmowanie ładunków od innych gałęzi transportu w tym przede wszystkim od kolei,
– wzrost liczby bankrutujących przedsiębiorstw.

[2] E. Menes: *Europejski rynek przewozów towarowych*. „Przegląd Komunikacyjny" 1994 nr 5, s. 19.

Tabela 1. Rezultaty deregulacji transportu drogowego w USA, Australii, Wielkiej Brytanii, Francji i EWG jako całości

Rezultaty deregulacji	USA (przewozy międzystanowe)	Australia (przewozy międzystanowe)	Wielka Brytania (przewozy krajowe)	Francja (przewozy krajowe)	EWG
Obniżenie poziomu stawek transportowych	+	+	x	+	+
Zwiększenie efektywności transportu drogowego (ograniczenie próżnych przebiegów)	+	?	x	?	+
Zmniejszenie przewozów kolejowych	+	+	x	x	+
Koncentracja sektora transportu drogowego	+	+	x	?	+
Pogorszenie obsługi obszarów wiejskich	x	x	x	x	x
Wzrost liczby bankrutujących przedsiębiorstw transportowych	+	x	x	+	x
Spadek zasobów przewoźników transportu drogowego	+	x	x	?	x

+ silny wpływ jako bezpośredni efekt deregulacji
x nieznaczny wpływ jako bezpośredni efekt deregulacji
? brak dostatecznych informacji

Źródło: E. Menes: *Europejski rynek przewozów towarowych*, „Przegląd Komunikacyjny" 1994 nr 5, s. 19

Najwyraźniejsze skutki deregulacji są symptomatyczne dla efektów konkurencji. Chodzi tu przede wszystkim o poziom cen i koncentracji kapitału. Po zniesieniu taryf, upowszechnił się w Europie wraz z procesem deregulacji, system indywidualnego negocjowania cen między klientem a przewoźnikiem samochodowym. Pomimo spadku cen usług przewozowych większość nadawców ładunków oczekuje dalszego ich obniżenia, wywierając stałą presję na przewoźników. Szczególnie niekorzystnie odbija się to na najmniejszych firmach, których dochody zamiast rosnąć maleją. Prowadzi to do pauperyzacji zawodu pogłębianej łatwością dostępu do rynku i mnożeniem się małych firm, skłonnych do realizacji przewozów po bardzo niskich cenach, psujących zdrową konkurencję.

Jednocześnie jednak obserwuje się wzrost dochodów firm największych, a także zwiększenie ich udziałów w rynku. O ile w roku 1989 dochody 50 największych europejskich przewoźników samochodowych stanowiły około 40% rynku zachodnioeuropejskiego, a takie kolosy jak szwajcarski Danzas czy niemiecki Schenker nie przekraczały 4%, to w roku 2001 przewiduje się, że sześciu największych przewoźników samochodowych opanuje 1/4 rynku przewozów w Europie.[3]

Przechodząc do omawiania skutków deregulacji różnych sektorów transportu w jednym kraju pozostaniemy dla porządku w dalszym ciągu przy RFN. Jak podaje H.S. Seindenfus[4] działania deregulacyjne, ożywiając konkurencję, już w roku 1993 doprowadziły do spadku cen w dalekobieżnych przewozach zarobkowych o 20%, a w roku następnym tendencja ta utrzymała się i spadek cen w zarobkowym dalekobieżnym transporcie drogowym wyniósł przeciętnie 24%.

W żegludze śródlądowej spadek ten w dorzeczu Renu wyniósl 47 do 60%, co zresztą wiązało się z ruchem cen na kolei.

Wśród niemieckich spedytorów systematycznie wzrasta liczba bankrutów. W roku 1991 niewypłacalnych stało się 105 firm, rok później 195, a w 1993 roku zanotowano już 305 upadłości. Intensyfikacja konkurencji na rynku wewnętrznym, spowodowana dodatkowo sukcesywnymi zmianami w poziomie kabotażu, powoduje przesunięcie zainteresowania zakładów z grupy przewoźników na rzecz pośredników, tj. spedytorów i logistyków. Z kolei spedytorzy wycofują się z funkcji przewozowych na rzecz rozszerzania oferty spedycyjnej.

Uwolnienie cen zaburzyło dotychczasową przejrzystość rynku. Nastąpiło silne zróżnicownie taryf zarówno pomiędzy stałymi i doraźnymi klientami, jak i w układzie regionalnym.

Kolej niemiecka pobudzona konkurencją usiłuje odzyskać udziały w rynku. Wychodzi ona z nowymi ofertami m.in. wobec transportu kombinowanego. Podjęcie walki konkurencyjnej z żeglugą śródlądową sprawiło, że pomimo obniżki taryf w żegludze nie nastąpiło przesunięcie przewozów z kolei na rzecz transportu wodnego.

Po zniesieniu reglamentowania, które w pewnym stopniu chroniło małe i średnie firmy nasiliły się procesy koncentracyjne. Umocniły się trzy globalne koncerny spedycyjne (Schenker-Rhenus AG, THL GmbH

[3] J. Cooper: *Structure of the Freight Transport Sector. Cranfield Centre for Logistic and Transportation.* Cranfield, 1993.

[4] H.S. Seidenfus: *Deregulacja i liberalizacja w transporcie – oddziaływanie na warunki konkurencji.* Referat na konferencję: Trans 95. Wspólna Europa szanse i zagrożenia dla transportu, SGH, Warszawa 1995, s. 333.

oraz Kühne und Nagel AG) zajmujące się przewozami (lądowymi, lotniczymi i morskimi), usługami składowymi, dystrybucją i logistyką, rozszerzając stale swoją ofertę usług. Jeżeli na rynek niemiecki wejdą podobne giganty z innych krajów, to będzie można mówić o zoligopolizowaniu rynku spedycyjnego.

Prawie wszystkie te efekty konkurencyjne będące skutkiem deregulacji wskazują, że zamiast administracyjnej kontroli transportu powinien powstać wydajny system kontrolowania konkurencji.

Granice deregulacji i rola państwa w zderegulowanym rynku transportowym

Źle przeprowadzona deregulacja transportu może prowadzić do wielu niepożądanych zjawisk. Poza tym deregulacji nie należy utożsamiać z lesseferyzmem i nieograniczoną swobodą gospodarczą prowadzącą do chaosu. Ani w USA, ani w Europie deregulacja nie oznaczała końca regulacji. Jako ważne ograniczenie deregulacji wymienia się przede wszystkim problem infrastruktury oraz nasilającej się kongestii. Ponadto pojawiają się obawy, że deregulacja transportu może, zamiast doprowadzić do wzrostu konkurencji spowodować wzrost kartelizacji, a w konsekwencji zanik konkurencji i wzrost cen. Występująca ostatnio na najwcześniej zderegulowanym amerykańskim rynku usług lotniczych silna fala koncentracji oraz prognozy OECD czynią taki scenariusz wysoce prawdopodobnym.

Obrońcy deregulacji europejskich rynków transportowych przekonują, że jest ona pożądana i możliwa do przeprowadzenia pod warunkiem zapewnienia odpowiedniego dostępu do infrastruktury transportowej. Rolę państwa na zderegulowanym rynku transportowym w Europie postrzega się jako:[5]

– nadzorowanie zasad uczciwej konkurencji,
– wycenę kosztów użytkowania infrastruktury,
– określanie kosztów zewnętrznych transportu,
– promowanie nowych technologii transportowych.

Należy jednak zaznaczyć, że transport UE zajmuje bardzo korzystną pozycję konkurencyjną, instytucje rynkowe są dojrzałe, administracja państwowa doświadczona, a nasycenie informacją, techniką i infrastrukturą wystarczające.

[5] E. Teichmann: *Deregulacja i liberalizacja a konkurencja w transporcie*. Referat na konferencję: Trans 95. *op. cit.*, s. 342.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

Biorąc pod uwagę, że jedną z podstawowych przesłanek deregulacji jest potrzeba udoskonalenia konkurencji, a z drugiej strony, licząc się z zagrożeniami, jakie może ona nieść ze sobą, postuluje się system kontroli konkurencji. Miałby on przede wszystkim za zadanie zapewnienie przestrzegania norm technicznych i społecznych na poziomie ustalonym dla wspólnego rynku, zapobieganie tworzeniu sztucznych fuzji oraz przeciwdziałanie cenowym strategiom.

Zadaniem państwa w stosunku do konkurencji na rynku transportowym musi pozostać przynajmniej nadzór nad jej przebiegiem w celu ochrony przed wypaczeniami. Zatem pewne formy kontroli rządowej pozostaną zawsze niezbędne choćby to miało być tylko ustanawianie reguł gry i rola sędziego. W przypadku daleko idącej deregulacji i prywatyzacji, państwom powierza się najczęściej takie dziedziny, jak: bezpieczeństwo, środowisko naturalne i planowanie. Z oczywistych więc względów, przy głębokiej deregulacji transportu lotniczego, linie lotnicze nie zostały zderegulowane w sprawach bezpieczeństwa. Również szczególnie duża w transporcie skala tzw. kosztów zewnętrznych, m.in. silnie związanych z niszczeniem środowiska naturalnego, wymusza działalność interwencjonistyczną państwa. Ponadto niedoskonałość mechanizmów samoregulujących rynek transportowy, niejednolity charakter tego rynku i jego specyfika, a także rola transportu w życiu społeczno-gospodarczym kraju wyznaczają granice deregulacji i zadania państwa.

Wpływ deregulacji na konkurencję w polskim transporcie

Polska jako kraj stowarzyszony ze Wspólnotami Europejskimi zamierza w swym ustawodawstwie uwzględnić ustalenia przyjęte przez to gremium. Dotyczy to w szczególności uczciwej konkurencji, której zasady określone są w postanowieniach ogólnych zawartych w Traktacie Rzymskim oraz w postanowieniach szczegółowych dotyczących poszczególnych gałęzi transportu. Zasady konkurencji w transporcie znajdują także swój wyraz w programach GATS oraz zasadach opracowanych na forum komitetu transportu OECD z maja 1993 roku.

W przedmiocie naszego zainteresowania pozostaje w szczególności sprawa dostępu do zawodu przewoźnika, która jest głównym czynnikiem wyznaczającym poziom konkurencji. Zwiększyć konkurencję można bowiem przede wszystkim poprzez zwiększenie liczby przedsiębiorstw transportowych na rynku. Zakłada się stworzenie systemu regulującego tę sprawę w transporcie w duchu postanowień organów UE. Chodzi tu jednak głównie o wymagania jakościowe zawarte

zwłaszcza w dyrektywie 89/438/UE dotyczące, ekologii, bezpieczeństwa, wiarygodności, kompetencji, wypłacalności i norm socjalnych. Zgodnie bowiem z postulatem konkurencji, nie przewiduje się kontyngentów ilościowych. Wymagany jest ogromny zakres zmian polskiego prawa gospodarczego w znacznej części ustanowionego jeszcze w poprzednim systemie, a cechującego się m.in. krępowaniem działań, w tym zwłaszcza związanych z wchodzeniem na rynek.

Jako pozytywne zjawisko można jednak odnotować powołanie Urzędu Antymonopolowego jako głównego strażnika konkurencji. Również nasilająca się konkurencja wewnątrz i międzygałęziowa wzbogaciła ofertę przewozową oraz zaowocowała korzystnymi z punktu widzenia użytkowników transportu zmianami cen. Obok zmian w poziomie cen wywołanych konkurencją cenową nastąpiło także uelastycznienie opłat za przewóz poprzez upowszechnienie cen umownych. Zjawisko obniżania cen nie jest jednak przez wszystkich interpretowane jako pozytywne, gdyż mówi się o konkurencji rujnującej. Dotyczy to zwłaszcza transportu samochodowego.

Proces deregulacji transportu w Polsce został zapoczątkowany ustawą o działalności gospodarczej z 23 grudnia 1988 roku. Akt ten dopuszczał praktycznie każdą osobę fizyczną i prawną do prowadzenia dowolnej działalności gospodarczej. Dotyczyło to jednak tylko transportu samochodowego i spedycji, gdyż transport morski, lotniczy i kolejowy nadal pozostał przedmiotem odrębnych regulacji.

Rynek przewozów kolejowych w Polsce do końca lat osiemdziesiątych był w pełni zmonopolizowany przez PKP – przedsiębiorstwo państwowe. Monopol ten był dodatkowo wznocniony unią organizacyjno-personalną PKP z Ministerstwem Komunikacji. W roku 1992 ze struktury PKP wydzielono i usamodzielniono 72 zakłady zaplecza technicznego, jednak te działania restrukturyzacyjne nie naruszyły w żadnym stopniu wysokiego poziomu centralizacji władzy rynkowej kolei. Nieskuteczną akcją demonopolizacyjną polskich kolei okazało się także utworzenie Lubuskiej Kolei Regionalnej podobnie jak inne tego typu próby zakończone niepowodzeniem.

Mając na uwadze potrzebę doskonalenia struktur i metod zarządzania, postuluje się, wzorem niektórych krajów zachodnich, odzielenie działalności eksploatacyjnej od utrzymywania i budowy infrastruktury całej sieci kolejowej. PKP ma jednak zachować swą integralność struktury, co nie wyklucza dalszych przekształceń. Przejawem demonopolizacji PKP będzie zastosowanie się strony polskiej do zasad określonych we wspomnianej już dyrektywie 440/91/EWG, a w szczególności

zezwolenie na swobodny dostęp do infrastruktury kolejowej wszystkich operatorów transportu kombinowanego.

Nieco dalej posunięta jest deregulacja transportu lotniczego. Podobnie jak PKP w kolejnictwie, do końca lat osiemdziesiątych formalnie potwierdzony przez państwo monopol na regularną działalność przewozową w lotnictwie posiadały PLL „Lot". Chociaż po roku 1989 wiele podmiotów uzyskało koncesję na działalność przewozową na rynku lotniczym, to jednak fakt ten w zasadzie nie naruszył pozycji monopolistycznej PLL „Lot". W dalszym ciągu przewoźnik ten realizuje niemal 100% przewozów. Pewne jednak przekształcenia na polskim rynku przewozów lotniczych zmierzają w kierunku likwidacji monopolu PLL „Lot" oraz Polskich Portów Lotniczych, czego wyrazem jest powstawanie spółek w regionalnych portach lotniczych.

Nie zmieniła się również zasadniczo, w porównaniu do lat osiemdziesiątych, sytuacja na rynku transportu wodnego. Zarówno wówczas, jak i obecnie mamy do czynienia ze strukturą oligopolistyczną. W transporcie morskim PLO, PŻB i PŻM już wcześniej dokonały podziału rynku i wcześniej zostały poddane regułom gry rynkowej. Uznaje się więc, że prywatyzowanie transportu morskiego i jego reorganizacja nie są sprawą pilną. W pierwszej kolejności dokonywane są zmiany w zakresie usług pomocniczych (maklerskich, shiphandlerskich, pilotażowych). Przeprowadza się demonopolizację działalności portów w sferze przeładunków, pilotażu i sztauowania. Nastąpiło oddzielenie funkcji eksploatacyjnej, realizowanej przez nowo powstałe spółki portowe od funkcji administracyjnej, wykonywanej przez jednoosobowe spółki skarbu państwa.

W żegludze śródlądowej w latach osiemdziesiątych mieliśmy również do czynienia z oligopolem, chociaż biorąc pod uwagę terytorialny podział rynku był to raczej monopol. Tworzenie się dotychczasowych przedsiębiorstw jednoosobowych spółek skarbu państwa i dalszy ich podział spowodowały zazębianie się działalności tych firm i pewne objawy konkurencji. Przewiduje się dalszą restrukturyzację mającą na celu dostosowanie tej gałęzi transportu do potrzeb gospodarki rynkowej.

Na rynku przewozów samochodowych, niemal do końca lat osiemdziesiątych występowała struktura zbliżona do oligopolu o cechach monopolistycznego funkcjonowania większości przedsiębiorstw branżowych. Z jednej strony wynikało to z regulacji prawnych określających obszary działania (segmenty rynku) dla poszczególnych rodzajów przedsiębiorstw, a z drugiej – z posiadania przez nie określonego rodzaju taboru. Czynniki te zadecydowały o ekonomicznej i podażowej dominacji poszczególnych firm na rynku transportu samochodowego.

Z uwagi jednak na dużą podatność tego rynku na regulacje, w bardzo krótkim czasie, dokonało się wiele zasadniczych zmian w strukturze i funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Rynek producenta przekształcił się w rynek nabywcy odznaczający się nadwyżką zdolności przewozowej nad popytem. Nie oznacza to jednak wzrostu potencjału przewozowego, ale znaczny spadek popytu. Zmieniły się nie tylko rozmiary i struktura taboru, co charakter jego użytkowników. Na skutek decentralizacji zarządzania, podziału dużych przedsiębiorstw przewozowych oraz tworzenia nowych, małych firm zmieniła się zasadniczo struktura podmiotowa transportu samochodowego oraz charakter i poziom konkurencji. W miejsce dotychczasowych kilkuset przedsiębiorstw pojawiło się ponad 70 tys. nowych, prywatnych firm, a monopolistyczny niemal układ rynkowy w bardzo krótkim czasie został zastąpiony rujnującą konkurencją. Szczególnie niekorzystne konsekwencje takiego rozwoju sytuacji w segmencie rynku przewozów międzynarodowych doprowadziły do ponownej regulacji w postaci ustawy z 26 lipca 1991 roku o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego. Ustawa ta określiła warunki jakościowe kandydata do zawodu przewoźnika międzynarodowego, a także wprowadziła koncesjonowanie tych przewozów, co znacznie obniżyło poziom konkurencji na tym rynku.

Podobnie jak na rynku przewozów samochodowych, gwałtownie nasiliła się konkurencja w zakresie usług spedycyjnych. W miejsce zmonopolizowanego przez PSK rynku wewnętrznego i przez C.Hartwig rynku międzynarodowego nasiliła się rywalizacja spowodowana następującymi zmianami:

– prywatyzacją i restrukturyzacją dotychczas funkcjonujących firm;

– tworzeniem nowych, najczęściej małych, prywatnych firm;

– powstawaniem spółek typu joint venture z udziałem kapitału zagranicznego;

– zakładaniem w Polsce swoich przedstawicielstw przez zagranicznych spedytorów;

– rozszerzaniem działalności z czysto przewozowej na transportowo-spedycyjną;

– tworzeniem bądź rozwijaniem komórek spedycyjnych w firmach handlowych i przemysłowych.

Obok segmentów rynku cechujących się szczególnie ostrą konkurencją, do których należą obok spedycji przewozy samochodowe i gdzie pożądane są ponowne regulacje chroniące zasadę uczciwej konkurencji, można wskazać obszary wymagające pobudzenia konkurencji. Należą do nich: transport miejski, podmiejskie przewozy osób, lotnictwo krajowe, daleko-

bieżne przewozy autobusowe oraz przewozy kombinowane ładunków.[6] Głównymi środkami służącymi temu celowi może być dalsza restrukturyzacja i łatwiejszy dostęp do rynku, w tym także podmiotów zagranicznych. Z uwagi jednak na niską atrakcyjność finansową tych rynków postęp w natężeniu konkurencji jest bardzo mały.

Jan Długosz

Deregulation versus competition in transport

S u m m a r y

After decades of regulating transport by goverments of almost all countries, it turned out that, apart from some success, there have appeared certain unfavourable phenomena. Therefore, in the eighties many countries tried to deregulate transport by introducing more economic freedom and, first of all, more and more competition. It is competition which much better than other mechanisms enhances entrepreneurship, initiative and progress which in turn leads to higher productivity and lower costs production. It should be remembered, however, that the transport market is not homogeneous and the assumed aims of deregulation, in different branches of transport, can be achieved at differend levels, and sometimes they may lead to contradictions. Not all the effects of transport deregulation have a positive character.

Therefore some authors start to use the term re-regulation.

[6] *Polityka transportowa, poprawa działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie.* Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Warszawa, 25 października 1994 r. (red. prof. dr hab. J. Burnewicz).