

# Eufemia Teichmann

---

## Transformacja rynkowa w Polsce i Europie Środkowej i Wschodniej a europejskie procesy integracyjne

---

International Journal of Management and Economics 1, 65-75

---

1996

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## **CZEŚĆ II. TRANSFORMACJA SYSTEMOWA W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ**

### **TRANSFORMACJA RYNKOWA W POLSCE I EUROPIE ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ A EUROPEJSKIE PROCESY INTEGRACYJNE**

prof. dr hab. Eufemia Teichmann

Raport z wyników badań statutowych Zakładu Transportu Międzynarodowego Kolegium Gospodarki Światowej na temat „Transformacja rynkowa w Polsce i Europie Środkowej i Wschodniej a europejskie procesy integracyjne”.

Badania realizował zespół w składzie: prof. dr hab. Włodzimierz Januskiewicz, dr Halina Brdulak, dr Tomasz Dołęgowski oraz mgr Joanna Archutowska.

**Cel badań:** określić sposób dostosowania się transportu w krajach EŚW do warunków gospodarki rynkowej ze wskazaniem roli proeuropejskiej orientacji w tym procesie.

- W toku badań realizowano następujące zadania :
- Rola państw Europy Środkowej i Wschodniej w europejskiej współpracy transportowej (prof. Wł. Januskiewicz)
- Transformacja stosunków państwo-rynek w transporcie krajów EŚW (prof. E. Teichmann)
- Konkurencja i międzynarodowa konkurencyjność usług transportowych w gospodarce podlegającej transformacji rynkowej (dr T. Dołęgowski)
- Koncepcje rozwoju logistycznego przedsiębiorstw transportowo - spedycyjnych w EŚW (dr H. Brdulak)
- Infrastruktura o znaczeniu międzynarodowym w krajach EŚW (prof. E. Teichmann, mgr J. Archutowska).

Recenzentami badań byli: prof. Romuald Bauer, dr Elżbieta Marciszewska, prof. dr Jacek Woźniak, dr Dariusz Bernacki.

Badania są kontynuowane w roku 1996, zaś wyniki uzyskane w roku 1995 można ująć jak niżej.

Kraje EŚW są tworem niejednorodnym pod względem stopnia rozwoju gospodarczego, stopnia transformacji oraz stosunku do procesów integracyjnych w Europie Zachodniej; państwa grupy wyszehradzkiej i republiki bałtyckie różnią się wyraźnie od takich państw Europy Wschodniej, jak Rosja, Ukraina, Białoruś czy Mołdowa.

W aspekcie transportowym państwa te mają jednak szereg cech wspólnych, specyficznych dla tego regionu:

- względnie dobrze rozwinięty transport kolejowy
- dynamicznie rozwijający się transport samochodowy
- zły stan infrastruktury transportowej
- brak środków budżetowych na niezbędne inwestycje transportowe
- trudności na przejściach granicznych
- kłopoty z prywatyzacją z wyjątkiem transportu samochodowego
- problemy w sferze zarządzania przedsiębiorstwami transportowymi
- chęć integracji z Unią Europejską i korzystania z jej środków płacowych; dotyczy to krajów, które zawarły układy europejskie
- głęboki spadek popytu na usługi transportowe, spowodowany spadkiem PKB, spadkiem transportochłonnej produkcji, racjonalizacją przewozów .

Ponadto występują tu kwestie wspólne dla całego kontynentu europejskiego, tj:

- konieczność prowadzenia proekologicznej polityki transportowej
- stałe podnoszenie bezpieczeństwa transportu
- tworzenie zintegrowanej sieci połączeń transportowych w Europie (Transeuropean Networks-TEN)
- zapobieganie kongestii w transporcie samochodowym i lotniczym

- liberalizacja w dostępie do rynków transportowych.

Większość z tych problemów wymaga współpracy międzynarodowej, której najwyższym etapem jest integracja transportu europejskiego. Rozpatrywano stosunek EŚW do jednolitego rynku transportowego UE oraz współpracę regionalną w obrębie M. Bałtyckiego oraz państw Morza Czarnego i Adriatyku.

Stosunek krajów EŚW do UE wyraża się w podpisanych układach europejskich; tzw. „Biała Księga” UE, zatwierdzona w Cannes (czerwiec 1995r.) określa w rozdziale 6 („Aneks”), jakie regulacje i instytucje należy wdrożyć w transporcie w okresie przystosowawczym do wymogów jednolitego rynku Unii; chodzi głównie o wdrażanie przedsięwzięć liberalizacyjnych i harmonizację przepisów technicznych, podatkowych, socjalnych i ekologicznych. W krajach stowarzyszonych funkcjonują wyspecjalizowane organizacje, których zadaniem jest realizacja zapisów „Białej Księgi”. Podkomitet d/s Transportu i infrastruktury Komitetu Stowarzyszenia Polska - Unia zajmuje się realizacją postanowień „Białej Księgi” w sektorze transportowym.

Wobec niepełnej informacji odnośnie innych krajów EŚW należy przypuszczać, że proces dostosowań w transporcie będzie zbliżony do polskiej sytuacji; wszystkie te kraje bowiem były członkami Stałej Komisji Transportowej RWPG, która jednolicie regulowała funkcjonowanie transportu w tych krajach. Jednak tempo dostosowań będzie zapewne odmienne w każdym państwie, bo na mapie transportowej Europy odgrywają one odmienną rolę. Jest też zasadne indywidualne, a nie wspólne, negocjowanie interesów narodowych z UE; możliwość wydłużenia okresu przejściowego np. dla określonej dziedziny działalności czy też zapewnienie sobie wyjątku od powszechnie obowiązujących we Wspólnocie zasad.

Wielostronna współpraca transportowa państw EŚW ma także regionalny wymiar. Za przyszłościowy uważa się zwł. region M. Bałtyckiego. Rola Polski, Litwy, Łotwy, Estonii, Rosji w bałtyckiej współpracy transportowej jest znacząca; rozwój infrastruktury w regionie Morza Bałtyckiego, wpływ transportu na środowisko naturalne i jego z tego tytułu odpowiedzialność, a także bezpieczeństwo drogowe to pierwszoplanowe sfery współpracy bałtyckiej; cykliczne (co dwa lata) konferencje ministrów transportu krajów bałtyckich stanowią

główną międzyrządową formę współpracy; przyszłość należy jednak do współpracy między przedsiębiorstwami.

Inicjatywa Środkowoeuropejska (ISE), powstała w 1989r. jest innym przykładem regionalnej współpracy, w tym także transportowej. Skomplikowane warunki transportu na Bałkanach oraz istotność tego regionu dla UE (połączenia z Grecją) czynią problem nie tylko ważnym, ale i trudnym; wielka liczba małych i ubogich państw nie ułatwia współpracy transportowej w ramach ISE.

Polski transport między Niemcami a Rosją to głównie problem tranzytu drogowego i kolejowego; modernizacja linii kolejowej E 20, budowa płatnych autostrad w układzie równoleżnikowym oraz wprowadzenie z dn. 15 marca 1995r. opłat za użytkowanie polskiej sieci drogowej przez obcych przewoźników sprzyjać będą intensyfikacji tranzytu, który jest jedną z najbardziej efektywnych form eksportu usług. Usunięcie wielu przeszkód natury organizacyjnej w portach i na przejściach granicznych, ujednoczenie dokumentacji i odpraw granicznych, efektywne zabezpieczenie majątkowe podmiotów zagranicznych itd. zaktywizuje tranzyt przez Polskę nie tylko w relacji W-Z-W, ale także Pł-Pł.

Deregulacja, czyli wycofywanie się państwa z bezpośredniego regulowania procesów rynkowych w transporcie jest podstawowym warunkiem stworzenia konkurencji w tym tradycyjnie mocno regulowanym sektorze. W kontekście międzynarodowych - w tym wspólnotowych - doświadczeń dokonano przybliżonej oceny deregulacji transportu samochodowego w Polsce i w Rosji; deregulacji transportu w Polsce towarzyszyć musi swego rodzaju re-regulacja, związana z budowaniem podstawowych instytucji rynkowych i dostosowaniem ich do norm międzynarodowych (WTO i OECD), a zwł. regulacji UE. Wobec braku danych na temat roli państwa na zderegulowanym rynku przewozów samochodowych Federacji Rosyjskiej zakłada się, że także tam występuje podobna tendencja. O ile w UE rola państwa w warunkach zderegulowanego transportu sprowadza się w zasadzie do:

- wyceny kosztów infrastruktury
- nadzorowania zasad uczciwej konkurencji
- promowania nowych technologii przewozowych,

to w EŚW rola państwa w transporcie pozostanie nadal znaczna, z uwagi na słabość podmiotów rynkowych w transporcie. Wraz z deregulacją nastąpił proces prywatyzacji transportu samochodowego zarówno w Polsce, jak i w Rosji.

### **Deregulacja transportu samochodowego zaowocowała:**

- pogłębieniem dominacji transportu samochodowego na polskim rynku przewozowym; wysoką dynamiką wzrostu przewozów samochodowych w Rosji (8-12% rocznie mimo spadku produkcji przemysłowej);
- zmianą struktury transportu samochodowego; w krótkim czasie powstała wielka liczba zwł. małych przedsiębiorstw; (w Polsce około 90 tys., w Rosji ponad 500 tys. przedsiębiorstw); obok nich funkcjonuje kilku potentatów;
- nasileniem się konkurencji cenowej - w konsekwencji potaniały ceny; możliwość licznych bankructw;
- pojawił się problem konkurencji zagranicznej;
- wbrew założeniom teoretycznym w Rosji nastąpił znaczny wzrost;
- samoobsługi transportowej; na rynku wyraźną przewagę uzyskali użytkownicy transportu;
- odmiennie niż w UE nie obserwuje się jeszcze wyraźnych procesów koncentracji, a wręcz odwrotnie; rozproszenie własności i działalności transportowej (zwł. w Polsce) uważa się za nadmierne;
- zmniejszyły się koszty biurokratycznego prowadzenia działalności gospodarczej (w opinii polskich przedsiębiorstw).

Istnieją segmenty rynku transportowego wymagające w dalszym ciągu zwiększenia konkurencji (np. w Polsce: przewozy podmiejskie, lotnictwo krajowe, transport miejski) oraz segmenty rynków o nadmiernej konkurencji (np. przewozy międzynarodowe). Dalsza deregulacja i zagraniczne inwestycje bezpośrednio w transporcie oraz ochrona konkurencji, to główne kierunki regulacji transportu samochodowego w pierwszej sytuacji (w Polsce), w drugim przypadku jakościowe kryteria dopuszczania nowych podmiotów do rynku mogą stanowić remedium.

Stosunki między państwem a rynkiem w transporcie kolejowym EŚW są daleko bardziej złożone.

Opierając się na raporcie UIC dokonano przeglądu bieżącej sytuacji i kierunków polityki kolejowej w EŚW, ustalono, w jaki sposób Dyrektywa 91/440 UE, liberalizująca dostęp do sieci narodowej zagranicznych operatorów, wpływa na koleje, wyjaśniono, jakie są relacje pomiędzy usługami o charakterze służebności publicznej a komercyjnymi zadaniami kolei. Zgodnie z klasyfikacją UIC badaniem objęto 17 państw EŚW, włącznie z Albanią, Chorwacją, Jugosławią, Mołdową, Słowenią oraz Turcją; badania nie obejmują Rosji.

Wspólne wszystkim kolejom problemy EŚW to:

- słabość finansowa kolei i jej właściciela, jakim jest państwo
- niskie standardy techniczne i operacyjne, co owocuje niskim standardem jakości usług
- polityczny popyt na świadczenie usług pasażerskich poniżej kosztów własnych
- ograniczenie swobody zarządzania kolejami.

W rezultacie niektóre koleje straciły ponad 50% rynku przewozów towarowych; nieco lepsza sytuacja jest w przewozach pasażerskich, ale indywidualna motoryzacja i rozwój przewozów autobusowych wpływają negatywnie na pozycję rynkową kolei. Utrata rynku i konieczność redukcji zatrudnienia stawiają pytanie o prymat interesów: społecznego (zatrudnienie) wobec interesu kupieckiego (redukcja kosztów pracy w przedsiębiorstwie; koleje EŚW zatrudniają 1,4 mln. osób i liczba ta jest mniejsza o 20-30% niż w r. 1990). Jest bardzo prawdopodobne, że koleje EŚW nigdy nie odzyskają miejsca, jakie miały w warunkach centralnego planowania - 70% udziału w rynku przewozów towarowych i 50% w rynku przewozów pasażerskich; obecnie udział ten wynosi odpowiednio 10-29% i 5-10%. Dyrektywa 91/440 UE oraz dwie dalsze dotyczące licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych oraz alokacji infrastruktury wraz z zasadami pobierania opłat za jej użytkowanie wyindukowały zmianę podejścia do kolei zwł. w państwach aspirujących do UE. Około połowy krajów EŚW dostosowało swe prawo do wymagań Dyrektywy, spełniając tym samym jej minimalne wymagania; inne kraje rozważają tę sprawę, a w między czasie

oddzieliły rachunkowość infrastrukturalną od operacyjnej. Jedną kolej rozdzieliła organizacyjnie zarządzanie infrastrukturą kolejową od działalności operatorskiej (Czechy). Koleje dotychczas były obiektem ogólnonarodowym we wszystkich państwach EŚW. Niektóre państwa rozpoczęły proces podziału na koleje ogólnopaństwowe i regionalne. Ogólna odpowiedzialność pozostanie przy państwie, lecz zarządzanie, subsydiowanie i wykonanie usług będzie odpowiedzialnością regionalnych zarządów.

EŚW ma ogromne zadania w dziedzinie infrastruktury transportowej, zarówno autonomiczne, jak i indukowane międzynarodowymi umowami (AGR, AGC, AGTC) oraz układami europejskimi; w tym drugim wypadku chodzi o infrastrukturę tranzytową. Relacje państwo-rynek w dziedzinie infrastruktury przechylają się na korzyść państwa, które jest - i z reguły będzie - jej właścicielem. W finansowaniu infrastruktury administracja państw EŚW jest gotowa, niekiedy w większym stopniu niż państwa UE, stosować nietradycyjne metody, dopuszczając kapitał prywatny krajowy i zagraniczny. Pożyczki międzynarodowych instytucji finansowych oraz granty programów pomocowych UE warunkują realizację projektowanych przedsięwzięć; inflacyjenny efekt nadmiaru pieniądza kredytowego pochodzącego z zagranicy oraz zasada podziału kosztów, wg. której dane państwo musi znaleźć środki na pokrycie z reguły 50% nakładów inwestycyjnych, stanowią istotne ograniczenie w finansowaniu rozwoju infrastruktury. O ile w UE rozwój infrastruktury jest w dużej mierze finansowany na szczeblu wspólnoty (Fundusz Rozwoju Regionalnego, Specjalny Fundusz Wspierania Przedsięwzięć Infrastrukturalnych czy też Fundusz Spójnościowy) to państwa EŚW pozostawione są samym sobie; tylko infrastruktura o znaczeniu tranzytowym ma szansę na unijną, instytucjonalną pomoc finansową.

W praktyce państw EŚW występują następujące sposoby finansowania infrastruktury:

- finansowanie bezpośrednio z budżetu; model, do którego się dąży, to wyodrębnienie osobnych rachunków (np. na infrastrukturę kolejową) oraz większe uzależnienie wydatków na infrastrukturę od wpływów z opłat i podatków za jej użytkowanie; w przypadku infrastruktury drogowej o znaczeniu międzynarodowym, finansowanej systemem, koncesyjnym swo-



istym aportem państwa jest wykup gruntów w pasie drogowym; przykładem państwa, w którym zdecydowano się na wyłącznie budżetowe finansowanie infrastruktury drogowej, są Czechy; zaproponowano stworzenie funduszu drogowego (opartego na podatku rejestracyjnym i podatku od paliw płynnych) z uwagi na niewystarczającą zdolność płatniczą użytkowników transportu; w celu zwiększenia funduszu rząd czeski wprowadził ryczałtowe roczne opłaty za korzystanie z czeskich autostrad; opłaty te stanowią dochód budżetu państwa;

- państwowy fundusz celowy wyodrębniony z budżetu państwa uniezależnia finansowanie infrastruktury od fluktuacji związanych z coroczną dyskusją budżetową; fundusz taki utworzono w Słowacji; źródła dochodów to 14% dochodów z akcyzy paliwowej oraz około 70% z podatku drogowego plus dochody z działalności gospodarczej (dzierżawa gruntów), myto oraz ryczałt za korzystanie z infrastruktury (winieta);
- fundusze podmiotów prywatnych lub publicznych, ale „niepaństwowych” pozyskiwane w systemach koncesyjnych; państwo pozostaje właścicielem infrastruktury, natomiast konsesjonariusz jest w jej posiadaniu przez czas określony w koncesji, eksploatując ją i przejmując całość, albo część zysków z eksploatacji w zależności od modelu umowy (BOT, LDO); ten typ finansowania przyjęły Polska i Węgry dla budowy autostrad (port „Okęcie” w Warszawie, lotnisko w FERYHEGY-2B w Budapeszcie); emisja obligacji inwestycyjnych (ang.: retenued bonds); zazwyczaj państwo gwarantuje emisje obligacji firm, które wygrały przetargi; do emisji takich obligacji na rynku międzynarodowym przymierza się Agencja Budowy Autostrad;
- prywatyzacja lub prywatna własność infrastruktury; przekazywanie przez państwo infrastruktury w gestię prywatnych inwestorów może się odbywać na zasadach : BDO (buy, develop, operate) lub BOO (build, own, operate); przykładem prywatnej inwestycji w infrastrukturę o znaczeniu międzynarodowym mogą być: w Rosji budowa 126 km drogi kolejowej z Murmańska i St. Petersburga do Finlandii, na Ukrainie modernizacja międzynarodowego portu lotniczego w Charkowie, w Polsce - Porty Odrzańskie S.A. Przykładów jest więcej, ale nie oznaczają one, że udział kapitału prywat-

nego w finansowaniu infrastruktury EŚW jest duży; niewielkie są bowiem możliwości rynków finansowych EŚW. Należą te kraje do grupy dużego ryzyka inwestycyjnego, co ma istotne znaczenie przy długim okresie zwrotu wyłożonego kapitału w infrastrukturę.

- kredyty międzynarodowych instytucji finansowych: Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Banku Światowego (BŚ) oraz w mniejszym zakresie banków komercyjnych i UNDP odgrywają istotną rolę; tak np. do końca 1994r. EBI przeznaczył 3,57 mld DM na kredyty finansujące infrastrukturę w regionie EŚW; beneficjentami były: Polska, Węgry, Rumunia, Czechy, Słowenia; EBI nie operuje na terenie byłego ZSRR z wyjątkiem krajów bałtyckich; EBOR z założenia koncentruje się na infrastrukturze o znaczeniu europejskim; finansuje budowę portu lotniczego w Boryspolu k/Kijowa (15,1 mln USD), autostrady w Słowacji, drogowe połączenia tranzytowe na Łotwie (30 mln USD), rumuńskie autostrady; bułgarską sieć kolejową (45 mln USD); punktem zainteresowania UNDP jest autostrada Północ-Południe;
- bezzwrotna pomoc finansowa w formie grantów; PHARE, TACIS (dla państw Europy Wschodniej) oraz częściowo EBOR.

Co należy zrobić w EŚW w celu uzyskania większych możliwości w zakresie finansowania infrastruktury transportowej?

- związać wydatki na infrastrukturę z podatkami i opłatami od jej użytkowników; w transporcie kolejowym wymaga to wydzielenia rachunkowości kolei z budżetu państwa, a w następnej kolejności rozdzielenia infrastruktury od eksploatacji;
- w transporcie drogowym stworzyć podstawy do pobierania opłat od użytkowników, a także zreformować systemu podatkowy, kładąc większy nacisk na akcyzę paliwową;
- zwiększyć udział kapitału prywatnego, uregulować prawa własności gruntów; zapewnić gwarancje państwowe dla kredytów zaciąganych w bankach i instytucjach finansowych;

- zapewnić w umowach koncesyjnych z zagranicznymi inwestorami klauzulę zobowiązującą inwestora do zakupów inwestycyjnych w kraju lokalizacji oraz zatrudnienia lokalnych pracowników;

### *Summary*

#### *Market Transformation in Poland, Central and Eastern Europe versus The European Integration Process*

*The most advanced transformation of relations between the state and the market can be observed in car transport. The liberalization of the access to the railroad infrastructure requires changes in the railroad system following the example of the EU. The process of modifications has already started in the Central and Eastern European countries. Financing the changes has always been the state's prerogative, however the Central and Eastern European countries are ready to accept other unconventional ways of financing. The international competitiveness of transportation services is low due to lack of a comprehensive logistic offer. Foreign investment in the transport and logistic sector are perceived both as a chance and a threat for the Polish transport.*

### Резюме

#### **Рыночная трансформация в Польше, в Центральной и Восточной Европе и европейские интеграционные процессы**

Самые глубокие перемены во взаимоотношениях государство – рынок наблюдаются в автомобильном транспорте. Либерализация доступа к железнодорожной инфраструктуре требует заблаговременных, базирующихся на опыте Европейского союза изменений в системе железных дорог, которые уже начали осуществляться в Центральной и Восточной Европе. Финансирование инфраструктуры есть и будет впредь прерогативой государства, тем не менее страны Центральной и Восточной Европы открыты на нетрадиционные способы ее финансирования. Международная конкурентоспособность транспортных услуг низка из – за отсутствия комплексного предложения относительно материально – технического снабжения. Непосредственные (прямые) инвестиции извне в секторе транспорта и материально – технического снабжении являются как шансом, так одновременно и опасностью для польского транспорта.

### POLSKI BIZNES '95

dr Ewa Lisowska

Przemiany polityczne i gospodarcze w krajach Europy Środkowej i Wschodniej stworzyły możliwości rozwoju sektora prywatnego. Wiele kobiet i mężczyzn podjęło w ostatnich trzech latach działalność na własny rachunek. Dane GUS wskazują, że w 1995 r., wśród ogółu zatrudnionych, pracodawcy i pracujący na własny rachunek stanowili ok. 1/4, tzn. 25% (wśród mężczyzn - 27%, wśród kobiet - 21%).

Cykl badań nad przedsiębiorczością w Europie Środkowej i Wschodniej został zapoczątkowany w Kolegium Gospodarki Światowej w 1994 r., kiedy to przeprowadzono badanie wśród kobiet właścicielek firm w Polsce. W 1995 r. badaniami objęto zarówno kobiety, jak i mężczyzn prowadzących własne firmy,