

Marcin Król

Ekonomiczne uwarunkowania zaangażowania państw w transport kolejowy

International Journal of Management and Economics 20, 35-46

2006

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Król

Instytut Polityki Handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich

Ekonomiczne uwarunkowania zaangażowania państwa w transport kolejowy

Transport kolejowy, podobnie jak energetyka, zaopatrzenie w wodę, dystrybucja gazu czy telekomunikacja, należy do sektorów infrastrukturalnych¹. Branże te tradycyjnie były i są przedmiotem interwencji państwa, która przyjmowała co najmniej formę regulacji cen, często jednak (co było regułą w Europie) polegała na nacjonalizacji i publicznej produkcji dóbr prywatnych. Z zasady regulacja miała charakter regulacji zamykającej dostęp do rynku. Asumpt do interwencji dawało przede wszystkim:

- występowanie w sektorach sieciowych monopolu naturalnego
- przypisanie im atrybutu sektorów (przedsiębiorstw) użyteczności publicznej (ang. *public utility*).

Te dwa uzasadnienia wysuwają się na pierwszy plan, ponieważ występują łącznie. Monopol naturalny, który już sam w sobie, jako podstawowy rodzaj niedoskonałości rynku – brak konkurencji – ma wymagać interwencji państwa², tutaj występuje w kluczowym obszarze gospodarki: sektorach użyteczności publicznej. Uzasadnienia te wydają się również najistotniejsze z tego powodu, że są wspólne dla wszystkich sektorów sieciowych, mających, mimo wielu podobieństw, swoją specyfikę. Wreszcie, miały one dawać asumpt do interwencji co do swego zamysłu trwałej – na przykład stałej kontroli cen – a nie do jednokrotnego działania.

Uzasadnienia dla obecności państwa w przedsięwzięciach infrastrukturalnych w różnych branżach bywały też inne. Do najważniejszych należy przekonanie, że istnienie infrastruktury stymuluje rozwój gospodarczy i sprzyja reintegracji zacofanych gospodarczo regionów. W XIX i w pierwszej połowie XX wieku na czoło wysuwała się zdolność władz publicznych do wyegzekwowania sprzedaży lub wywłaszczenia właścicieli działek, przez które przebiegać miała infrastruktura liniowa (np. linia kolejowa). Uzasadnieniem dla interwencji mogą być także względy interesu publicznego niezwiązane bezpośrednio z kwestiami sprawiedliwości społecznej i efektywności rynków. Dla przykładu, państwo może wspierać budowę wodociągów czy kanalizacji miejskiej nie tylko z powodu chęci zapewnienia równego dostępu do podstawowych udogodnień cywilizacyjnych, ale także dlatego, że obniża to wskaźniki występowania w społeczeństwie chorób zakaźnych.

Również w przypadku sektorów sieciowych władza publiczna decydowała się na interwencje z powodów innych niż ekonomiczne. Bardzo istotną rolę odgrywa friedmanowska „tyrania *status quo*” i interes polityczny rządu, powodując przedłużanie obecno-

ści państwa tam, gdzie nie ma dla niej ekonomicznego uzasadnienia. Odkąd Bismarck pobił Austriaków w bitwie pod Sadową (1866), przemieszczając swoją armię za pomocą kolei, bardzo ważnym powodem zainteresowania państwa tą gałęzią transportu stały się względy strategiczne i bezpieczeństwa narodowego. Ten czynnik strategiczny jest istotnym powodem niechęci władzy publicznej do wycofywania się z energetyki, gdzie jej obecność ma coraz mniejsze uzasadnienie ekonomiczne.

Na marginesie warto zauważyć, że mamy do czynienia ze swoistym usankcjonowaniem mniej lub bardziej zaawansowanej obecności państwa w sektorach sieciowych już na poziomie używanej terminologii. Obszar ten zwany jest tradycyjnie sektorami użyteczności publicznej, zaś określenia publiczny zwykliśmy używać w znaczeniu państwowy. Nawet w literaturze ekonomicznej pojęcia sektory sieciowe i sektory użyteczności publicznej są często używane synonimicznie.

W ujęciu neoklasycznym państwo interweniuje w gospodarkę w imię lepszej efektywności (z powodu różnego rodzaju niedoskonałości rynku) oraz sprawiedliwości (bardziej sprawiedliwego podziału). Jak wspomniano, najistotniejszym uzasadnieniem zaangażowania państwa w sektory sieciowe wydaje się łączne występowanie w nich zjawiska monopolu naturalnego i użyteczności publicznej. Władza publiczna kieruje się tu zatem względami zarówno efektywności, czyli administracyjnie ustala taki poziom ceny, przy którym wytworzona zostanie efektywna wielkość produkcji w monopolu naturalnym³, jak i sprawiedliwości – stara się realizować postulat równego dostępu do podstawowych zdobyczy cywilizacyjnych, takich jak woda bieżąca, energia elektryczna, gaz czy telefon.

Budowa infrastruktury liniowej, zwłaszcza drogowej, kolejowej, w nieco mniejszym stopniu energetycznej, wodociągów czy gazociągów wymaga kapitałochłonnych i długotrwałych inwestycji. Powoduje to występowanie znacznych kosztów utopionych. W sektorach sieciowych mamy także do czynienia ze zjawiskiem znacznych korzyści skali. Ponieważ przeciętne koszty produkcji spadają wraz ze wzrostem jej wolumenu, względy efektywności mogą prowadzić do sytuacji, w której w gałęzi działa tylko jedna firma. Wysoki poziom kosztów utopionych i niemożność podjęcia działalności *ad hoc* przez inne firmy powoduje, że przedsiębiorstwo to, zwane czasem przedsiębiorstwem zasiedziałym (ang. *incubent*), nie odczuwa zagrożenia wejściem do gałęzi potencjalnych konkurentów i jako naturalny monopolista wykorzystuje swoją siłę rynkową. Brak konkurencji, podstawowy rodzaj niedoskonałości rynku, stanowi w tej sytuacji tradycyjny asumpt do interwencji państwa, bądź to w postaci bezpośredniej produkcji, bądź też w formie proefektywnościowej regulacji cen.

Choć zaakceptowana przez większość teoria monopolu naturalnego stała się elementem wykładu podstawowego kursu ekonomii, była ona wielokrotnie poddawana bardzo daleko idącej krytyce. Wskazywano nie tylko brak dowodów empirycznych, potwierdzających naturalny charakter monopolu w branżach sieciowych, lecz stawiano – zwłaszcza ekonomiści szkoły austriackiej – tezę wręcz przeciwną: tak zwane monopole naturalne ukształtowały się dopiero w wyniku interwencji państwa i arbitralnego

przyznania koncesji na działalność. Wcześniej bowiem (w XIX w.) powszechna była sytuacja, że dostarczaniem energii elektrycznej, usług telefonicznych czy kolejowych zajmowało się wiele firm naraz. Przedsiębiorstwa te działały przy znacznych kosztach stałych i korzyściach skali, nie chroniło to ich jednak przed nowymi wejściami na rynek i funkcjonowały w warunkach trwałej presji konkurencyjnej. Dopiero władza publiczna zdecydowała się na koncesjonowanie niektórych usług, żeby uniknąć „wyniszczającej”, „rujnującej” konkurencji. Państwo działało tutaj w źle pojętym interesie publicznym, bowiem taka konkurencja, argumentują przedstawiciele szkoły austriackiej, jest co prawda „wyniszczająca” dla mających zbyt wysokie koszty firm, ale korzystna dla odbiorców usług⁴. Według innej teorii wyjaśniającej powody rozpoczęcia koncesjonowania działalności firm sieciowych, koncepcja regulacji i jej wprowadzenie było wynikiem realizacji prywatnych interesów przedsiębiorstw, które nie mogąc sprostać konkurencji, dobrowolnie poddały się nadzorowi państwa w zamian za jej znaczne ograniczenie lub wyłączenie⁵. W myśl tych teorii nośna, wręcz błyskotliwa koncepcja monopolu naturalnego opracowana została dopiero później, aby *ex post* usprawiedliwić obecność państwa w sektorach sieciowych⁶. Jak napisał H.M. Gray: „W zadziwiającym procesie racjonalizacji sprawiono, że o ile jesteśmy przeciwni monopolom jako takim, to dopuszczamy pewien typ monopolu. Ponieważ są one »naturalne«, a natura jest czymś dobrym, to muszą istnieć i »dobre monopole«. W ten sposób państwo uzyskało usprawiedliwienie do ustanawiania tych »dobrych monopolu«”⁷.

Krytyka monopolu naturalnego poszła też w innych kierunkach. Dla przykładu W.J. Primeaux, który badał w latach 60. XX wieku podsektor dostarczania energii elektrycznej w Stanach Zjednoczonych, stwierdził, że tam, gdzie istnieje bezpośrednia konkurencja między przedsiębiorstwami dystrybucyjnymi⁸, koszty wytwarzania energii elektrycznej są niższe niż w przedsiębiorstwach monopolistycznych. W praktyce więc brak presji konkurencyjnej wydaje się powodować zaprzepaszczenie renty wynikłej z korzyści skali. Regulowany zatem przez państwo monopol naturalny nie jest rozwiązaniem efektywnym ekonomicznie.

Z kolei H. Demsetz zauważył, że jeśli nawet kombinacja wysokich kosztów utopionych i znacznych korzyści skali uniemożliwia konkurencję „na rynku” (ang. *competition within the field*), to w sytuacji tej wprowadzić można konkurencję „o rynek” (ang. *competition for the field*)⁹. Jedynym zadaniem dla władzy publicznej jest tu zorganizowanie przetargu, w wyniku którego wyłonione zostanie przedsiębiorstwo, którego oferta jest najlepsza i któremu – do następnego przetargu, czyli na ściśle określony przeciąg czasu – powierzona zostanie obsługa rynku. Ponieważ przedsiębiorcy konkurują ze sobą o otrzymanie koncesji, rozwiązanie takie jest bardziej efektywne niż administracyjna regulacja monopolu naturalnego¹⁰.

Niezależnie od krytyki koncepcji monopolu naturalnego, należy zwrócić uwagę, że sytuacja nazywana w ten sposób nie jest sytuacją trwałą. Jak zauważają Viscusi, Vernon i Harrington, „trwały monopol naturalny to prawdopodobnie rzadki przypadek”¹¹. Monopol naturalny może bowiem ulec erozji. Jednym z powodów jego ustępowania jest

postęp technologiczny. Może on spowodować zmianę kosztów produkcji oraz pojawienie się substytutów. Ten pierwszy przypadek możemy zaobserwować obecnie w podsektorze wytwarzania energii elektrycznej. Do niedawna jej produkcja wiązała się z bardzo dużymi korzyściami skali. Koszt wytworzenia 1kWh w małej elektrowni był znacząco wyższy od kosztu wytworzenia jej w dużej elektrowni. Obecnie, w wyniku postępu technologicznego, różnica w kosztach znacząco zmalała. Z kolei w branży telekomunikacyjnej pojawienie się telefonii bezprzewodowej znacząco osłabiło siłę rynkową tradycyjnych telekomów.

Ustępowanie monopolu naturalnego może też być wynikiem zastąpienia dotychczasowej zamykającej dostęp do rynku regulacji państwowej regulacją prokonkurencyjną, polegającą na separacji infrastruktury od działalności operatorskiej i zapewnieniu swobodnego dostępu do sieci (ang. *Third Party Access*). Rozwiązanie takie pozwala ograniczyć występowanie zjawiska monopolu naturalnego do tego obszaru, gdzie jest on determinowany względami technologicznymi, czyli do infrastruktury. Działalność operatorska może natomiast zostać poddana konkurencji rynkowej.

Choć siła zjawiska erozji monopolu naturalnego jest różna w poszczególnych branżach sieciowych, jest ono z pewnością coraz bardziej widoczne i powoduje, że coraz częściej – na przykład w energetyce czy telekomunikacji – monopol naturalny przestaje być uzasadnieniem dla proefektywnościowej regulacji cen.

Jak wspomniano, drugim – obok monopolu naturalnego – kluczowym powodem interwencji państwa w sektory sieciowe jest uznanie ich za obszary użyteczności publicznej. Celem zaangażowania państwa jest zapewnienie powszechnej dostępności „podstawowych”, „niezbędnych” dóbr, „użytecznych dla społeczeństwa”.

Interwencja państwa polega tu zatem na tym, że w zamian za koncesję na działalność (często na wyłączność) przedsiębiorstwo użyteczności publicznej ma realizować cele społeczne w postaci powszechnego udostępniania usługi. Ma zatem dostarczać usługę także tam, gdzie jest to nierentowne – realizuje tę misję za pomocą tzw. subsydiowania krzyżowego (ang. *cross subsidy*) – oraz stosować niskie ceny. Ten ostatni postulat jest zwykle realizowany poprzez państwową regulację cen¹². W Europie większość przedsiębiorstw użyteczności publicznej została upaństwowiona do końca lat 40. XX wieku (można tu zatem mówić o regulacji przez nacjonalizację), w USA większość spośród nich pozostała prywatna.

Koncepcja *public utilities* jest związana z kategorią interesu publicznego, która zakłada rozróżnienie między kategorią wartości rynkowej i społecznej. Ta ostatnia wyraża się w idei zapewnienia powszechnej dostępności owych „podstawowych”, „niezbędnych” dóbr, „użytecznych dla społeczeństwa”. W ten sposób pewne dziedziny życia gospodarczego stają się *business affected with a public interest*, obszarami poddanymi użyteczności publicznej¹³.

Warto zwrócić uwagę, że ten nieprecyzyjny postulat stał się przyczyną krytyki teorii *public utilities*, której zarzucono daleko idącą arbitralność w określaniu, które dobra są podstawowe, niezbędne czy użyteczne. M. Rothbard pisał: „Kategoria »public

utility« jest absurdalna. Każde bowiem dobro jest użyteczne dla społeczeństwa i prawie każde może być uważane za niezbędne. Wskazanie kilku branż jako »public utilities« jest całkowicie arbitralne i nieusprawiedliwione¹⁴.

Rzeczywiście, zdefiniowanie sektorów użyteczności publicznej, tak jak i samego interesu publicznego, jest bardzo trudne. To jednak, że kategorię interesu publicznego trudno zdefiniować, nie musi oznaczać, że on nie istnieje. Wydaje się, że podobna sytuacja występuje w przypadku *public utilities*. To, które dobra zostaną do niej zaliczone, może być kwestią pewnej umowy. Już A. Smith pisał: „Jako niezbędne rozumiem nie tylko dobra konieczne potrzebne do podtrzymania życia, ale również te wszystkie, których brak u godnych osób, nawet najniższej klasy, **zwyczaj danego kraju** uważa za nieprzyzwoity (podkreślenie moje – M.K.)¹⁵”.

Stwierdzenie powyższe należy jednak obwarować zastrzeżeniem, że musi to być tzw. umowa społeczna, a nie żadna inna, w szczególności zaś nie umowa w prywatnym interesie przedsiębiorcy czy sektora. Zastrzeżenie to może się wydawać oczywiste, lecz niektórzy autorzy zwracają uwagę, iż pod koniec XIX wieku, po upowszechnieniu się teorii użyteczności publicznej, wiele przedsiębiorstw próbowało wykorzystać ją do umocnienia swej pozycji rynkowej. Jak pisze H.M. Gray: „Status przedsiębiorstwa użyteczności publicznej stał się ucieczką dla szanujących się monopolistów, którzy uważali za zbyt trudne lub zbyt kosztowne osiągnięcie i utrzymanie pozycji monopolistycznej na własną rękę. [...] Praktycznie każdy monopolista w kraju starał się o uznanie go za *public utility*, włączając w to radio, agencje obrotu nieruchomościami, mleczarnie, transport lotniczy, kopalnie, szyby naftowe i przedsiębiorstwa rolne, żeby wymienić tylko niektóre. [...] Te szczęśliwe branże, które były zdolne do uzyskania statusu użyteczności publicznej, użyły go do poradzenia sobie z konkurencją¹⁶”.

Obecnie status przedsiębiorstw użyteczności publicznej posiadają przedsiębiorstwa infrastrukturalne. Interesujące wydaje się pytanie, dlaczego ugruntowała się praktyka, że to właśnie na tej grupie przedsiębiorstw ciążyą zobowiązania natury społecznej. Odpowiedź, że ich usługi zaczęły być postrzegane jako zasadnicze dla współczesnego, cywilizowanego modelu życia, nie wydaje się w pełni satysfakcjonująca. Umowa społeczna nie objęła przecież producentów telefonów czy taboru kolejowego, a z drugiej strony takich kluczowych dóbr jak telewizory czy samochody. Częściowej odpowiedzi dostarcza być może obserwacja, że – jak się wydaje – w pewnym momencie teoria monopolu naturalnego stała się elementem teorii interesu publicznego.

Niezależnie od odpowiedzi na to ważne pytanie, to ostatnie doprowadziło do sytuacji, w której państwo wprowadzało koncesje i stosowało regulację cen w danej branży z dwóch powodów. W myśl koncepcji monopolu naturalnego – z powodu efektywności i jednocześnie w imię interesu publicznego realizując cele sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z klasyczną regułą polityki gospodarczej Tinbergena władza publiczna dla realizacji osobnych celów powinna dysponować osobnymi instrumentami. W opisywanej zaś sytuacji mamy do czynienia z dwoma celami, efektywnością i sprawiedliwością, w dodatku powszechnie uważanymi za sprzeczne, i jednym instrumentem – cenami.

W sektorach sieciowych państwo spełnia funkcję zarówno właściciela, finansującego jak i regulatora. Forma i zakres interwencji państwa jest różny w różnych krajach i zmienia się w czasie.

Zdaniem niektórych badaczy¹⁷ można tu jednak zaobserwować swoisty cykl. W jego ramach państwo początkowo rozbudowuje swoją funkcję regulacyjną. Dalsza ekspansja polega na zwiększeniu publicznego zaangażowania finansowego w sektor – zarówno po stronie podaży (budowa infrastruktury), jak i popytu (subsydiowanie usługi dla pewnych grup lub całości społeczeństwa). Potem państwo może w swej interwencji posunąć się jeszcze dalej – poprzedni szczyt cyklu przyjął formę nacjonalizacji. Faza spadkowa cyklu rozpoczyna się zmniejszeniem udziału państwa jako finansującego, następnym zaś etapem jest prywatyzacja. Państwo pozostaje obecne jako regulator, dno cyklu może jednak przybrać formę deregulacji sektora.

Rzeczywiście, w Wielkiej Brytanii część sektorów sieciowych sprywatyzowanych ponownie w latach 80. XX wieku została znacjonalizowana zaledwie kilkadziesiąt lat wcześniej, bo dopiero w latach 40. i 50. Niektóre zaś przedsiębiorstwa infrastrukturalne w Ameryce Południowej zostały zreprivatyzowane w latach 90., po tym jak znacjonalizowano je w latach 60. i 70. XX wieku.

Wydaje się jednak, że jest jeszcze za wcześnie, żeby mówić o cyklu. Zapewne lepiej mówić o następujących naprzemiennie ekspansji i wycofywaniu się państwa. Uzasadnione w tym kontekście wydaje się pytanie, czy obecna liberalizacja branż sieciowych w Europie jest trwała, czy też za jakiś czas władza publiczna odbuduje swoją w nich pozycję. Choć na odpowiedź jest jeszcze za wcześnie, to warto jednak odnotować, że mamy obecnie wiele sygnałów świadczących o tym, że politycy coraz częściej starają się wyjść naprzeciw lękom swoich wyborców i trzeba się liczyć z narastaniem swego rodzaju „nacjonalizmu ekonomicznego” – dotyczy to będzie z pewnością również tych społecznie wrażliwych dziedzin gospodarki, jakimi są sektory sieciowe. Nie jest zatem wykluczone, że władze publiczne w poszczególnych krajach spróbują powrócić do bardziej aktywnej w nich roli.

Liberalizacja sektora kolejowego realizowana obecnie w UE w swym zamyśle całkowicie zmienia sposób funkcjonowania. O europejskich przedsiębiorstwach kolejowych można powiedzieć, że były one dotąd pionowo zintegrowane i poziomo od siebie odseparowane. Pionowa integracja oznacza, że firmy te realizowały całość procesu dostarczania usługi odbiorcy, to znaczy budowały infrastrukturę, utrzymywały ją i dokonywały na niej przewozów. Pozioma separacja oznacza, że przedsiębiorstwa te nie konkurowały dotąd ze sobą, obsługując obszar własnego kraju. Sytuacja ta ma ulec niejako odwróceniu – sektor ma funkcjonować w warunkach pionowej separacji i poziomej integracji. Reforma sprowadza się bowiem do dwóch zasadniczych etapów:

- separacji infrastruktury od działalności operatorskiej i otwarcia rynku dla nowych graczy, początkowo z tego samego kraju, czyli prawa dostępu do odseparowanej infrastruktury

- otwarcia zamkniętych dotąd narodowych rynków dla operatorów z innych krajów UE (zgodnie z planem w 2007 r.).

Co z tego wynika dla sposobu interwencji państwa w transporcie kolejowym? Po pierwsze, separacja infrastruktury od działalności operatorskiej powoduje daleko idącą erozję monopolu naturalnego w branży. Po drugie, trzeba zaznaczyć, że erozja ta w sektorze kolejowym nastąpiła już wcześniej. Oto bowiem transport kolejowy, inaczej niż to ma miejsce choćby w przypadku wodociągów miejskich – dla których alternatywą nie jest dowożenie wody beczkowozami, dystrybucja wody butelkowanej czy wiercenie własnych studni – na większości rynków w UE, na których działa, spotyka się z coraz silniejszą presją konkurencyjną innych gałęzi transportu, zwłaszcza transportu samochodowego i lotniczego. Z tego powodu zdecydowana większość segmentów rynku kolejowego¹⁸, pomimo wysokiego poziomu kosztów utopionych i znacznych korzyści skali, z uwagi na istnienie substytutów może być uznana za rynek sporny (zw. też rynkiem potencjalnie konkurencyjnym, ang. *contestable market*). Tutaj zagrożenie wejściem i podjęciem *ad hoc* konkurencyjnej działalności stwarzają przedsiębiorstwa dysponujące inną technologią, tj. przewoźnicy drogowi i lotniczy. Trudno zaś znaleźć dziedzinę gospodarki, która bardziej od rynku przewozów samochodowych zasługiwałaby na miano „konkurencja doskonała”. Z obu zatem powodów dezaktualizuje się postulat trwałej proefektywnościowej regulacji cen w europejskim transporcie kolejowym. Należy natomiast prowadzić konsekwentną regulację prokonkurencyjną, zmniejszającą swe nasilenie wraz z urynkowaniem sektora.

Kolej tradycyjnie uważana była i jest za instytucję użyteczności publicznej. Z uwagi na postulat zapewnienia powszechnego dostępu do usługi, charakterystycznym elementem jej funkcjonowania było połączenie kontroli cen także z powodów społecznych z subsydiowaniem przez władze publiczne oraz występowanie subsydiowania krzyżowego, powodującego, że przedsiębiorstwo kolejowe funkcjonowało również na rynkach wielokrotnych.

Ponieważ w wyniku postępu technologicznego kolej uzyskała pełnowartościowe pod względem użytkowym substytuty, nie ma już powodu do arbitralnego uznawania tej gałęzi transportu za *public utility*. Ewentualnie za obszar użyteczności publicznej można uważać cały system transportowy. Z uwagi jednak na postępującą deregulację transportu, utrzymywanie w jego obszarze kontroli cen z powodów społecznych lub też powszechnego subsydiowania przewoźników kolejowych *en bloc* jest rozwiązaniem nieefektywnym, ponieważ blokuje procesy rynkowe. Z drugiej strony nieuchronne w przypadku deregulacji i otwarcia rynku zlikwidowanie subsydiowania skrośnego¹⁹ wydaje się jednym z podstawowych argumentów przeciwko reformom rynkowym w sektorach sieciowych (nie tylko na kolei). Z tego powodu wskazane jest wprowadzenie jakiegoś rozwiązania chroniącego interesy najuboższych. Zamiast jednak kontrolować ceny i subsydiować operatora transportowego, licząc, że będzie to z korzyścią dla obywateli, należy postulować bardziej precyzyjne, skierowane do rzeczywiście tego potrzebujących „rozdawnictwo”. Rozwiązanie takie wydaje się bardziej efektywne również dlatego,

że pozwala uniknąć wpływania na międzygałęziowe relacje cen, przez co minimalizuje efekt substytucyjny, który zwykle prowadzi do nieefektywności.

W przypadku kolei obok monopolu naturalnego i względów społecznych mamy do czynienia z jeszcze jednym powodem interwencji państwa. Jest to postulat zmiany w międzygałęziowej strukturze przewozów (ang. *modal split*) mającej na celu minimalizowanie kosztów zewnętrznych transportu. Postulat ten daje asumpt do popierania (tj. subwencjonowania) „czystej ekologicznie” kolei kosztem innych gałęzi transportu, w tym zwłaszcza transportu samochodowego.

Teoretycznie lepszym od subwencjonowania kolei rozwiązaniem jest internalizacja kosztów zewnętrznych w transporcie. Regulacja administracyjna *modal split* jest bowiem rozwiązaniem typu „drugie po najlepszym” w stosunku do mechanizmów rynku. W praktyce jednak „uczciwa” internalizacja kosztów zewnętrznych jest mało realna. Już oszacowanie przeciętnych jednostkowych kosztów zewnętrznych jest bardzo trudne, i to zarówno z powodów technicznych (pomiar) jak i metodologicznych. A przecież „uczciwa” internalizacja powinna odbyć się w oparciu o zewnętrzny koszt krańcowy każdego użytkownika. Zakładając – co jest mało realne – że uda się opracować system działający w oparciu o to kryterium, to nawet przy dzisiejszym poziomie rozwoju techniki będzie on drogi. Transport zostanie więc obciążony nie tylko kosztami zewnętrznymi, ale i kosztami systemu ich ewaluacji. Spowoduje to znaczny wzrost cen usług transportowych, a dodatkowo dramatycznie zmieni ich relację do innych branż.

Ponieważ jednak w powszechnej opinii koszty zewnętrzne transportu są znaczne, ich internalizacja będzie zapewne postępować – w oparciu o jakieś rozwiązanie uznaniowe. Jednak jako takie z pewnością stanie się obiektem zmasowanej krytyki lobby związanych z transportem drogowym. Tym bardziej, że można bronić poglądu, iż koszty zewnętrzne transportu drogowego w wielu państwach są już przynajmniej w części zinternalizowane, ponieważ funkcjonujące tu przedsiębiorstwa ponoszą szereg specyficznych opłat, paliwo zaś obłożone jest bardzo wysokimi podatkami²⁰.

Podsumowując, władza publiczna powinna wycofać się z regulacji cen w transporcie kolejowym. Nie oznacza to jednak, że należy dokonać od razu całkowitej deregulacji sektora. Dysproporcja siły rynkowej zasiedlonych przedsiębiorstw – niedawnych państwowych monopolistów – i nowych graczy jest bowiem zwykle (poza pewnymi niszami) rażąca. Zasadniczym zadaniem regulatora powinno być aktywne usuwanie tworzonych przez niedawnych monopolistów barier w dostępie do rynku. Regulacja taka w swoim zamyśle nie powinna być jednak trwała, lecz doprowadzić do sytuacji, w której możliwe będzie całkowite zderegulowanie sektora. W dłuższym okresie podstawowym problemem regulacyjnym może się stać zapewnienie odpowiedniej koordynacji między przedsiębiorstwem infrastrukturalnym a operatorem²¹.

Reformy regulacyjne w sektorach sieciowych stanowią kombinację rozwiązań o charakterze deregulacyjnym i reregulacyjnym. Jak pisze w odniesieniu do sektora energetycznego A.T. Szablewski: „prowadzą [one] nie tylko do redukcji zakresu i zmiany sposobu oddziaływania państwa, ale w wielu przypadkach wręcz do zwiększenia

intensywności regulacyjnych działań czynnika publicznego. Z tym regulacyjnym paradoksem liberalizacji, którego najbardziej widocznym przejawem jest tworzenie wyspecjalizowanych organów regulacyjnych, wiążą się jednak liczne problemy, dylematy i niebezpieczeństwa²².

Wydaje się ponadto, że niezależnie od nowego sposobu regulacji należy postulować całkowite wycofanie się państwa z funkcji właścicielskiej w działalności operatorskiej w transporcie kolejowym. Przemawiają za tym nie tylko względy efektywności²³. W każdym systemie gospodarczym wielkie przedsiębiorstwa państwowe mają szczególną pozycję i przedsiębiorstwom prywatnym nie można zagwarantować równego traktowania²⁴. Wycofanie się państwa z działalności operatorskiej pozwoli ponadto uniknąć konfliktu interesów między funkcją regulacyjną i właścicielską władzy publicznej.

Planowane na rok 2007 otwarcie rynków narodowych na zagraniczną konkurencję sprawia ponadto, że niezbędne staje się powołanie europejskiego superregulatora transportu kolejowego²⁵. Jest to szczególnie istotne w kontekście nieuniknionej konsolidacji sektora i prób tworzenia również w tej branży „czempionów europejskich”²⁶. Widoczny ostatnio zwrot w kierunku protekcjonizmu gospodarczego w wielu państwach Europy stwarza jednak znaczne prawdopodobieństwo blokowania tej konsolidacji w imię interesów „czempionów narodowych”. Jest to tym bardziej groźne, że niejako naturalnymi kandydatami na tych ostatnich staliby się dotychczasowi narodowi monopolisci, co mogłoby zahamować czy wręcz cofnąć liberalizację sektora również w skali poszczególnych państw. Oznaczałoby to powstanie paradoksalnej sytuacji, w której pierwszy, i tak przebiegający z bardzo dużymi oporami, etap reformy kolei w UE zostałby zahamowany przez etap drugi.

Przypisy

¹ W artykule pojęcia „sektory infrastrukturalne” i „sektory sieciowe” używane są wymiennie.

² Zdaniem Viscusiego, Vernona i Harringtona monopol naturalny jest „być może najważniejszym i najszerzej akceptowanym” argumentem dla ekonomicznej regulacji, W. Viscusi, J. Vernon, J. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, Boston 1995, s. 351.

³ Najprostsze teoretyczne rozwiązania to cena odpowiadająca punktowi przecięcia krzywych popytu i kosztów przeciętnych lub zrównanie ceny z kosztem krańcowym. Ten drugi przypadek połączony być musi z publicznymi subwencjami, ponieważ w monopolu naturalnym koszt krańcowy jest niższy niż koszt przeciętny i poddane regulacji przedsiębiorstwo ponosiłoby stratę.

⁴ Patrz np.: T.J. DiLorenzo, *The Myth of Natural Monopoly*, „The Review of Austrian Economics” 1996, Vol. 9, No 2, s. 52.

⁵ Tezę taką jako pierwszy sformułował G. Kolko, który badał funkcjonowanie sektora kolei w Stanach Zjednoczonych (G. Kolko, *Railroads and Regulation 1877–1916*, New York 1965).

⁶ Zatem zaangażowanie państwa w ich regulację byłoby obciążone czymś w rodzaju grzechu pierworodnego.

⁷ H.M. Gray, *The Passing of the Public Utility Concept*, „*Journal of Land and Public Utility Economics*” Feb. 1940, cyt za: T.J. DiLorenzo, *The Myth of Natural Monopoly*, „*The Review of Austrian Economics*”, 1996, Vol. 9, No 2, s. 58.

⁸ W roku 1966 sytuacja taka miała miejsce w 49 miastach amerykańskich; A.T. Szablewski, *Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki*, Monografie INE PAN, nr 12, Warszawa 2003, s. 70.

⁹ H. Demsetz, *Why Regulate Utilities?*, „*Journal of Law and Economics*” 1968, No 11.

¹⁰ Trzeba jednak zauważyć, że w praktyce okazało się, iż rozwiązanie to obciążone jest poważnymi wadami, takimi zwłaszcza jak usiłowanie obu stron kontraktu (władza publiczna i przedsiębiorstwo, które wygrało przetarg) renegocjowania go i niechęć zwycięzcy przetargu do zbyt wysokich inwestycji w sytuacji, gdy po wygaśnięciu koncesji nie ma gwarancji, że zostanie ona odnowiona.

¹¹ W. Viscusi et al., *op.cit.*, s. 353

¹² Jest to zatem kolejny – po monopolu naturalnym – powód ingerencji władzy publicznej w poziom cen w sektorach sieciowych.

¹³ por. A.T. Szablewski, *op.cit.*, s. 36.

¹⁴ M. Rothbard, *Power and Market*, cyt za: T.J. DiLorenzo, *op.cit.*, s. 43.

¹⁵ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954.

¹⁶ H.M. Gray, *op.cit.*, s. 43.

¹⁷ Np. A. Estache i T. Serebrisky, przy czym obok *recurring cycles* używają oni również, w odniesieniu do branży transportowej, określenia *ownership circle*, A. Estache, T. Serebrisky, *Where do We Stand on Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private-Partnership?*, World Bank Policy Research Working Paper 3356, 2004, s. 3.

¹⁸ Dotyczy to całości przewozów towarowych i większości przewozów pasażerskich – być może z wyłączeniem przewozów aglomeracyjnych i regionalnych.

¹⁹ Poddany presji konkurencyjnej incumbent będzie skłonny wycofać się z nielukratywnych rynków, mając na uwadze wzrost rentowności.

²⁰ Transport kolejowy korzysta zaś w znacznej mierze z energii elektrycznej, która nie tylko obłożona jest mniejszymi podatkami, ale i jej ceny w większości państw europejskich są w dalszym ciągu regulowane. W praktyce interwencja państwa obejmie zapewne wprowadzenie pewnych uznaniowych opłat ekologicznych w transporcie samochodowym, z drugiej zaś strony subwencjonowanie części opłat za dostęp do infrastruktury w przypadku kolei.

²¹ Doświadczenia brytyjskie wykazały, że pionowa separacja w przewozach kolejowych prowadzi do pogorszenia komunikacji między poszczególnymi elementami systemu.

²² A.T. Szablewski, *op.cit.*, s. 257.

²³ Statystycznie mniejsza niż prywatnych efektywność przedsiębiorstw państwowych, spowodowana takimi czynnikami jak brak efektywnego nadzoru właścicielskiego, ryzyko upolitycznienia, awersja do ryzyka, niewielka siła motywacyjna systemu wynagrodzeń oraz silna pozycja związków zawodowych.

²⁴ W Polsce działa kilka spółek zarządzających niezależnymi liniami kolejowymi (o łącznej długości około 2000 km). Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zwalnia budynki, urządzenia i grunty wykorzystywane na potrzeby „publicznego transportu kolejowego” z podatku od nieruchomości. Państwowe Polskie Linie Kolejowe PLK są zatem z niego zwolnione, ale Ministerstwo Finansów odmówiło zwolnienia z niego prywatnych firm, mimo że funkcjonują one na podstawie tej samej ustawy o transporcie kolejowym.

²⁵ Nie jest nim powołana ostatnio Europejska Agencja Kolejowa (ERA), która ma pełnić jedynie funkcje konsultacyjne i koordynacyjne w stosunku do krajowych urzędów regulacyjnych.

²⁶ Dotyczy to kolejowych przewozów towarowych.

Bibliografia

- Demsetz H., Why Regulate Utilities?, „Journal of Law and Economics” 1968, No 11.
DiLorenzo T.J., The Myth of Natural Monopoly, „The Review of Austrian Economics” 1996, Vol. 9, No 2.
Estache A., Serebrisky T., Where Do We Stand On Transport Infrastructure Deregulation and Public-Private-Partnership?, World Bank Policy Research Working Paper 3356, 2004.
Gray H.M., The Passing of the Public Utility Concept, „Journal of Land and Public Utility Economics” Feb. 1940.
Kolko G., Railroads and Regulation 1877–1916, New York 1965.
Smith A., Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów, Warszawa 1954.
Szablewski A.T., Zarys teorii i praktyki reform regulacyjnych na przykładzie energetyki, Monografie INE PAN nr 12, Warszawa 2003.
Viscusi W., Vernon J., Harrington J., Economics of Regulation and Antitrust, Boston 1995.

* * *

Economic determinants of the state involvement in railway transport (Summary)

The author reviews economic determinants of the state intervention in the railway transport. The conclusions of the carried out analysis indicate that the public authorities should gradually withdraw from regulating the prices in railway transport. The total deregulation of the sector should not be immediate, as the disproportion in the market power between the hitherto state monopolists and new players is usually blatant. The main regulator's task of the state should be active reduction of the barriers erected by the hitherto monopolists hindering market access. However, such regulation should not be permanent. Its task lies in creating the situation where the total deregulation of the sector will be possible. Over the longer term, the main regulatory problem may become ensur-

ing the adequate coordination between an infrastructural enterprise and the operator (the British experiences showed that vertical separation in railway transport results in worsened communication between particular elements of the system).

It seems, that irrespective of the new regulation method, a complete withdrawal of the state from the ownership function in the operator's activity of railway transport should be postulated. It is justified not only by the reasons related to effectiveness; there is also the issue of the conflict of interests between the regulatory and ownership function of the public authorities which should be avoided.

Moreover, the opening of the national markets to the foreign competition planned for the year 2007, makes necessary the establishment of the European super regulator of railway transport. It cannot be the recently appointed European Railway Agency (ERA), which is to serve only consulting and coordinative functions in relation to the national regulatory offices. It is particularly significant in the context of unavoidable consolidation of the sector and attempts at creating the "European champions" also in this area.

However, the recently observed change towards economic protectionism in many European countries, makes highly probable blocking this consolidation in the name of the interests of "national champions". This is particularly dangerous, considering the fact that "natural" candidates for these positions will be hitherto national monopolists, which would stop or even turn back the sector liberalization also within particular countries. It would lead to a paradoxical situation when the first already carried out with great disturbances phase of the railway reform in the EU is stopped by the second phase.