

Karl-Hans Hartwig

Zastosowanie instrumentów wolnego rynku w europejskiej polityce transportowej

International Journal of Management and Economics 8, 6-19

2000

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.

Karl-Hans Hartwig
Uniwersytet Muenster

ZASTOSOWANIE INSTRUMENTÓW WOLNEGO RYNKU W EUROPEJSKIEJ POLITYCE TRANSPORTOWEJ

Polityka makroekonomiczna w gospodarce rynkowej

Wydajność systemów gospodarki rynkowej opiera się na wymianie i konkurencji. Ponieważ działania podmiotów prywatnych są koordynowane przez rynek i kontrolowane za pomocą konkurencji, powstaje autonomiczny mechanizm. Jeśli tylko istnieje chęć do podejmowania aktywności gospodarczej, mechanizm ten pozwala na skuteczne i stałe osłabienie niedoborów produktów zarówno w skali mikro, jak i w skali makro. Dzieje się tak albo poprzez efektywne wykorzystanie istniejących środków, albo poprzez wprowadzanie nowych produktów i technologii produkcji.

Zadaniem państwa w takim systemie jest tworzenie odpowiednich warunków do funkcjonowania tego właśnie autonomicznego mechanizmu rynkowego. To zaś wymaga stworzenia i egzekwowania ogólnych reguł, których ramy instytucjonalne zachęcałyby pojedyncze jednostki do tego, aby dążąc do zaspokojenia własnych potrzeb, brały pod uwagę interesy i potrzeby innych. Interwencja państwa jest uzasadniona tylko wtedy, gdy poczynania jednostek i konkurencja przynoszą społecznie niepożądane efekty. A także wtedy, gdy po uwzględnieniu kosztów i korzyści poprawiłaby ona *per saldo* sytuację społeczeństwa. Zjawiska te można określić mianem zasady Adama Smitha.

Stosowanie zasady Adama Smitha powinno być uwarunkowane konsensem, tj. zgodą wszystkich zainteresowanych stron co do konieczności interwencji państwa. Zasada konsensusu jest więc w przypadku decyzji na poziomie społeczeństwa ekwiwalentem wymiany rynkowej. Ta bowiem akceptowana jest tylko wtedy, gdy żadna z zainteresowanych stron nie oczekuje strat. Po drugie, co nie jest bez związku z powyższym, aktywność państwa powinna być tak ukierunkowana, aby za pomocą odpowiednich środków instytucjonalnych móc przywracać zdolność funkcjonowania autonomicznemu mechanizmowi rynkowemu.

Interwencję w procesy ekonomiczne można rozważać dopiero wtedy, gdy okaże się to nieskuteczne. Można to określić jako **zasadę Waltera Euckena**.

Zgodnie z teorią układu społecznego aktywność państwa w ustroju gospodarczo-społecznym opierającym się na prywatnej inicjatywie oraz zdecentralizowanej koordynacji jest legitymizowana konsensusem tylko wtedy, gdy można przyjąć, że wszystkie zainteresowane strony przyjęły dane rozwiązanie na uczciwych i prawych warunkach. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy zainteresowani wprawdzie znają gospodarcze i społeczne implikacje tego rozstrzygnięcia, jednak nie znają swojej osobistej pozycji, którą w konsekwencji zajmą w społeczeństwie i gospodarce. Taka niewiedza pozwala na ocenę niezależną od wszelkich partykularnych interesów. Ale jednocześnie nie byłaby ona możliwa z perspektywy zajmowanej już pozycji. W kontekście polityki gospodarczej prezentowany tok myślenia pozwala na identyfikację dwóch obszarów dla interwencji państwa:

1. Likwidacja działań nieefektywnych przez mechanizm rynkowy.
2. Zapewnienie pewnego poziomu egzystencji wszystkim jednostkom w społeczeństwie.

Ponieważ skuteczne i długotrwałe zmniejszanie problemu rzadkości zasobów leży w interesie wszystkich zainteresowanych, należy oczekiwać zgody na aktywność państwa w tym pierwszym obszarze. Polityka gospodarcza jest uzasadniona zawsze, gdy rynki rozwiązują ten problem gorzej, niż mogłoby to zrobić państwo. Dzięki temu zgoda wszystkich zainteresowanych stron w kwestii społecznych gwarancji państwa co do pewnego poziomu egzystencji jest oczywista. W obliczu nieprzewidywalności procesów rynkowych i konkurencji, w systemie rynkowym, w którym występuje ryzyko utraty dochodów i majątku, każda jednostka może się bowiem znaleźć na marginesie egzystencji. Jeśli te ryzyka są znane, natomiast nikt nie zna własnej pozycji w społeczeństwie, tego typu ustrój uzyska jednogłośnie poparcie, gdy wszyscy zainteresowani będą mieli zapewnioną egzystencję nie uwłaczającą godności ludzkiej. Oznacza to poparcie również i jednostek nie lubiących ryzyka. Tylko w takich warunkach pojawia się gotowość do akceptacji ryzyka konkurencji. Tylko wtedy można też liczyć na to, że ci, których dotknie bieda, nie zagrożą prawom własności innych wskutek braku alternatywy.

Teoria zakłóceń na rynku określa warunki, których wystąpienie powoduje, że koordynacja na rynku nie będzie efektywna ani pod względem statycznym, ani dynamicznym. Ich wystąpienie oznacza również, że państwo powinno zapewnić minimum egzystencji swoim obywatelom. Te warunki to: odczuwalne efekty zewnętrzne oraz dobra publiczne, efekty skali oraz asymetryczna informacja. Występowanie efektów zewnętrznych i dóbr publicznych prowadzi do zbyt niskiej albo zbyt wysokiej podaży na rynku. Konsekwencją występowania efektów skali jest zaś tworzenie się **monopoli** naturalnych. Te z jednej strony przyczyniają się

do wzrostu dobrobytu, ponieważ same mogą zaspokoić cały popyt po jak najniższych kosztach, jednak z drugiej strony, z racji braku weryfikacji na rynku, nadużywają swojej pozycji rynkowej, a z racji braku konkurencji mają tendencję do dynamicznej nieefektywności. Asymetria informacji niesie ze sobą niebezpieczeństwo oportunistycznego wykorzystywania podmiotów mających gorszą informację. Po stronie podaży grozi ona zawężeniem palety usług w stosunku do potrzeb, aż po całkowity rozkład rynku wskutek powtarzających się nieprawidłowych wyborów. Zjawiskiem tym dotknięte mogą być również transakcje służące zabezpieczeniu się przed prywatnym ryzykiem. Polityka socjalna państwa jest niezbędna, jeśli nieprawidłowe wybory i oportunistyczne zachowania doprowadzają do sytuacji, że nie ma możliwości zabezpieczenia się przed ryzykiem egzystencjalnym za pośrednictwem rynku. I dalej, jeśli urzeczywistnienie się tego ryzyka pozostawi dotknięte nim jednostki bez środków własnych bądź bez szansy na otrzymanie transferu. Polityka powinna więc zapewnić społecznie pożądane minimum socjalne.

Podstawy prorynkowej polityki transportowej

Również polityka transportowa, będąca sumą wszelkich instrumentów mających na celu oddziaływanie na transport osób i towarów, powinna podporządkować się ogólnym regułom dotyczącym aktywności państwa. Transport w Europie przez długi czas należał do najbardziej regulowanych dziedzin. Listę środków interwencji państwowej otwierały subwencje dla lokalnego transportu publicznego oraz dla żeglugi śródlądowej i jej nadmiernych przepustowości. Były to również nakłady przeznaczone na obniżanie szkodliwych emisji oraz regulacja cen poprzez ograniczenia taryfowe i koncesje dla operatorów drogowego transportu towarowego i transportu lotniczego. Był to wreszcie zakaz kabotażu oraz nacjonalizacja całych gałęzi transportu. Niektóre z tych regulacji są wciąż aktualne.

Za wielością tych regulacji stały przyczyny strategiczne, fiskalne oraz ochrona interesów grupowych. Przez długi okres opatrywano regulacje wymogiem „specjalnego traktowania” niektórych sektorów, cytowanym za teorią ekonomii. Od samego początku dwudziestego wieku teoria ekonomii dostarczała polityce naukowego uzasadnienia dla wykluczania procesów transportowych spod działania mechanizmu rynkowego i konkurencji. Widocznym tego efektem było opublikowanie przez Parlament Europejski listy „specjalnych” dziedzin w transporcie (1961 r.).

„Specjalne traktowanie” jest tylko jednym z przykładów na to, jak doradcy akademicy mogą z sukcesem wpływać na politykę. Stanowi ono również dobry dowód na tezę nowej ekonomii politycznej, że sukces polityczny nauki w dużym stopniu zależy od tego, na ile jest ona w stanie legitymizować interwencję państwa. I dalej, na ile jest ona w stanie dostarczyć odpowiednich argumentów gru-

pom nacisku, które dzięki ochronie państwa przed konkurencją w branżach traktowanych w sposób wyjątkowy liczą na zysk nadzwyczajny kosztem ogółu. Ta funkcja nauki już od dawna jest przedmiotem krytyki, a podstawowe wobec niej zarzuty to eklektyzm, brak podstaw empirycznych oraz niewystarczające uwzględnianie innowacji technologicznych. Uwspółcześnione i systematycznie stosowane **zasady Adama Smitha** w kontekście teorii o zakłóceniach na rynku oraz teorii układu społecznego znacznie zawężają argumenty uzasadniające interwencję polityczną. Zastosowanie **zasady Waltera Euckena** nadaje zaś zupełnie inne wagi instrumentom interwencji.

Zakłócenia na rynku transportowym

Biorąc pod uwagę współczesne uwarunkowania, można wskazać dwa główne zakłócenia na rynku transportowym: faktyczne monopole naturalne (w ograniczonym zakresie) oraz skutki zewnętrzne.

Faktyczne monopole naturalne występują wtedy, gdy efekty skali natrafiają na znaczne koszty wejścia i wyjścia. Te pierwsze mają w transporcie znaczenie o tyle, że obok korzyści skali, zakresu i gęstości – w kontekście zarówno kosztów produkcji, jak i konsumpcji – również stosunek popytu do kosztów podaży zachęca do monopolizacji. Efekty skali i zasięgu są charakterystyczne nie tylko dla infrastruktury transportowej. Można je również znaleźć w przewozach lotniczych i w przewozach autobusowych, w systemach monitorowania ruchu pociągów i kontroli lotów oraz przy koordynacji linii publicznego transportu lokalnego. W tym ostatnim przypadku dotyczy to zarówno powiązań poziomych, jak i – w różnym zakresie – integracji pionowej. Wysokie koszty wejścia i wyjścia tworzące barierę wejścia i wyjścia, a więc stanowiące przeszkodę dla potencjalnej konkurencji, można zidentyfikować zasadniczo tylko w infrastrukturze linii kolejowych, drogowych, w żegludze śródlądowej oraz w portach wodnych i lotniczych. W związku z występowaniem efektów skali tworzą się tu siły rynkowe, które wymagają skutecznej kontroli. W pozostałych z wymienionych sfer nieznaczne koszty wejścia i wyjścia oraz często występująca konkurencja międzygałęziowa ograniczają jednak znacznie pole do strategicznych zachowań zasiedziałym oferentom. Występowanie nieefektywności jest więc mało prawdopodobne i dlatego też interwencja państwa nie znajduje uzasadnienia.

Z niewielkimi wyjątkami wszystkie gałęzie transportu, a szczególnie transport drogowy, wywołują negatywne skutki zewnętrzne, takie jak: szkody w środowisku, koszty wypadków, koszty kongestii, skutki podziałów i zajmowania terenów. Ponadto ruch kolejowy i żegluga śródlądowa, a także zagraniczny i krajowy ruch ciężarowy tworzą negatywne efekty zewnętrzne w postaci nie pokrywanych przez nie, natomiast przez nie indukowanych kosztów infrastruktury. Wysokość kosztów zewnętrznych nie jest znana, a istniejące oszacowania są bardzo niepewne.

Sam tylko poziom pokrycia kosztów drogowych jest różnie przedstawiany. Tłumaczy się to różną metodologią oszacowań. Dla przykładu, zastąpienie metody kosztowej metodą zorientowaną na wydatki, gdzie kalkulowaną amortyzację i odsetki zastępuje się każdorazowo faktycznymi wydatkami inwestycyjnymi, powoduje, że w każdej z gałęzi transportu wzrasta wskaźnik pokrycia kosztów infrastruktury. Na przykład w Niemczech dla krajowych pojazdów drogowych było to w roku 1991 w starych *bundesländern* 177,5% wobec 117,9% w przypadku metody kosztowej. Jeśli koszty drogowe bądź wydatki odniesie się nie tylko globalnie do gałęzi transportu i poszczególnych kategorii pojazdów, ale dodatkowo również do ich wydajności, dojdzie do znacznego przetasowania pozycji. W Niemczech w 1987 r. krajowe pojazdy ciężarowe pod względem poziomu niedofinansowania kosztów drogowych w globalnym ujęciu, który wynosił 4,3 mld DEM, zajmowały drugie miejsce po towarowym transporcie kolejowym z 4,9 mld DEM. Po uwzględnieniu przebiegów liczonych w tona- lub pasażerokilometrach, wyprzedził je pasażerski ruch kolejowy oraz zagraniczne przewozy samochodami ciężarowymi. Pod względem niedofinansowania infrastruktury zajmowały więc one czwarte miejsce.

Jeśli idzie o skutki dla środowiska naturalnego, skutki wypadków oraz kongestii, to wyniki oszacowań są tu jeszcze bardziej zróżnicowane. Dla transportu lądowego w zakresie zanieczyszczenia powietrza wykazują one różnice o 260%, w zakresie wypadków – 350%, emisji hałasu – 5000%, a zajęcia terenu – do 2000%. Co do szkód w środowisku wywołanych przez transport, jak do tej pory nie ma nie tylko pewności co do reakcji łańcuchowych, jakie emisje poszczególnych gałęzi wywołują w środowisku bytowym człowieka – w faunie i florze, ale brakuje również rzetelnej informacji co do oddziaływania emisji w zależności od lokalizacji, natężenia ruchu oraz od kategorii pojazdów. Problemy z wyliczeniem kosztów tych skutków nie mogą jednak w żadnym wypadku być podstawą twierdzenia, że skutki te nie wymagają korekty. Po pierwsze, nie ma wątpliwości co do ich istnienia i ich znaczenia. Po drugie, można przypuszczać, że przy obecnym stanie wiedzy społeczeństwo zaakceptuje w formie konsensusu potrzebę zmniejszania efektów zewnętrznych w stosunku do *status quo*. To zaś legitymizuje odpowiednią interwencję państwa.

Przedmiotem kontrowersji jest również zakres pozytywnych efektów zewnętrznych wywoływanych przez transport, które przyczyniają się do zakłóceń na rynku. Chodzi tu o zakłócenia polegające na tym, że nieregulowane rynki nie zapewniają należytego poziomu zaopatrzenia społeczeństwa w usługi transportowe. Jednak przynajmniej tradycyjny pogląd, który infrastrukturę liniową traktuje jako dobro kolektywne, a więc dobro, które powinno być dostarczane przez państwo, nie da się już dłużej podtrzymać w swej ogólnej formie. Dzieje się tak, ponieważ od pewnego czasu dwie cechy charakterystyczne dla tych dóbr już razem nie występują. Z pominięciem dróg komunalnych, w których przypadku za-

stosowanie zasady wykluczenia z konsumpcji może być związane z występowaniem prohibicyjnie wysokich kosztów, z technicznego punktu widzenia wszyscy użytkownicy dróg transportowych mogą być obciążani kosztami drogowymi, które powodują. Jednocześnie na drogach transportowych coraz rzadziej występują efekty skali. Oznacza to, że coraz mniejsze znaczenie ma druga cecha dóbr kolektywnych, polegająca na braku konkurencji użyteczności. Coraz częściej cogodzinne raporty i prognozy dotyczące zatłoczenia na drogach są równie ważne, jak prognoza pogody. Coraz więcej urządzeń infrastrukturalnych w transporcie odpowiada raczej cechom dóbr klubowych, a nawet dóbr prywatnych, i tak należy je traktować.

Pozytywne efekty zewnętrzne transportu pojawiają się jeszcze w innym kontekście. Poszczególne elementy transportu, takie jak infrastruktura liniowa, ale również i kompleksowe systemy, takie jak cały drogowy ruch towarowy, wywołują efekty użyteczności daleko wykraczające poza aktualną gotowość do wniesienia odpłatności za usługi tejże infrastruktury i systemów transportowych. Chodzi tu dokładnie o takie efekty zewnętrzne, jak lepsze wykorzystanie siły roboczej i zasobów, osiągnęte dzięki łatwiejszemu do nich dostępowi, a także lepsze zaopatrzenie regionów peryferyjnych i pogłębienie krajowego oraz międzynarodowego podziału pracy. Przy ich ocenie z punktu widzenia legitymizacji interwencji w gospodarkę należy jednak wziąć pod uwagę fakt, że nie tylko ich zakres jest różnie oceniany. Trzeba tu przede wszystkim oczyścić zewnętrzne korzyści transportu z korzyści grup interesów oraz z tych komponentów, za które podmioty je tworzące nie domagają się żadnej kompensacji. Żadne z nich nie wymaga interwencji państwa, ponieważ: po pierwsze wyliczane są one przez mechanizm cenowy, a po drugie – w żadnym wypadku podaż nie będzie niższa niż optymalna. Obydwie z tych cech charakteryzują kompletne systemy transportowe. Pozytywne technologiczne efekty zewnętrzne wymagające korekty występują zaś tylko w przypadku infrastruktury liniowej.

Wydaje się, że w Unii Europejskiej istnieje szeroki społeczny konsensus, co do tego, że pewne minimum mobilności stanowi bezsprzeczny warunek udziału w podziale pracy i w życiu społecznym. Dlatego też wszyscy powinni mieć możliwość dostępu do pewnego minimum usług transportowych, również jednostki, bądź grupy osób, które wskutek braku własnych środków nie mogą wykazać gotowości do wniesienia odpłatności na rynkach transportowych lub których środki nie wystarczą, aby stworzyć popyt konieczny do zachowania podaży w prywatnych rękach. Jeśli prywatne transfery dla tych, którzy potrzebują pomocy, nie wystarczą, aby zniwelować te niedobory, powstaje konieczność socjalnej bądź regionalnej interwencji. Z pozytywnych efektów użyteczności korzystają bowiem również ci, których samopoczucie subiektywnie poprawia się, gdy wiedzą, że dobrobyt osób potrzebujących takiej pomocy wzrasta, jednak sami nie przyczyniają się do tej poprawy. W praktyce nie sprawdza się tu zasada dostępu do ryn-

ku i powstaje struktura impulsów charakterystyczna dla dylematów socjalnych. Prowadzi ona do występowania efektu wolnego jeźdźca oraz do suboptymalizacji przydziału prywatnych transferów w społeczeństwie. W związku z tym pożądanym przez społeczeństwo minimalnym dostępem wszystkich obywateli do transportu może być zapewniony tylko wtedy, gdy państwo podejmie odpowiednie działania.

Instrumenty polityki transportowej

Zastosowanie zasady **Waltera Euckena** implikuje prymat polityki kontrolowania ponad polityką angażowania się w procesy. Dlatego też krótkookresowa interwencja w rozmiary i ceny w transporcie, której celem jest osiągnięcie społecznie pożądanego efektów, jest uzasadniona tylko wtedy, gdy ogólne długookresowe uregulowania okażą się niewystarczające. Tu jednak priorytet należy się tym uregulowaniom bądź zmianom w tych uregulowaniach, które będą mogły poprawić funkcjonowanie autonomicznego mechanizmu rynkowego.

Dokładne rozgraniczenie polityki kontrolowania i polityki angażowania się w procesy nie jest z różnych przyczyn możliwe. Można wskazać wiązki instrumentów polityki transportowej zgodne z zasadami gospodarki rynkowej, które znajdują zastosowanie w przypadku poszczególnych problemów. I tak, monopole naturalne występujące na drogach kolejowych, kołowych i żeglownych (morskich i śródlądowych) oraz w portach lotniczych i na stacjach kolejowych wymagają kontroli ich pozycji rynkowej tam, gdzie monopoli tych nie można podważyć, zarówno w ujęciu gałęziowym, jak i międzygałęziowym. Z wyjątkiem dróg komunalnych oraz większości dróg krajowych i federalnych, są one w dobie obecnej rywalizującymi dobrami klubowymi. Są to dobra, w których wypadku możliwe jest wykluczenie z konsumpcji tych, którzy nie zechcą za nie zapłacić, jednak konkurencja użyteczności występuje tylko w ograniczonym zakresie. Kontrola może więc znaleźć się w rękach prywatnego stowarzyszenia. Członkami stowarzyszenia byłiby bezpośredni użytkownicy poszczególnych urządzeń infrastrukturalnych. Płacąc w zależności od poziomu użytkowania, a tym samym pokrywając koszty budowy, a także płacąc zróżnicowane opłaty w zależności od poziomu zatłoczenia, zyskują oni jednocześnie prawo do decyzyjnej kontroli monopolu. Tym samym poprzez pionową integrację oferentów i nabywców skutecznie zapobiega się nadużywaniu pozycji monopolistycznej w zakresie kształtowania cen. Interwencja państwa ograniczałaby się wtedy do wydawania zezwoleń w ramach procesu planistycznego, tworzenia i monitorowania regulacji transportowych oraz standardów bezpieczeństwa, a także wydawania pozwoleń na działalność. Jeśli klub infrastrukturalny składałby się z przedsiębiorstw przewozowych, co można sobie wyobrazić w przypadku transportu kolejowego i w przypadku lotnisk (w niektórych państwach jest już to częściowo praktykowane), niezbędna jest kontrola w zakresie nadużywania pozycji rynkowej. Powinna ona zapobiegać sytuacjom, w których członkowie klubu zawyżaliby ceny

użytkowania infrastruktury, zawyżając cenę przewozu. Jeśli urządzenia infrastrukturalne byłyby tworzone przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność rynkową, a więc byłyby traktowane jako dobra prywatne, potrzebna jest regulacja w zakresie poziomu zysków i cen. Nie ma tu bowiem kontroli ze strony konsumentów. Jeśli operator infrastruktury jest również jej użytkownikiem, należy ponadto zapewnić wolny od dyskryminacji dostęp do infrastruktury dla osób trzecich. Kontrola taka może być w rękach urzędu regulacyjnego. W pojedynczych przypadkach rozstrzygałby on o zasadności wprowadzenia regulacji zysków i cen oraz wskazywałby, która z form regulacji jest w danym przypadku najefektywniejsza.

Urząd regulacyjny byłby również potrzebny wtedy, gdyby zrezygnowano z – mającej dotychczas miejsce – integracji poziomej pomiędzy infrastrukturą a nadzorowaniem i zarządzaniem ruchem w transporcie kolejowym. Byłyby to warunki analogiczne, jak w transporcie lotniczym, gdzie systemy nadzorowania ruchu kontrolują przemieszczanie się samolotów podczas całego lotu i poprzez przydzielanie korytarzy powietrznych koordynują istniejące przepustowości. Mogłoby się okazać, że również w transporcie kolejowym możliwy już obecnie w sensie technicznym rozdział budowy i eksploatacji infrastruktury od zarządzania przepustowościami, koordynacji planowania ruchu oraz kontroli bezpieczeństwa ma ekonomiczne uzasadnienie. Ponieważ jednak zapewnienie bezpieczeństwa ruchu oraz alokacja tras w poszczególnych regionach zakładają istnienie tylko jednej instytucji, powstają regionalne monopole naturalne. Można jednak je podważyć, gdy urząd regulacyjny organizować będzie przetargi. Wtedy system nadzoru ruchu w danym regionie na określony czas oddany zostanie temu oferentowi, który wymaganą usługę dostarczy po najniższych cenach. Nie ma wówczas miejsca na strategiczne zachowania oferentów, ponieważ potrzebna technologia nie pociąga za sobą wysokich kosztów wejścia i wyjścia. Niebezpieczeństwo zaś autorytarnego przydzielania kontraktów można ograniczyć poprzez odpowiednie procedury przetargowe.

Znając nieefektywności tego rodzaju rozwiązań, unikać należy nadawania faktycznym monopolom naturalnym takiej formy organizacyjnej, która całkowicie pozostawiałaby je w rękach państwa, tak jak miało to powszechnie miejsce w przeszłości. Państwowa produkcja usług ma sens tylko wtedy, gdy alternatywna produkcja prywatna wiąże się z nieproporcjonalnie wysokim ryzykiem oportunistycznym, który dla społeczeństwa oznacza nadmierne koszty. Dotyczy to przede wszystkim usług o wysokiej jakości, ale albo trudnej do oszacowania, albo możliwej do oszacowania tylko wtedy, gdy wystąpi sytuacja kryzysowa. Są to również usługi, których charakter pozwala na tworzenie się sił rynkowych słabo podatnych na kontrolę. Tu należy oczekiwać, że społeczeństwo opowiadać się będzie raczej za mniej efektywną, a przez to kosztowniejszą produkcją państwową. Ta bowiem zawiera w sobie premię za ryzyko, tj. ekwiwalent za zagrożenia, które mogłyby się pojawić w przypadku, gdyby produkcja była w rękach prywatnych.

Dotyczy to jednak zasadniczo mniejszej liczby dziedzin, niż te, które obecnie traktowane są przez państwo jako domena jego aktywności produkcyjnej. Transport z pewnością do tych dziedzin nie należy. Tu aktywność państwa powinna się ograniczać – obok zabezpieczenia funkcjonowania autonomicznego mechanizmu rynkowego – do działalności regulacyjnej, a działalność produkcyjna jest możliwa tylko w tych dziedzinach, gdzie rynki nie zapewnią pożądanej społecznie podaży. Państwowa produkcja usług transportowych jest nie tylko zbędna, ale też nieproduktywna.

Oszacowanie zewnętrznych kosztów transportu wymaga zróżnicowanego instrumentarium dostosowanego do specyfiki sytuacji. I tak na przykład liniowa zależność pomiędzy zużyciem paliwa a emisjami dwutlenku węgla oraz ich skoordynowanie w czasie i przestrzeni pozwala na proekologiczne i efektywne stosowanie licencji i podatków paliwowych. Właściwe obciążenie sprawców emisji tlenków azotu oraz węglowodoru zakłada zaś kierowanie się parametrami silnika. Dlatego też – z przyczyn ekologicznych – lepszym rozwiązaniem jest podatek od pojazdów uzależniony od poziomu emisji. Tam, gdzie istnieje duże zagrożenie ekologiczne, najskuteczniejszym rozwiązaniem mógłby być zakaz ruchu. Sprawców kosztów zatłoczenia, które powstają w wyniku nadmiernego ruchu na odcinkach infrastruktury liniowej, można obciążyć poprzez zróżnicowany w czasie i przestrzeni system cen, działający wg zasady społecznych kosztów krańcowych. To samo dotyczy hałasu emitowanego przez ruch drogowy.

Ogólnie rzecz biorąc, priorytet należy się tutaj również tym instrumentom, które sprzyjają poprawie funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Jednocześnie jednak pamiętać trzeba, że jak do tej pory pełna alokacja efektów zewnętrznych – w rozumieniu internalizacji – nie jest możliwa ani w przypadku kosztów kongestii, ani w przypadku kosztów zanieczyszczenia środowiska. Mimo znacznego postępu w identyfikacji i ocenie kosztów oraz korzyści korzystania z infrastruktury, a także dóbr środowiskowych, problemy występujące przy zawężaniu, identyfikacji, ocenie oraz przyporządkowywaniu tych efektów nie pozwalają na rzetelne określenie optymalnych wielkości i cen. Dlatego też polityka transportowa może tylko próbować zidentyfikować społecznie pożądane bądź tolerowane wielkości i tak sterować zachowaniami uczestników ruchu, aby założony cel osiągać przy najmniejszym nakładzie zasobów. Najlepszym rozwiązaniem są tu podatki i certyfikaty oraz, jeśli możliwe, odpowiedzialność prawna i negocjacje. Jak pokazuje doświadczenie, mało przydatne są subwencje dla tych gałęzi transportu, które indukują relatywnie niewielkie koszty zewnętrzne. I tak na przykład subwencjonowanie lokalnego publicznego transportu pasażerskiego we wszystkich badanych przypadkach skutkowało wzrostem popytu na jego usługi. Jednak siła reakcji popytu w dużej mierze zależy od tego, czy dana sieć ma gęstość i częstotliwość pozwalającą na sprawność obsługi, która potrzebna jest, aby zrekompensować wyższe koszty czasu oraz niewygody, charakterystyczne dla trans-

portu publicznego w porównaniu z ruchem indywidualnym. Ponadto elastyczności cenowe popytu pomiędzy lokalnym transportem publicznym a motoryzacją indywidualną są najwyraźniej tak niskie, że pożądane z ekologicznego punktu widzenia efekty przesiadki nie występują. Co więcej, indukowany jest nowy ruch. Obciążenie środowiska oraz związane z nim efekty zewnętrzne nie tylko nie zanikają, lecz przybierają na sile.

Subwencjonowanie lokalnego publicznego transportu pasażerskiego, a także transportu kolejowego, jest jednak uzasadniane nie tylko przyczynami ekologicznymi, ale również przyczynami socjalnymi. Tam, gdzie istnieje potrzeba zapewnienia sprawiedliwego i efektywnego ekonomicznie dostępu do ruchu tym jednostkom w społeczeństwie, które osiągają najniższe dochody, instrument ten jest jednak mało przydatny. Subwencje służą zarówno tym, którzy takiej pomocy nie potrzebują, jak i indukują konkretny poziom nieefektywności w subwencjonowanych przedsiębiorstwach. Dlatego też należy je zastąpić subsydiami konsumenckimi odpowiadającymi regułom gry rynkowej. Tak więc te jednostki po stronie popytowej, które potrzebują wsparcia, otrzymywałyby bezpośrednio środki płatnicze bądź kupony, którymi mogłyby płacić prywatnym oferentom usług transportowych.

Polityka transportowa w Europie

Jeśli przyjrzeć się europejskiej polityce transportowej z perspektywy zasady **Adama Smitha** oraz zasady **Waltera Euckena**, to zaobserwować można znaczne przemiany. Po tym jak art. 75, pkt. 1 Traktatu o Europejskich Wspólnotach Gospodarczych z roku 1957 potraktował transport jako dziedzinę wymagającą wyjęcia spod procesów konkurencji, a Komisja w roku 1961 podzieliła poglądy o jego „szczególnym traktowaniu”, już w latach 60. i 70. pojawiły się pierwsze pojedyncze koncepcje deregulacyjne. Jednak były one blokowane przez największe państwa członkowskie o tradycji interwencjonistycznej, tj. Niemcy, Francję i Włochy. Znaczne zmiany nastąpiły po tym, jak Rada Wspólnoty w roku 1985 została postawiona przed Trybunałem Sprawiedliwości za bierność w zakresie polityki transportowej. Wtedy to w Traktacie pojawiły się zapisy o potrzebie promowania wolności usług, również w transporcie.

W efekcie powstały w Unii Europejskiej postanowienia, instrumenty oraz koncepcje charakteryzujące się dużym potencjałem deregulacyjnym. Początkowo dotyczyły one poszczególnych gałęzi transportu, ale w połowie lat 90. stały się bardziej uniwersalne. Częściowo z poparciem państw członkowskich i ich narodowej polityki transportowej, po części wbrew nim, w różny sposób dochodzi się do takich koncepcji, które charakteryzują prorynkową politykę transportową: zniesiono kontrolę cen w drogowych przewozach towarowych oraz w żegludze śródlądowej, pozwolono na kabotaż, zamiast kontyngentów w międzynarodowo-

wych drogowych przewozach towarowych wprowadzono wspólnotową licencję wystawianą przez państwo pochodzenia danego przedsiębiorstwa. Ta ostatnia uprawnia do wykonywania bez ograniczeń przewozów w granicach Unii Europejskiej. To samo dotyczy ruchu autobusów turystycznych oraz do roku 2004 przewozów morskich – armatorzy europejscy, bez względu na narodowość, mogą dokonywać przewozów pomiędzy portami w tym samym kraju. W transporcie kolejowym na skalę całej Europy przewidziano rozdział infrastruktury od eksploatacji, przynajmniej w rachunkowości. Przewidziano również wolny od dyskryminacji dostęp do sieci nie tylko dla operatorów flagowych bądź formalnie sprywatyzowanych, ale również dla nowych prywatnych przedsiębiorstw przewozowych. W transporcie lotniczym, po daleko sięgającej liberalizacji cen oraz po otwarciu dostępu do rynków w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi, przyszedł czas na otwarcie dostępu do rynków wewnętrznych. Rynek usług naziemnych, który tradycyjnie znajdował się w rękach monopolistycznych przedsiębiorstw lotniskowych, został otwarty dla linii lotniczych oraz dla innych prywatnych oferentów.

Od początku lat 90. Komisja Europejska, poprzez podejmowanie inicjatyw, opracowywanie zielonych i białych ksiąg oraz zajmowanie stanowiska odnośnie do różnych zagadnień, nie tylko przenosi na poszczególnych sprawców bądź na okoliczności negatywne skutki (efekty) zewnętrzne transportu w ogólnym ujęciu, ale stosuje również rynkową zasadę alokacji kosztów. Zmniejszaniu powodowanych przez transport szkód w środowisku zawsze towarzyszy cel zapobiegania kosztom społecznym. I tak np., Komisja dąży do zmniejszenia o połowę do roku 2010 przyrostu emisji dwutlenku węgla w transporcie, jednak przy zachowaniu warunku porównywalnie niższych całkowitych kosztów społecznych. W ostatniej „Białej księdze” (1998) domaga się ona opłat infrastrukturalnych, liczonych wg krańcowych kosztów społecznych. Koszty społeczne rozumiane są zarówno jako koszty infrastruktury, jak i jako koszty zewnętrzne, i środowiskowe, i powstające wskutek przeciążenia infrastruktury z powodu zatłoczenia.

W swej polityce zagranicznej wobec państw trzecich Unia Europejska także dąży do liberalizacji w dziedzinie transportu. W związku z planowanym poszerzeniem na wschód już od roku 1990 Komisja usiłuje przybliżyć potencjalnym kandydatom do członkostwa wymogi wspólnego rynku w zakresie transportu lądowego i powietrznego. Odpowiednie postanowienia zawarto w umowach stowarzyszeniowych z Polską, Węgrami i z ówczesną Czechosłowacją, a później również z Bułgarią, Rumunią, państwami bałtyckimi oraz Słowenią. Rozszerza się również zakres wydawanych pozwoleń na przewozy w transporcie drogowym. Ułatwia się przygraniczny ruch autobusowy. W państwach aspirujących do członkostwa tworzy się podstawy dla wprowadzenia konkurencji w transporcie kolejowym. Nie bez znaczenia jest też całkowite przyjęcie przez te państwa obowiązującego prawa wspólnotowego. Komisja odżegnuje się przy tym stanowczo

od zwalniania tych państw – na zasadzie wyjątku – ze zobowiązań wynikających z linii politycznej przyjętej przez Wspólnoty.

Silny zwrot ku orientacji prorynkowej w europejskiej polityce transportowej nie powinien dawać złudzenia, że nie ma już żadnych znaczących wyzwań dla struktur instytucjonalnych. Dotyczy to, po pierwsze, prawa wspólnotowego, które zgodnie z traktatem europejskim odgrywa znaczącą rolę właśnie w polityce transportowej, oraz jego wdrażania w państwach członkowskich. Po drugie, dotyczy to polityki wewnętrznej krajów tam, gdzie zgodnie z zasadą subsydiarności kompetencja jest w gestii poszczególnych krajów. Dla przykładu, w ramach prawa wspólnotowego poprzez Dyrektywę 91/440 Rada Europejska zapewnia wprowadzić niedyskryminacyjny dostęp do narodowych sieci kolejowych, jednak dotyczy to wyłącznie grup przedsiębiorstw kolejowych w ruchu transgranicznym. Są to unijne przedsiębiorstwa kolejowe działające na rynku międzynarodowym oraz narodowe przedsiębiorstwa kolejowe tranzytujące przez Unię w towarowym ruchu kombinowanym. Konkurencja podlega więc znacznym ograniczeniom. W konsekwencji przedsiębiorstwa kolejowe dobrze usytuowane na swoich narodowych rynkach najczęściej wciąż mają pozycję monopolisty. Nowi oferenci zaś nie są w stanie wejść w istniejące już powiązania pomiędzy tymi przedsiębiorstwami, a więc nie mają też dostępu do sieci.

Dużych zabiegów politycznych na poziomie wspólnotowym wymaga również infrastruktura transportowa. Poprzez opracowanie koncepcji transeuropejskich sieci Wspólnota wskazała na potrzebę stworzenia urzędów infrastrukturalnych, które akumulowałyby wzrost dobrobytu w Europie poprzez swoją międzynarodową funkcjonalność i niskie koszty transakcyjne. Zauważono też potrzebę stworzenia systemu kontroli ruchu zintegrowanego na skalę międzynarodową. Dla przykładu, bezpieczeństwem ruchu lotniczego w Europie zajmuje się obecnie 49 centrów kontroli, 31 systemów narodowych. Jest 30 języków programowania oraz 18 oferentów sprzętu komputerowego. Dla porównania, w Stanach Zjednoczonych 20 regionalnych centrów kontroli używa tego samego systemu. Nie przewiduje się systematycznej prywatyzacji urzędów, które nadają się do sprywatyzowania, podobnie jak nie przewiduje się stosowania modeli klubowych oraz innych rozwiązań alternatywnych wobec interwencji państwa. Najwyraźniej zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie wciąż zachowują wobec nich dystans. Widać to dobrze po przedłożonej przez Komisję w lipcu 1998 r. „Białej księdze” dotyczącej użytkowania infrastruktury. Zawarte w niej propozycje, choć systematyczne, nie są spójne. Koszty infrastruktury liniowej w Europie mają być przypisywane ich sprawcom poprzez system opłat bazujący na teorii dobrobytu. W wypadku infrastruktury dróg kołowych dotyczyć to będzie jedynie towarowego ruchu pojazdów ciężarowych. Kolejowy transport pasażerski ma być silniej obciążony niż transport towarowy. Obok krańcowych kosztów zewnętrznych uwzględnia się tylko przeciętne koszty zmienne urzędów infrastruktural-

nych. Pierwsze dwa z powyższych postanowień prowadzą do znacznych zniekształceń w konkurencji międzygałęziowej, ostatnie zaś oznacza, że koszty inwestycyjne pokrywa państwo. Tworzenie infrastruktury pozostaje więc zadaniem państwa.

W dziedzinach, w których Wspólnota prorynkowo kształtuje politykę transportową i przyjęła już na siebie w tym zakresie pewne zobowiązania, często nie znajdują one właściwego przełożenia na poziomie narodowym. W ramach konkurujących kompetencji poszczególne państwa członkowskie, tak jak kiedyś, prowadzą politykę interwencji, polegającą na znacznych udziałach w publicznych przedsiębiorstwach transportowych oraz na intensywnym regulowaniu prywatnych przedsiębiorstw transportowych. I tak, prawie we wszystkich państwach członkowskich publiczne lokalne przewozy pasażerskie są przedmiotem intensywnej ingerencji ze strony państwa, mimo regionalizacji lokalnego pasażerskiego transportu kolejowego. Dzieje się tak wbrew żądaniom UE, która chce, aby transport publiczny za pomocą przetargów poddać konkurencji, a przez to urynkować. Interwencja ta dotyczy zarówno wejścia, jak i wyjścia z rynku, przepustowości oraz cen. Mimo ogólnego zakazu udzielania pomocy, która zniekształcałaby konkurencję, poszczególne państwa, jak kiedyś, pokaźnie subwencjonują niektóre dziedziny, posługując się wyjątkami, ale i faktycznie łamiąc ten zakaz. Dotyczy to np. transportu lotniczego i portów morskich. W transporcie lotniczym, mimo alternatywnie brzmiących dyrektyw, wciąż obowiązują monopole w usługach naziemnych. Opłaty za start bądź lądowanie rzadko uwzględniają faktyczną przepustowość, a autorytarne prawo uniemożliwia symetryczny dostęp do przepustowości infrastruktury. Deregulacja w transporcie kolejowym często nie wychodzi poza rozdział infrastruktury od eksploatacji w rachunkowości bądź czysto formalną prywatyzację przedsiębiorstw państwowych. To zaś przeszkodziło zapobiec ciągle jeszcze ogromnym wpływom ze strony państwa oraz nie pozwoliło na otwarcie sieci dla nowych przedsiębiorstw. Dotyczy to takich państw członkowskich, jak Włochy, Portugalia, Dania, ale również Francja, Hiszpania i Belgia.

Jednak przy wyliczaniu braków po stronie polityki transportowej należy pamiętać, że również wdrażanie skromniejszych środków politycznych, a także ich oddźwięk, następuje ze znacznymi opóźnieniami. Szczególnie jest to widoczne w przypadku tak radykalnych reform, jak pilnie pożądana liberalizacja europejskich rynków transportowych, swego czasu podlegających silnej regulacji. Opóźnienia te są mocno postulowane przez decydentów politycznych. Przyswiewca im cel ułatwienia zasiedziałym oferentom przejścia do działalności w warunkach konkurencji. Państwa członkowskie mają jeszcze dużo do zaoferowania nie tylko w zakresie kształtowania warunków działalności w poszczególnych dziedzinach. Nierzadko zdarza się bowiem, że albo w ogóle, albo w niewystarczającym stopniu wdrażają one dyrektywy europejskie. Jednak polityka transportowa w Europie charakteryzuje się poważnym deficytem koncepcji zarówno na poziomie

narodowym, jak i na poziomie wspólnotowym. Nie można bowiem w polityce transportowej odnaleźć żadnej systematycznej koncepcji w postaci uporządkowanego i analitycznie ugruntowanego katalogu cele-środku, na wzór polityki gospodarczej. Teoria polityki gospodarczej ciągle takiego zestawu żąda, a do tego zawiera również powszechnie uznawaną strategię ich wdrażania. Dowodem na tego rodzaju braki są podane powyżej przykłady. Pokazuje to również historia decyzji podejmowanych w ramach liberalizacji transportu w Europie. Rola koncepcyjnych przemysłów oraz wiedza naukowa odgrywają przy wdrażaniu reform mniejszą rolę niż międzynarodowe doświadczenia liberalizacyjne, puste kasy państwowe oraz lobbing.

Można traktować przyczyny opóźnionej deregulacji oraz polityki kontrolowania jako sprawy drugorzędne i twierdzić, że decydujący jest sam fakt prowadzenia reform rynkowych. Tok myślenia, któremu brakuje systematycznych podstaw, prowadzi jednak do błędów polityki gospodarczej i do braku spójności, co w długim okresie może skutkować obniżeniem dobrobytu. Jest to również aktualne w kontekście poszerzenia UE na wschód – o państwa, w których przez dziesięciolecia myślano w zupełnie innych kategoriach gospodarczych. Równoległe prowadzenie polityki gospodarczej, tak w stosunku do nowych, jak i starych państw członkowskich w zakresie interwencjonizmu państwowego stanowi ogromne wyzwanie dla europejskiej polityki transportowej.

APPLYING FREE MARKET INSTRUMENTS TO EUROPEAN TRANSPORT POLICIES

(Abstract)

The author discusses the general principles of the macroeconomic policies implemented in the market economy with a view to applying those principles to transport policy. He discusses the problems troubling the transport market, and instruments at the state's disposal that should be deployed to improve the efficiency of the market transport function mechanism, and meet basic community needs for access to transport. The author also touches on European Union transport policies, and their inadequacy in the context of expansion into the countries of Central and Eastern Europe.