



Grzegorz Dydkowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Ekonomii
Katedra Transportu
grzegorz.dydkowski@ue.katowice.pl

DYLEMATY REGULACJI RYNKÓW PASAŻERSKIEGO TRANSPORTU ZBIOROWEGO

Streszczenie: W artykule scharakteryzowano przesłanki regulacji rynków, w tym w szczególności rynków transportowych. Wymienić można tu istnienie interesu publicznego, tj. bardziej efektywną alokację zasobów oraz wzrost efektywności rynkowej. Regulacja może być też rozumiana jako usługa świadczona przez administrację na rzecz regulowanych sektorów. Problemem jest mała skuteczność działań regulacyjnych, orientacja podmiotów na rzecz realizacji oczekiwań administracji oraz osłabienie reakcji na potrzeby zgłaszane przez rynek.

Słowa kluczowe: rynki, regulacja rynków, transport, interwencjonizm.

Wprowadzenie

Dyskusje dotyczące roli państwa oraz procesów rynkowych w gospodarce mają długą historię [Landreth i Colander, 2005; Bartkowiak, 2008]. Początkowo rolę państwa widziano w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego, porządku wewnętrznego, przestrzegania prawa czy też wspierania mechanizmów życia gospodarczego, opartego na zasadzie wolnej konkurencji [Drabińska, 2007]. Działalność transportowa nie mieściła się wówczas w sferze zainteresowania państwa, jednak już była dostrzegana przez A. Smitha jako jeden z warunków i czynników rozwoju gospodarczego [Smith, 2012], pomimo że wówczas przemieszczanie ładunków z wykorzystaniem rzek czy akwenów morskich, a także drogą lądową, najogólniej mieściło się w ramach prowadzonej działalności kupieckiej czy handlowej. Wykorzystanie maszyny parowej w XIX w. spowodowało intensywny, jak na ówczesne czasy, rozwój żeglugi oraz transpor-

tu kolejowego, stopniowo też zaczęły się wyodrębniać przedsiębiorstwa przewozowe, jednak dalej rozwój tych gałęzi zarówno w zakresie infrastruktury, jak i własności środków przewozowych, opierał się przede wszystkim o kapitały prywatne. Intensywny rozwój w XX w. transportu drogowego oraz lotniczego, również w początkowym okresie, zwłaszcza w zakresie własności środków transportu, także opierał się o własność prywatną. Z czasem jednak w sektorze transportu zaznacza się coraz większy zakres własności publicznej i to nie tylko w infrastrukturze, ale również w obszarze własności środków transportu [Kaliński, 2008]. Pomimo tego, zarówno zwolennicy znacznej ingerencji władzy publicznej jak i jej przeciwnicy, najczęściej wskazują, że angażowanie się sektora publicznego powinno mieć miejsce wówczas, gdy zawodzą mechanizmy rynkowe.

Obok decyzji wynikających z faktu bycia właścicielem, ingerencja publiczna zaznacza się też działaniami regulacyjnymi. Mimo różnych poglądów, często bardziej deklarowanej niż realizowanej deregulacji, należy stwierdzić, że obecnie transport jest jednym z sektorów gospodarki poddanych, i to nie tylko w Polsce czy Europie, silnej regulacji [Rydzkowski i Wojewódzka-Król, 1997, s. 145]. Współcześnie we wszystkich rozwiniętych gospodarczo państwach i ugrupowaniach integracyjnych funkcjonują rozbudowane systemy regulacyjne obejmujące centralne i samorządowe instytucje publiczne, liczne regulacje prawne, organy i procedury kontrolne wyposażone w możliwość nakładania określonych sankcji, instrumenty fiskalne i finansowe [Burniewicz, 2004, s. 30].

W artykule podjęto próbę odniesienia się do poglądów dotyczących wpływu administracji publicznej na sektor pasażerskiego transportu zbiorowego. Wskazano przesłanki oraz oczekiwania przemawiające za działaniami regulacyjnymi tej działalności gospodarczej, jak i motywy i argumenty podnoszone przez zwolenników liberalizacji rynków i działalności transportowej.

1. Przesłanki leżące u podstaw regulacji działalności transportowej

Zwolennicy interwencjonizmu wskazują na konieczność prowadzenia działań regulacyjnych, a także wręcz realizacji części zadań bezpośrednio przez sektor publiczny. Interwencjonizm państwa w dziedzinie transportu w jego rozwój i funkcjonowanie, jest uzasadniany spełnianą przez transport funkcją, warunkującą możliwość prowadzenia działalności społecznej i gospodarczej oraz stwarzającą niezbędne przesłanki wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego [Grzywacz, Wojewódzka-Król i Rydzkowski, 1994, s. 37]. Z takim poglądem z pewnością można się zgodzić, przede wszystkim w zakresie infrastruktury transportowej, która poprzez ułatwienie i zapewnienie dostępności tworzy wa-

runki dla rozwoju społecznego i gospodarczego. Jednak ze względu na wysoką kapitałochłonność, długi okres zwrotu poniesionych na jej budowę nakładów, a także w wielu innych sytuacjach – np. w przypadku dróg niższej kategorii – niemożliwość pobierania opłat za korzystanie z niej, najogólniej nie jest (poza pewnymi wyjątkami), przedmiotem wymiany rynkowej oraz zainteresowania kapitałów prywatnych, a zatem wymaga zaangażowania się sektora publicznego.

Sektor publiczny ma za zadanie zapewnienie dostępności do wybranych dóbr, w tym też takich, które nie są dostępne na rynku ze względu na trudność lub wręcz niemożliwość pobierania opłaty za korzystanie z nich. W rezultacie nie pojawiają się dostawcy tych dóbr i nie są one przedmiotem obrotu na rynkach. Należy jednak zwrócić uwagę, że techniczna trudność w pobieraniu opłat za korzystanie z wybranych dóbr występuje w określonym momencie poziomu technologicznego, stan ten zmienia się, np. ze względu na rozwój systemów teleinformatycznych. Jako przykłady pobierania opłat tam, gdzie jeszcze niedawno nie było to możliwe, należy podać pobór opłat za korzystanie z dróg niższej kategorii w warunkach ruchu płynnego, systemy poboru opłat za wjazd do centrów miast (np. Londynu, Sztokholmu) lub jako przykład spoza działalności transportowej – pobór opłat za korzystanie z określonych programów telewizyjnych dzięki zastosowaniu dekodek.

Sektor publiczny dostarcza również dobra lub realizuje zadania uznane jako podstawowe i mające szczególne znaczenie dla funkcjonowania społeczności lub warunkujących realizację jej istotnych potrzeb. Zakres takich zadań jest związany z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego i determinowany możliwościami finansowymi budżetów publicznych. „Istnienie potrzeb państwa, społeczeństwa i jego elementów (np. zbiorowości lokalnych) jest zjawiskiem obiektywnym, a ich niezaspokojenie zagraża egzystencji społeczeństwa (np. obrona narodowa, ochrona środowiska naturalnego) i państwa (np. niewydolna administracja). O istnieniu potrzeb zbiorowych decyduje więc obiektywny fakt istnienia społeczeństwa oraz instytucji, które są jego wytworem (np. państwa, władz samorządowych)” [Owsiak, 1999, s. 24]. Wśród zadań czy też potrzeb zbiorowych uznawanych jako podstawowe wymienić można opiekę zdrowotną, pomoc socjalną, edukację i szkolnictwo. Trudno tu jednak zaliczać też usługi transportu zbiorowego, aczkolwiek często w odczuciu społecznym oczekuje się szerokiego zakresu uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. W rezultacie w zależności od miasta uprawnienia do zniżek uzyskują m.in. bezrobotni, niepełnosprawni, duże rodziny, honorowi krwiodawcy, uczący się, emeryci i renciści, co pokazuje jak wiele różnych celów i polityk próbuje się realizować za pośrednictwem cen i tym samym dopłat do miejskiego i regionalnego transportu zbiorowego.

Wśród przesłanek działań regulacyjnych podejmowanych przez sektor publiczny wymienia się również istnienie interesu publicznego, który dzięki tej ingerencji może być osiągnięty. W szczególności chodzi tu o bardziej demokratyczną i efektywną alokację zasobów, zapewnienie dostępności wybranych dóbr – dóbr publicznych oraz wzrost efektywności rynkowej [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999]. Dążenie do bardziej demokratycznej oraz efektywnej alokacji zasobów, to przede wszystkim ograniczanie zużycia nieodnawialnych zasobów oraz, co jest istotne w przypadku działalności transportowej, ograniczanie negatywnych skutków zewnętrznych transportu (emisja spalin, hałas, wypadki). Mieści się w tym również wspieranie transportu zbiorowego, gdyż negatywne skutki zewnętrzne w przeliczeniu na przewiezioną osobę, są różne w przypadku przemieszczeń realizowanych samochodami osobowymi oraz środkami transportu zbiorowego. W celu obniżenia społecznych kosztów transportu i wyzwolenia zachowań, podczas których oszczędnie korzysta się z zasobów rzadkich, właściwe jest stosowanie zasady „korzystający płaci”. Oznacza to obciążanie użytkowników, choć w części, kosztami zewnętrznymi powstałymi w związku z przemieszczeniami i generowaniem negatywnych skutków w otoczeniu. Problemem pozostaje identyfikacja poziomu kosztów zewnętrznych, które w zależności od miejsca działalności, otoczenia oraz innych czynników są różne oraz zapewnienie w taki sposób poboru opłat, aby powiązać wysokość opłaty z wysokością generowanych kosztów zewnętrznych. Naturalnym jest, że korzystający z dóbr nie chcą dobrowolnie płacić za negatywne skutki swojej działalności przenoszonej na osoby trzecie lub dobra konsumowane zbiorowo. Dlatego też jedynie działania regulacyjne poprzez obciążanie kosztami zewnętrznymi, mogą przyczynić się do ograniczania niepożądanych skutków zewnętrznych prowadzonej działalności transportowej. Innym problemem związanym z oszczędnym korzystaniem z zasobów rzadkich jest fakt, że procesy zachodzące na rynkach nie zawsze zapewnią właściwą podaż, możliwe są sytuacje nadprodukcji wybranych dóbr, np. nadpodażą usług transportu zbiorowego, a zatem usług w trakcie świadczenia których w szczególności zużywa się zasoby rzadkie (paliwa płynne, zanieczyszczenie środowiska). Poprzez ingerencję administracji publicznej oczekuje się ograniczenia takich sytuacji [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999, s. 644].

Nie są odosobnione poglądy, zgodnie z którymi czynności regulacyjne uważa się za usługę świadczoną na rzecz tych, którzy jej podlegają. Przykładowo dbanie o uczciwą konkurencję i zabezpieczanie danej gałęzi przed destruktywną konkurencją, można rozumieć jako usługę świadczoną na rzecz tej gałęzi [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999, s. 642-656]. Jest to istotny element

zwłaszcza w odniesieniu do działalności transportowej, która jest z różnych względów podatna na nieuczciwą konkurencję. Za zasadne należy uznać działania, w których eliminuje się sytuacje nieprzestrzegania przepisów, np. w zakresie czasu pracy kierowców, wymogów technicznych taboru czy też brak stosownych licencji i zezwoleń, uprawniających do prowadzenia działalności w zakresie transportu osób. Nie są bowiem wyjątkiem sytuacje świadczenia usług przez przewoźników, którzy dążąc do obniżenia kosztów, naruszają obowiązujące przepisy i tym samym w sposób nieuczciwy konkurują na rynkach.

Należy również zwrócić uwagę, że w sposób zamierzony lub nie, ograniczanie roli rynku i tym samym ograniczanie decyzji o dostarczanych usługach podejmowanych przez bezpośrednio korzystających, skutkuje przemieszczaniem/redystrybucją środków pomiędzy różnymi grupami społecznymi. W rezultacie kosztami (poprzez obciążenia podatkowe lub inne obowiązkowe opłaty) obciążane są również osoby nie korzystające z danej usługi, co ma miejsce np. w sytuacji dotowania ze środków publicznych pasażerskich przewozów miejskim i regionalnym transportem zbiorowym. Ponadto redystrybucja środków następuje w miejskim czy regionalnym transporcie zbiorowym podczas prowadzeniem obsługi komunikacyjnej obszarów o małych potokach pasażerskich (np. peryferia miast) i tym samym dużych, generujących znaczny deficyt środków, a finansowaniem tej obsługi wpływami z linii/obszarów bardziej obciążonych (centra miast), gdzie wybrane linie mogą być nawet rentowne. Ustalając ceny, zwłaszcza kryteria ich różnicowania, nie uwzględnia się tego faktu. Zatem część działań regulacyjnych może być też wyjaśniona jako pośrednia forma opodatkowania [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999, s. 653].

Jest jeszcze kolejna przyczyna działań regulacyjnych, związana z tym, że świadczący usługi mogą nie podawać pełnych i obiektywnych informacji – naturalnym jest zachowanie pomijania tych, które mogą pogarszać wizerunek, czy prowadzić do rezygnacji z korzystania z danych usług [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999, s. 643]. W praktyce dotyczy to informacji o jakości usług, oddziaływaniu na środowisko naturalne, poziomie bezpieczeństwa, a wszystko to jest dość istotne w przypadku działalności transportowej. Trudno też oczekiwać, iż korzystający z usług będą mieli możliwość dokonania wyboru z uwzględnieniem kwestii środowiskowych czy bezpieczeństwa w sytuacji, gdy nie mają dostępu do wiarygodnych informacji o spełnianiu tych wymagań. Problem ten eliminuje się przez określanie norm i standardów usług, bezpieczeństwa, oddziaływania na środowisko, co korzystającym umożliwia dokonywanie wyborów i kierowanie środków zgodnie z preferencjami. Jednocześnie ogranicza się pole nieuczciwej konkurencji podmiotów świadczących usługi na rynkach transportowych.

Działania regulacyjne administracji publicznej mają za zadanie przeciwdziałać niewłaściwej strukturze rynku lub zachowaniu podmiotów na rynkach. Regulacja ma zapobiegać zachowaniom monopolu polegającym na wykorzystywaniu swojej pozycji na rynku, np. poprzez narzucanie niekorzystnych warunków w umowach, stosowania różnego typu dodatkowych – często ukrytych opłat czy niezgodnych z przepisami postanowień w zakresie cen świadczonych usług. Rynki przewozów transportem zbiorowym w miastach, transportem kolejowym czy lotniczym miały przez wiele lat charakter rynków monopolistycznych, co wynikało i wynika z różnych względów, w tym też wyborów politycznych. Jednak pojawiające się problemy na takich rynkach, ale też w samym sektorze publicznym, spowodowały w części przypadków ich przekształcenia, koncentrowanie się sektora publicznego na zapewnieniu właściwej infrastruktury do prowadzenia działalności, z jednoczesną liberalizacją dostępu do rynków i tworzeniu warunków dla konkurencji.

Jednym z głównych powodów obecności na rynku transportowym organów publicznych wyposażonych w odpowiedni system regulacyjny, jest skłonność rynku do tworzenia się struktur i procesów patologicznych. Struktury te powstają wyłącznie po stronie podaży: są to tajne umowy i zmony przewoźników skierowane przeciwko swoim konkurentom, próby solidarnego wywierania przez grupę przewoźników nacisku na załadowców, by zgodzili się na dodatkowe warunki, próby stosowania niepisane kodeksu postępowania konkurencyjnego itp. [Burniewicz, 2004, s. 30-31]. Urzędami mającymi zapewnić dostęp do infrastruktury transportowej na równych zasadach, spełnianie standardów infrastruktury transportowej zwłaszcza z punktu widzenia bezpieczeństwa, w rezultacie właściwą strukturę i rozwój rynków oraz nie nadużywanie pozycji dominującej na rynku, są tzw. urzędy regulacyjne. W obszarze transportu wymienić można Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urzędy Morskie, Urzędy Żeglugi Śródlądowej, ponadto z punktu widzenia konsumentów Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Niezależnie od samego zakresu interwencji, istotny jest również szczebel, z którego się ona odbywa. Jedną z podstawowych zasad ustrojowych Unii Europejskiej jest subsydiarność. Stosowanie tej zasady oznacza, że interwencje państwa lub organów ponadnarodowych powinny mieć charakter pomocniczy – zatem dopuszcza się na rynku tyle interwencji tych organów, ile jest niezbędne i konieczne. W sytuacji gdy stosunki rynkowe mogą właściwie ukształtować podmioty niższych szczebli (np. lokalne), pozostawia się maksimum kompetencji administracji lokalnej i samym przedsiębiorstwom transportowym.

2. Przesłanki liberalizacji rynków lądowego pasażerskiego transportu zbiorowego

Zwolennicy liberalnego podejścia wskazują najczęściej na bezskuteczność wielu działań regulacyjnych, ich kosztowność oraz często niepożądane skutki. Wiążą się one najczęściej z kosztami regulacji oraz często małą skutecznością działań regulacyjnych, niższą od wcześniej zakładanej. Czasami też zupełnie nie eliminuje się negatywnych zjawisk leżących u podstaw interwencji regulacyjnych. W trakcie interwencji pojawiają się trudności w znalezieniu odpowiednich parametrów (bodźców) regulacyjnych [Stiglitz, 2004; Samuleson i Nordhaus, 2004]. Firmy regulowane dostosowują swoje zachowanie do wymogów instytucji regulującej, jednak często odbywa się to w sposób, przez który nie dochodzi do realizacji oczekiwanych przez regulującego celów. Z kolei regulujący, z różnych przyczyn, nie jest w stanie tego skontrolować lub zapobiec negatywnym zjawiskom. Obniża to skuteczność działań regulacyjnych [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999]. Stąd też pojawiają się nurty opowiadające się za liberalizacją i deregulacją rynków transportu zbiorowego.

Liberalizacja transportu to proces wprowadzania mechanizmu rynkowego, prowadzący do wzrostu oddziaływań konkurencyjnych, pomiędzy podmioty rynku transportowego [Tomanek, 2004, s. 95]. Na liberalizację rynków transportowych składają się działania z użyciem takich instrumentów jak [Tomanek, 2004, s. 95-97]:

- ograniczanie barier dostępu do rynku,
- prywatyzacja publicznych operatorów usług transportowych,
- ograniczenia w zakresie publicznej pomocy dla przedsiębiorstw świadczących usługi transportowe,
- kontrola warunków konkurencji i przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym.

Liberalizacja powoduje urozmaicenie struktury podmiotowej sektora transportu pasażerskiego, eliminację ograniczeń w dostępie do rynku ze względu na narodowość czy własność, części barier administracyjnych, a także rynkową weryfikację świadczonych usług przewozowych, co można oceniać pozytywnie. Jednak liberalizacja powoduje również dezintegrację usług transportu zbiorowego, a to oznacza uciążliwość podczas korzystania z usług i tym samym najogólniej osłabienie pozycji miejskiego transportu zbiorowego. Oznacza to konieczność interwencji administracji publicznej, a działania integracyjne powinny być komplementarnymi do działań związanych z liberalizacją rynków. Przeciwnikami liberalizacji są również sami operatorzy działający na lokalnych i regionalnych rynkach transportu zbiorowego, otwarcie rynków na konkurencję oznacza utratę korzyści wynikających z monopolistycznej pozycji.

Deregulacja, czyli wycofywanie się państwa z regulacji działalności gospodarczej [Tomanek, 2004, s. 96], wymuszana może być też dużym deficytem budżetów publicznych, co powoduje konieczność ograniczenia wydatków publicznych. Warto zwrócić uwagę, że deficyt sektora publicznego nie tylko w Polsce, ale w wielu krajach na świecie staje się coraz większym problemem, o ile wręcz nie zagrożeniem stabilnego rozwoju gospodarek. Brak środków publicznych może ograniczać korzystanie z narzędzi ekonomicznych, co z kolei zawęży możliwość interwencji publicznej, a dla podmiotów oznacza to konieczność większej orientacji na potrzeby zgłaszane przez rynek.

Istotne jest również porównywanie kosztów regulacji z korzyściami uzyskiwanymi w wyniku tych działań. Jeżeli regulacja ma służyć interesowi publicznemu, musi przyczyniać się do podniesienia efektywności całego systemu społecznego, jednak często tak nie jest – działania regulacyjne nie prowadzą do ograniczenia kosztów, a często przyczyniają się do wzrostu cen usług [Kamerschen, McKenzie i Nardinelli, 1999, s. 649-656].

Prowadzenie polityki interwencjonizmu oznacza, że znaczna część decyzji wymaga uzyskania zgody lub też wręcz nie należy do kompetencji podmiotów działających w regulowanych sektorach, ale do kompetencji różnych organów administracji publicznej. Ma to miejsce np. w przypadku cen usług lokalnego transportu zbiorowego, których ustalanie należy do kompetencji rad gmin. Z kolei część uprawnień do przejazdów ulgowych lub bezpłatnych jest ustalana przez gminy, a część na szczeblu państwa – zapisana w różnych ustawach. Skutkuje to wydłużeniem procedur decyzyjnych oraz czasu oczekiwania na decyzje, co czyni cały sektor mniej elastyczny i utrudnia dopasowanie do zmieniających się warunków na rynku. Wynika to z obowiązujących procedur, konieczności konsultacji lub opiniowania czy też publikowania rozstrzygnięć. Decyzje te, np. w przypadku regulowanego transportu zbiorowego, dotyczą wielkości cen usług, zakresu świadczonych usług (liczby wozokilometrów) czy też nawet którą trasą i jakim taborem usługi mają być wykonywane. Często też wręcz unika się podejmowania decyzji trudnych i, z medialnego punktu widzenia, niepopularnych lub odkłada te decyzje w czasie. Na decyzje mogą mieć też wpływ doraźne korzyści polityczne, natomiast dopiero na dalszym planie jest długofalowa strategia działania danego sektora i interes państwa.

Skuteczność urzędów regulacyjnych osłabia długotrwałość procedur związanych z prowadzonym postępowaniem, wydaniem decyzji i, w sytuacji stwierdzenia naruszeń, nałożeniem kar. W przypadku decyzji dla siebie niekorzystnych, podmioty odwołują się, sprawy niezależnie od urzędów regulacyjnych toczą się przed różnego typu sądami, stosując wszelkie prawem dopuszczone

środki mające na celu uchylene nałożonej kary, czy też odłożenie w czasie konieczności podporządkowania się decyzji. Cierpi przy tym wizerunek całego sektora, co może powodować korzystanie przez użytkowników z dóbr substytucyjnych.

W zakresie działalności transportowej władza publiczna bardzo często jest zarówno podmiotem, jak i przedmiotem regulacji. Wymienić można publiczną własność i zarządzanie infrastrukturą – poza nielicznymi wyjątkami, np. odcinków linii kolejowych czy lotnisk, oraz publiczną własność przedsiębiorstw transportowych. Większość podmiotów przewozów osób zwłaszcza o zasięgu miejskim i regionalnym to podmioty, gdzie właścicielem są gminy, samorządy województw czy też Skarb Państwa. Utrudnia to stosowanie zasady, że interwencja państwa powinna mieć jedynie miejsce wówczas, gdy zawodzą procesy rynkowe. A przecież zapewnienie przez państwo dostępności określonych dóbr nie oznacza, że jednostki publiczne muszą je dostarczać. Wskazuje na to E.S. Savas, który jest przeciwnikiem udziału administracji publicznej w bezpośrednim świadczeniu usług. Podaje przy tym wiele przykładów, gdy po urynkowieniu danych obszarów wcześniej zarezerwowanych dla sfery publicznej usługi świadczone są lepiej i taniej [Savas, 1992].

Najogólniej początek zarobkowego pasażerskiego transportu miejskiego i regionalnego w XIX i na początku XX w. to świadczenie usług przewozowych przez prywatne podmioty na zasadach ogólnych lub też po uzyskaniu stosownych koncesji od władz miejskich. Jednak wraz z rozwojem działalności transportu zbiorowego zaczyna się zauważać jego znaczenie dla rozwoju miasta, aktywizacji nowych dzielnic, wzrostu wielkości miast. To powodowało zainteresowanie władz publicznych tą sferą działalności, a w rezultacie angażowanie miast własnościowo, realizację przez miasta przedsięwzięć inwestycyjnych, zwłaszcza w zakresie infrastruktury, a także uczestniczenie w finansowaniu tej działalności. Z czasem (Europa Zachodnia to lata 50. i 60., państwa dawnego bloku socjalistycznego to lata 70. i 80. ubiegłego wieku), w stosunku do pasażerskiego transportu zbiorowego, narasta konkurencja ze strony przemieszczeń samochodami osobowymi, które zapewniają dyspozycyjność oraz pozwalają, zwłaszcza w przypadku podróży poza ścisłymi centrami miast, na łatwe i szybkie przemieszczanie się. Wzrost motoryzacji indywidualnej to zatłoczenie dróg, zwłaszcza w miastach, coraz większe problemy środowiskowe, związane przede wszystkim z zajętością terenu i emisją spalin przez samochody. Spada liczba przewożonych pasażerów transportem zbiorowym, pojawiają się problemy z zapewnieniem rentowności podmiotów pasażerskiego transportu zbiorowego, dlatego też już jako niemal oczywiste przyjmuje się konieczność regulacji i publicznego finansowania pasażerskiego transportu zbiorowego w układach miejskich i regionalnych.

Silna regulacja rynków publicznego transportu zbiorowego, począwszy od końca lat 60. w starych państwach Unii Europejskiej oraz kolejnych państwach po jej poszerzeniu, spowodowała, że obecnie w Europie usługi miejskiego transportu zbiorowego wykonywane są w większości (za wyjątkiem Wielkiej Brytanii) przez podmioty o własności publicznej, mające z czasem wyznaczony zakres działalności i nie poddawane weryfikacji rynkowej. Często podmioty te monopolizują rynek w skali miasta czy też wręcz regionu. Powstające w wyniku działalności lub w wyniku rozliczeń niedobory środków pokrywane są dotacjami, co nie wyzwała na szerszą skalę mechanizmów prorynkowych oraz orientacji działalności na szeroko rozumianą poprawę jakości usług. Znaczne publiczne finansowanie transportu zbiorowego oraz spadek liczby przewożonych pasażerów powodują, że nadal aktualne są dyskusje dotyczące zasad świadczenia tych usług publicznych oraz liberalizacji rynków miejskiego i regionalnego transportu zbiorowego. Zwłaszcza że liberalizacja dostępu do rynku usług transportu zbiorowego, wprowadzanie konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi na tym rynku, to kierunki wyznaczone w prawie wspólnotowym [Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE); Dydkowski, 2000] oraz dokumentach przedstawiających politykę w zakresie usług publicznych i transportu. Okazuje się jednak, że często praktyka przeczy ustaleniom wymienionych dokumentów, a bezpośrednie powierzanie świadczenia usług (bez otwartej konkurencyjnej procedury przetargowej), jest dla władz lokalnych i regionalnych atrakcyjnym rozwiązaniem. Chroni się lokalnych przewoźników, z sektora publicznego, nawet bez długofalowych strategii zmian. Nie korzysta się z mechanizmu konkurencji do rynkowej weryfikacji kosztów świadczenia usług, zwiększenia efektywności świadczenia usług miejskiego transportu zbiorowego, czy też wymuszania poprawy jakości i atrakcyjności usług transportu zbiorowego.

Podsumowanie

Istnieje wiele przesłanek uzasadniających interwencję państwa w obszar działalności transportowej, w rezultacie sektor transportu, zwłaszcza pasażerskiego transportu miejskiego i regionalnego, podlega silnej regulacji. Administracja wykorzystuje regulacje prawne, instrumenty ekonomiczne oraz możliwości oddziaływania z poziomu właścicielskiego. Infrastruktura transportowa (poza nielicznymi wyjątkami) jest własnością publiczną, jak również w większości przypadków podmioty wykonujące przewozy osób – przykładowo w miejskim transporcie zbiorowym lub transporcie kolejowym. Jednak silne oddziaływanie administracji publicznej w naturalny sposób powoduje osłabienie orientacji

podmiotów na realizację potrzeb zgłaszanych przez rynek. Publiczne finansowanie przewozów, procedury wydłużające czas reakcji na zmiany na rynku, konieczność realizacji przewozów nieuzasadnionych z ekonomicznego punktu widzenia oraz powstawanie korzyści w otoczeniu powodują, że podczas świadczenia usług miejskiego transportu zbiorowego coraz istotniejsze stają się kryteria społeczne, a nie ekonomiczne.

Ważne jest też stworzenie stosownych rozwiązań instytucjonalnych zapewniających dostęp do rynku i konkurencji. Właściwa struktura rynku, konkurencja, ograniczenie negatywnych zjawisk, których występowanie jest często związane z konkutowaniem na rynkach, to czynniki umożliwiające rynkową weryfikację kosztów, dające możliwość wyboru usługodawcy, wyzwajające przedsiębiorczość, innowacyjność oraz reagowanie na potrzeby zgłaszane przez pasażerów. Jako przykład może posłużyć rynek transportu lotniczego, gdzie przyjęcie polityki otwartego nieba usług i liberalizacja dostępu do rynku, stało się istotnym czynnikiem wzrostu oferty przewozowej oraz stosowania wielu przedsięwzięć powodujących wzrost dostępności do tej gałęzi transportu. W rezultacie przewozy transportem lotniczym znacząco wzrosły – w przypadku Polski innym istotnym czynnikiem wzrostu było wejście w struktury UE i otwarcie wybranych rynków pracy. Na tym tle dość niekorzystnie wypada transport kolejowy, w wielu dokumentach określających politykę transportową deklaruje się wspieranie tej gałęzi transportu, jednak obawy przed rzeczywistym otwarciem tego rynku, brak mechanizmów konkurencji, mimo wielu silnych stron (dworce kolejowe w centrach miast, gęsta infrastruktura kolejowa w Europie) nie powodują przełożenia się na usługi akceptowane przez rynek.

Literatura

- Bartkowiak R. (2008), *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 2008.
- Burniewicz J. (2004), *Międzynarodowe rynki transportowe*, Uniwersytet Gdański, Katedra Badań Porównawczych Systemów Transportowych, Sopot.
- Drabińska D. (2007), *Miniwykłady z historii myśli ekonomicznej. Od merkantylizmu do monetaryzmu*, SGH, Warszawa.
- Dydkowski G. (2000), *Identyfikacja europejskich regulacji w zakresie transportu zbiorowego w związku z procesem integracji z Unią Europejską*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, badania własne, praca niepublikowana.
- Grzywacz W., Wojewódzka-Król K., Rydzkowski W. (1994), *Polityka transportowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Kaliński J. (2008), *Historia gospodarcza XIX i XX w.*, PWE, Warszawa.

- Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Nardinelli C. (1999), *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza NSZZ Solidarność, Gdańsk.
- Landreth H., Colander D.C. (2005), *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak S. (1999), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rydzkowski W., Wojewódzka-Król K. (1997), *Współczesne problemy polityki transportowej*, PWE, Warszawa.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D. (2004), *Ekonomia 2*, PWN, Warszawa.
- Savas E.S. (1992), *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, PWE, Warszawa.
- Smith A. (2012), *Bogactwo narodów*, Studio EMKA, Warszawa.
- Stiglitz J. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Tomanek R. (2004), *Funkcjonowanie transportu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) opublikowany w Dz.U. UE z 2006 r., C 321E.

DILEMMAS OF PUBLIC TRANSPORT MARKETS REGULATION

Summary: The paper presents the conditions of markets regulations, including in particular public transport markets. What should be considered here is the existence of public interest, which means more effective allocation of resources and the increase of market efficiency. The process of markets regulation can be also understood as a service provided by the administration for regulated sectors. The main problem is low efficiency of regulatory actions, entities orientation to meet the expectations of the administration and decreased response to market demand.

Keywords: markets, markets regulation, transportation, interventionism.