

REGULACYJNE UWARUNKOWANIA ROZWOJU RYNKU LOTNICZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

DATA PRZESŁANIA: 30.06.2016 | DATA AKCEPTACJI: 5.07.2016 | KOD JEL: 018

Elżbieta Marciszewska, Paweł Zagrajek, Adam Hoszman

Katedra Transportu, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
e-mail: emarci@sgh.waw.pl, zagrajek.pawel@gmail.com, adam.hoszman@sgh.waw.pl

STRESZCZENIE

Rynek lotniczy w Europie podlega rozległym regulacjom. Szczególnie trudne zadanie powierzone jest regulatorowi, który musi stale monitorować zmiany na rynku zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym, i odpowiednio ukierunkowywać działania, tak aby umożliwić jego optymalny rozwój. Ogłoszenie przez Komisję Europejską Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa to z pewnością niezwykle istotne wydarzenie na rynku lotniczym w Europie, które wskazuje kierunki polityki regulacyjnej organów Unii na najbliższe lata. W artykule podjęto próbę oceny skutków zapisów tej strategii dla funkcjonowania i konkurencyjności podmiotów rynku lotniczego w Unii Europejskiej.

W ocenie autorów zbudowanie spójnej strategii regulacyjnej jest niezbędnym warunkiem wdrażania właściwych i adekwatnych regulacji stymulujących rozwój rynku, a jednocześnie zabezpieczających wszystkich jego uczestników przed działaniami mogącymi prowadzić do nieoptymalnej alokacji zasobów.

SŁOWA KLUCZOWE

transport lotniczy, regulacje, europejska strategia lotnictwa

WPROWADZENIE

Rynek lotniczy w Europie podlega dynamicznym zmianom, a jego uczestnicy stale konfrontowani są z nowymi zagrożeniami, wyzwaniem, ale też i możliwościami, zarówno w wymiarze lokalnym, paneuropejskim, jak i globalnym. Te wyzwania i możliwości wynikają między innymi z bardzo dynamicznego rozwoju rynku lotniczego, zwłaszcza w tak zwanych nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie dynamika wzrostu rynku jest bardzo duża. Na przykład w Polsce w latach 2004–2015 liczba pasażerów zwiększyła się z niespełna 9 do ponad 30 mln rocznie, co oznacza, że średnie roczne tempo wzrostu liczby pasażerów obsługiwanych w krajowych portach lotniczych wyniosło blisko 12%.

Biorąc pod uwagę fakt, że rynek lotniczy w Europie podlega rozległym regulacjom, szczególnie trudne zadanie powierzone jest regulatorowi, który musi stale monitorować zmiany na rynku zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym i odpowiednio ukierunkowywać działania, tak aby umożliwić jego optymalny rozwój. Ogłoszenie przez Komisję Europejską Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa to z pewnością niezwykle istotne wydarzenie na rynku lotniczym w Europie, które wskazuje kierunki polityki regulacyjnej organów Unii Europejskiej na najbliższe lata.

REGULACJA RYNKU – UJĘCIE TEORETYCZNE

Każda działalność regulacyjna powinna służyć realizacji określonych celów. W historii myśli ekonomicznej mamy możliwość obserwacji zmian w postrzeganiu regulacji przez teoretyków ekonomii i polityki gospodarczej. Dotyczy to nie tylko problemu zakresu regulacji i sposobu jej wprowadzenia, ale także zróżnicowania jej narzędzi i zakresu w zależności od branży, jej urynkwienia i poziomu konkurencji.

Obecnie w nurcie rozważań teoretycznych na czoło wysuwają się dwie teorie – teoria regulacji oparta na interesie publicznym oraz tak zwana ekonomiczna teoria regulacji. Z punktu widzenia sektora transportu należącego do tak zwanych branż infrastrukturalnych szczególnie użyteczne są: teoria monopolu naturalnego i teoria oparta na koncepcji usług użyteczności publicznej. W stosunku do portów lotniczych i warunków dostępu do nich ciągle jeszcze aktualne są obie te teorie, chociaż trzeba przyznać, że nie tylko linie lotnicze, ale i porty straciły już swoje pozycje monopolistów naturalnych.

Ogólnie postrzegamy regulację dwojako: jako działanie władzy na różnych szczeblach w celu tworzenia ram instytucjonalnych dla procesów rynkowych lub jako bezpośrednią interwencją w procesy rynkowe, która często zakłóca te procesy poprzez polityczne sterowanie rynkowymi systemami ekonomicznymi.

J.A. Schumpeter uważał na przykład, że podstawowym zadaniem państwa jest tworzenie ram instytucjonalno-prawnych dla mechanizmu rynkowego i zapewnienia w ten sposób „czystemu kapitalizmowi nieskrępowanego działania” (Glapiński, 2003). Wydaje się jednak, że Unii Europejskiej przyświecają inne cele.

Regulację można odnosić do procesów gospodarczych zachodzących w całej gospodarce, można też mówić o „regulacji ekonomicznej odnoszącej się do poszczególnych branż” (w tym linii lotniczych czy portów lotniczych), jak podają P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus (1985).

W naukach ekonomicznych mówi się obecnie o „regulacji sektorowej” odnoszącej się do branż i regulacji horyzontalnej, która kierowana jest do wszystkich podmiotów rynkowych. W niniejszym artykule zasadne jest odniesienie się do koncepcji regulacji sektorowej, która dotyczy także sektora lotniczego.

Zadaniem ekonomii jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego dochodzi do regulacji. G.J. Stigler (1971) formułuje cele badawcze w tym zakresie w sposób prosty i jednoznaczny, wskazując, iż należy tu wyjaśnić, kto jest beneficjentem regulacji, kto ponosi ciężar regulacji, jakie formy może ona przyjmować i jakie będą skutki działań regulacyjnych w obszarze alokacji zasobów. Dzisiaj regulacje powinny służyć też poprawie konkurencyjności branż czy sektorów gospodarki, szczególnie tych ważnych dla rozwoju gospodarki europejskiej w warunkach globalnych.

Ogólnie można przyjąć, że w teorii regulacji znajdujemy dwa podstawowe stanowiska (Król, 2011). Pierwsze oparte jest na tezie, że działanie władzy publicznej konieczne jest ze względu na interes ogólny, a szczególnie wynika z potrzeby korygowania niedoskonałości rynku. Drugie

stanowisko opiera się z kolei na założeniu, iż regulacja służy redystrybucji dochodu na rzecz określonej grupy interesu, wywołując często nieefektywne działanie rynków. Dotyczy to również interesów podmiotów z różnych regionów świata. Jak wynika z badań, obejmuje ona także regulacje sektora lotniczego, dostępu do rynków tworzących ten sektor oraz do infrastruktury lotniczej. Zagadnieniu temu poświęcone były między innymi prace Katedry Transportu SGH, które prowadzono w ramach badań statutowych (Marciszewska, 2013; Katedra Transportu, 2011; Marciszewska, Pieriegud, 2009).

W literaturze mamy do czynienia z dwoma nurtami badań i odpowiadającymi im teoriami regulacji opartej na interesie publicznym i tak zwanej ekonomicznej teorii regulacji.

Niektórzy autorzy, na przykład W.K. Viscusi, J.E. Harrington i J.M. Vernon (2005), wprowadzają do teorii regulacji trzeci nurt, który określają jako teorię zawładnięcia, która zakłada, że chociaż u podstaw regulacji może leżeć interes publiczny, to w konsekwencji regulacja staje się obiektem zawładnięcia (przejęcia, zawłaszczenia) przez regulowaną branżę.

Uzasadniając konieczność regulacji wynikającą z zawodności mechanizmu rynkowego, przytacza się szereg rodzajów i przejawów tej zawodności. Odnosząc te wywody do rynku transportowego, można stwierdzić, że większość z nich dotyczy też tego rynku, gdyż mamy tu często do czynienia z zawodnością konkurencji, występowaniem negatywnych efektów zewnętrznych, dobrami i usługami o charakterze dóbr publicznych, a także rujnąjącą konkurencją w niektórych obszarach rynku lotniczego.

Biorąc pod uwagę zachodzące na rynku lotniczym dynamiczne zmiany, które w wielu przypadkach powodują potęgowanie się powyższych niedoskonałości rynku, zasadne wydaje się podjęcie przez organy Unii Europejskiej dyskusji nad stworzeniem nowego, kompleksowego i spójnego podejścia do polityki regulacyjnej wobec sektora lotniczego. Pierwszym krokiem wytyczającym kierunki przyszłej polityki transportowej Unii w zakresie lotnictwa jest opublikowana pod koniec 2015 roku Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa¹.

EUROPEJSKA STRATEGIA W DZIEDZINIE LOTNICTWA – GŁÓWNE ZAŁOŻENIA

Mając na uwadze wskazane wyzwania dla europejskiego rynku lotniczego, Komisja stawia przed nim ambitne cele. W dokumencie czytamy: „Europa musi być wiodącym graczem na rynku lotnictwa międzynarodowego i światowym wzorem w zakresie zrównoważonego lotnictwa, charakteryzującym się wysokim poziomem usług i ambitnymi unijnymi normami. Celem niniejszej strategii w dziedzinie lotnictwa jest wzmocnienie konkurencyjności i zrównoważonego charakteru całej europejskiej sieci wartości w transporcie lotniczym”.

W związku z powyższym założeniem Komisja wyznaczyła trzy główne priorytety:

- a) wejście na rynki rozwoju poprzez podniesienie poziomu usług, zwiększenie dostępu do rynku i możliwości inwestowania z państwami trzecimi przy zagwarantowaniu równych warunków działania;
- b) walka z ograniczeniami wzrostu w powietrzu i na ziemi poprzez zmniejszenie ograniczeń przepustowości i poprawę wydajności oraz dostępności;
- c) utrzymanie wysokich unijnych standardów bezpieczeństwa i ochrony dzięki przejściu na system oparty na wynikach i uwzględnianiu ryzyka.

¹ Zapisy tej strategii znajdujemy w komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa, Bruksela, 7.12.2015, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0598&from=EN>.

W tym kontekście zdaniem Komisji potrzebne są również działania ze strony Unii Europejskiej w następujących obszarach:

- a) wzmocnienie programu społecznego i tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy w sektorze lotnictwa;
- b) ochrona praw pasażerów;
- c) wejście w nową erę innowacji i technologii cyfrowych;
- d) przyczynianie się do stabilnej unii energetycznej i perspektywiczna polityka w kwestii zmiany klimatu.

Już pobieżna analiza powyższych celów wskazuje, że niektóre z nich są rozbieżne. Nie jest możliwe wzmocnienie konkurencyjności wspólnotowych przewoźników lotniczych przy jednoczesnym rozszerzeniu programu społecznego i realizacji innych postulatów, która jest źródłem kosztów dla unijnych przewoźników lotniczych. Stawia ich to bowiem w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w stosunku do linii spoza Unii Europejskiej.

W celu sformułowania oceny Strategii autorzy przeanalizowali poszczególne problemy, które zostały w niej zdefiniowane. Zidentyfikowali trzy obszary regulacyjne: obszar standardów, obszar rozwoju oraz obszar reguł rynkowych. Do obszaru standardów można zaliczyć następujące kwestie, które zostały uwzględnione w Strategii:

- program społeczny,
- ochrona praw pasażerów,
- ochrona środowiska,
- bezpieczeństwo i ochrona.

W ramach agendy społecznej Komisja zwraca szczególną uwagę na problem tak zwanych niestandardowych form zatrudnienia w lotnictwie, ponieważ stanowią one przejaw zmian utrwalonych wcześniej modeli funkcjonowania przedsiębiorstw sektora lotniczego w obszarze optymalizacji zatrudnienia. Zdaniem autorów te zyskujące w ostatnich latach na popularności rozwiązania, choć prowadzą do obniżenia warunków socjalnych zatrudnianych w ten sposób pracowników, są podyktowane koniecznością utrzymania przez linie lotnicze konkurencyjności na jak najwyższym poziomie. Należy mieć świadomość, że postulowane przez Parlament Europejski ograniczenie możliwości stosowania niestandardowych form zatrudnienia będzie skutkowało spadkiem konkurencyjności przewoźników unijnych, co z kolei może prowadzić do ograniczenia ich rozwoju w stosunku do przewoźników z krajów trzecich, a w konsekwencji do wypychania pracowników sektora lotniczego do przedsiębiorstw pozawspólnotowych ze względu na ograniczony popyt na ich pracę ze strony przewoźników unijnych. Również postulat rozwiązania problemu strajków kontrolerów lotów, które w istotny sposób zaburzają funkcjonowanie europejskiego systemu transportu lotniczego, należy uznać za zasadny, szczególnie że problem ten nasila się w ostatnich latach.

W zakresie ochrony praw pasażerów Komisja Europejska wzywa Radę i Parlament Europejski do przyjęcia nowelizacji rozporządzenia 261/2004. Do tego czasu, aby zapewnić prawidłowe stosowanie przepisów z uwzględnieniem odpowiednich wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Komisja planuje wydanie wytycznych odnośnie do stosowania przepisów rozporządzenia. Ponadto Komisja zamierza zbadać, jak promować współpracę pomiędzy Krajowymi Organami Wykonawczymi (*National Enforcement Bodies* – NEBs). Zdaniem autorów podczas prac nad znowelizowanymi przepisami dotyczącymi ochrony praw pasażerów niezbędne jest zrównoważone podejście uwzględniające zarówno kwestie konkurencyjności i efektywności funkcjonowania linii lotniczych, jak i potrzebę ochrony pasażerów. Taka filozofia powinna przyświecać zarówno wytycznym, które powinny być w najbliższym czasie opublikowane, jak i odłożonej w czasie nowelizacji rozporządzenia 261/2004.

Kolejnym ważnym elementem działań Komisji Europejskiej realizowanym w ramach ambitnych standardów w obszarze lotniczym są kwestie ochrony środowiska. Komisja aktywnie działa zarówno w obszarze ochrony przed emisją gazów, jak i hałasu. Ochrona środowiska może się wiązać ze znacznymi kosztami dla uczestników rynku lotniczego, stąd Komisja również w tym przypadku powinna poszukiwać zrównoważonego podejścia. Na przykład skuteczne działanie systemu handlu emisjami zależy od jego możliwie globalnego zastosowania. Funkcjonujący obecnie regionalny system prowadzi jedynie do spadku konkurencyjności objętych nim podmiotów.

W obszarze bezpieczeństwa i ochrony należy zwrócić uwagę przede wszystkim na postulat wdrożenia koncepcji jednolitego obszaru ochrony, który oprócz państw członkowskich Unii Europejskiej obejmowałby także kraje będące głównymi partnerami handlowymi Unii. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na jednokrotne poddawanie pasażerów kontroli bezpieczeństwa w porcie wylotu, bez potrzeby ponownej kontroli w porcie transferowym znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Analogicznym rozwiązaniem w przypadku transportu ładunków jest rozszerzenie koncepcji bezpiecznego łańcucha dostaw, który pozwala ograniczyć liczbę kontroli bezpieczeństwa ładunków w portach lotniczych poprzez wykorzystanie instytucji znanego i uznanego nadawcy oraz zarejestrowanego agenta. W kontekście dynamicznego rozwoju technicznego w zakresie bezzałogowych statków powietrznych niezbędne jest zapewnienie odpowiednich standardów bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej z uwzględnieniem obecności nowych użytkowników tej przestrzeni.

Kolejną dziedziną regulacji wspólnotowych jest obszar rozwoju, do którego można przyporządkować następujące wyróżnione przez Komisję zagadnienia regulacyjne:

- a) przepustowość infrastruktury lotniczej;
- b) *connectivity* rozumiane jako rozszerzone o aspekty jakościowe pojęcie lotniczej dostępności transportowej;
- c) badania, rozwój i innowacje.

Komisja dostrzega problemy związane z zapewnieniem odpowiedniej przepustowości infrastruktury lotniczej. Przede wszystkim wzywa ona Parlament Europejski do przyjęcia pakietu legislacyjnego SES 2+. Należy jednak zwrócić uwagę, że Strategia nie odnosi się do jednego z kluczowych elementów SES, a mianowicie do systemu skuteczności działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej, który wciąż działa nieefektywnie. Inne propozycje Komisji, takie jak zdefiniowanie zadań Eurocontrol i EASA pod kątem zarządzania ruchem lotniczym, współpraca menedżera sieci z kluczowymi partnerami Unii Europejskiej czy wdrażanie rozwiązań technologicznych i operacyjnych poprzez program SESAR, są z całą pewnością krokami w dobrą stronę, niemniej jednak przynajmniej w części brakuje uszczegółowienia, w jaki sposób Komisja zamierza je realizować². Komisja pomija też na poziomie Strategii ważną kwestię, a mianowicie wspólne zarządzanie przepustowością przestrzeni powietrznej i lotnisk.

Zaskakująco mało miejsca w dokumencie Komisja poświęca zagadnieniom *connectivity*. W tym zakresie ogranicza się do podkreślenia istotności monitorowania tego zjawiska. Zobowiązuje się do współpracy z Europejskim Obserwatorium ds. Przepustowości i Jakości w celu monitorowania trendów w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego *connectivity*, jak również zidentyfikowania jakichkolwiek niedostatków w tym zakresie oraz środków, które można przedsięwziąć. O tym, jak ważne jest to zagadnienie i jak ważne jest jego należyte interpretowanie i działanie na rzecz poprawy dostępności, świadczą wyniki badań w tym zakresie przeprowadzone ostatnio przez ACI Europe i Komisję Europejską. Komisja podaje, że najlepiej skomunikowane

² Jedynym szczegółowo zdefiniowanym działaniem jest realizacja programu SESAR.

kraje wśród krajów, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 roku, Polska i Słowacja, notują obecnie poziom *connectivity* podobny do krajów najgorszych wśród tak zwanej starej „15” Unii, czyli Finlandii, Grecji i Belgii. Co więcej, w porównaniu do Polski wielkość *connectivity per capita* była aż przeszło 9,5-krotnie wyższa w Irlandii i blisko 7 razy wyższa w Finlandii. Ten przykład wskazuje na rzeczywistą przepaść w skomunikowaniu lotniczym wewnątrz Europy. Takie różnice z pewnością wymagają zdecydowanych i jasno sprecyzowanych działań ze strony Komisji Europejskiej.

Trzecim obszarem wyróżnionym przez autorów jest dziedzina reguł rynkowych, w ramach której można zidentyfikować dwa zestawy zagadnień wymienianych w Strategii jako wymagające rewizji pod kątem regulacji:

- liberalizacja i uczciwa konkurencja na światowym rynku lotniczym,
- własność i kontrola przewoźników lotniczych.

Komisja Europejska zwraca uwagę na przesunięcie się ekonomicznego środka ciężkości w stronę wschodnią, silny wzrost ruchu lotniczego i rozwój silnych konkurentów w tym rejonie świata. Wskazuje, że europejscy przewoźnicy wprawdzie funkcjonują na w pełni zliberalizowanym rynku wewnątrz europejskim, jednak w wymiarze zewnętrznym wciąż są ograniczani w dostępie do rynków, źródeł kapitału oraz do połączeń i tworzenia grup lotniczych bez ryzyka utraty praw przewozowych. Należy uznać, że dalsza liberalizacja europejskiego rynku lotniczego w wymiarze zewnętrznym to z pewnością duża szansa dla Europy w kontekście stymulacji wymiany handlowej i rozwoju gospodarczego oraz wzmocnienia europejskiego sektora przewozów pod warunkiem zapewnienia równych szans na rynku dla przewoźników lotniczych. Wydaje się, że Komisja słusznie wybrała kraje głównie z Bliskiego i Dalekiego Wschodu, gdyż otwarcie rynków w tym rejonie świata może przynieść Europie największe korzyści. Wątpliwość budzi jednak to, czy w ramach tak ambitnie wyznaczonych celów negocjacji umów dwustronnych z partnerami, którzy często posiadają rozbieżne stanowiska w stosunku do Europy w niektórych ważnych kwestiach, choćby kwestiach konkurencji, nie powinno się ustalić kolejności prowadzenia negocjacji na podstawie wyznaczonych priorytetów.

Analizując propozycje Komisji w kwestii konkurencji w wymiarze globalnym, należy zauważyć, że jest to niezwykle złożone zagadnienie, w ramach którego stanowiska i interesy znaczących gospodarczo i pod względem ruchu lotniczego krajów istotnie się różnią. Mając to na uwadze, zaproponowane przez Komisję wielopłaszczyznowe działania wydają się jak najbardziej uzasadnione.

Kolejnym ważnym elementem funkcjonowania rynku transportu lotniczego podejmowanym przez Komisję Europejską są zagadnienia własności i kontroli przewoźników lotniczych. W tekście Strategii czytamy: „Z uwagi na znaczenie gospodarcze i finansowe wielu linii lotniczych i znaczne potrzeby finansowe linii lotniczych, zapewniające ich skuteczne funkcjonowanie w wysoce konkurencyjnym otoczeniu, należy dokładnie zbadać pod tym kątem adekwatność i znaczenie wymogów w zakresie własności i kontroli objętych rozporządzeniem 1008/2008”. Zdaniem autorów stwierdzenie to należy w pierwszej kolejności zestawzić z nieuchronną, postępującą konsolidacją europejskiego sektora przewoźników lotniczych, ograniczonym zainteresowaniem dużych europejskich grup przewoźników przyłączaniem kolejnych, zwłaszcza małych i średnich linii, a przez to również znacznymi dysproporcjami w sile konkurencyjnej przewoźników na kontynencie i w efekcie znacznym pogłębieniem już i tak bardzo dużych różnic w Europie pod względem *connectivity*. Bieżące podejście do kwestii własności wymaga rewizji w obliczu konieczności zapewnienia konkurencyjności lotnictwa europejskiego

OCENA POLITYKI REGULACYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ I REKOMENDACJE

Komisja Europejska stawia przede wszystkim na rozwój i wzrost konkurencyjności sektora lotniczego przy jednoczesnym utrzymaniu, a nawet zwiększeniu standardów w tym obszarze. Jednak cele te i służące im działania w określonych obszarach mają przeciwstawne wektory. Zdaniem autorów zdecydowanie zabrakło w treści Strategii odniesienia do tego, jak Komisja Europejska zamierza pogodzić rozbieżności w stawianych przed lotnictwem ambitnych wyzwaniach. Należy bowiem pamiętać, że jakkolwiek wyznaczanie ambitnych standardów jest dla rynku dobre i zgodne z ideami Unii Europejskiej, to jednak nie może ono być realizowane bez nakładania dodatkowych kosztów i ograniczeń na uczestników rynku lotniczego, co ma bezpośredni negatywny wpływ na ich konkurencyjność na rynku globalnym.

Należy podkreślić, że to cena jest wiodącą determinantą popytu na usługi lotnicze, przez co zdolność do budowania przewag kosztowych decyduje o zdolności konkurencyjnej na rynku usług lotniczych. Rozbudowa ochrony socjalnej pracowników sektora lotniczego, dbanie o najwyższe standardy ochrony środowiska naturalnego, wreszcie najszerszy we wszystkich reżimach regulacyjnych zakres ochrony pasażerów i przysługujących im praw mają oczywisty wpływ na koszty przewoźników lotniczych. W połączeniu z ograniczeniami wynikającymi z proponowanych regulacji mogą skutkować przerzuceniem części lub całości obciążeń na ostatecznych odbiorców usług – pasażerów, zmniejszeniem rentowności podmiotów lub oddaniem pola na rynku przewoźnikom niepodlegającym tak daleko idącym regulacjom czy przewoźnikom z innych gałęzi transportu. W takiej sytuacji osiągnięty skutek byłby przeciwny do zamierzonego. Zamiast zwiększyć konkurencyjność przewoźników unijnych i ich udział w rynku globalnym, nastąpiłoby dalsze pogorszenie ich pozycji rynkowej.

Realizacja wyznaczonych celów wymaga zatem znalezienia poziomu równowagi, w którym zostanie ustawiona odpowiednia relacja pomiędzy konkurencyjnością europejskich przewoźników lotniczych, zarówno w stosunku do ich pozaunijnych konkurentów, jak i innych gałęzi transportu, a poziomem standardów obowiązujących w przewozach lotniczych w komunikacji wewnątrz europejskiej oraz w przewozach z i do Europy. Brak wyznaczenia takiego poziomu równowagi może skutkować odmiennymi efektami od oczekiwanych. W skrajnych przypadkach, na przykład wyznaczenie zbyt wysokich standardów ochrony praw pasażerów, może skutkować silnym zwiększeniem kosztów przewoźników, co będzie prowadzić do ograniczenia oferty lub znacznego podwyższenia cen biletów. Ważne jest, aby przy formułowaniu celów w zakresie szeroko rozumianych standardów i konkurencyjności oraz przy poszukiwaniu równowagi pomiędzy tymi rozbieżnymi celami uwzględniany był poziom *connectivity* poszczególnych krajów i/lub regionów, co pozwoli na optymalizację podejmowanych działań.

Należy przy tym zauważyć, że zdecydowana większość proponowanych przez Komisję działań i rozwiązań w różnych obszarach została zainicjowana przed ogłoszeniem Strategii. Zdaniem autorów nie oznacza to oczywiście, że Komisja powinna poszukiwać nowych dróg wzmocnienia europejskiego sektora lotniczego. Jeśli Komisja uznała, że dotychczasowe działania w tym obszarze skutecznie odpowiadają na potrzeby i problemy zidentyfikowane podczas przeglądu rynku, oznacza to, że regulacje już dotychczas były formułowane we właściwy sposób. Zdaniem autorów nie zmienia to faktu, że od Strategii należy wymagać kroku dalej, w szczególności w obszarach, gdzie dotychczasowe działania nie okazały się wystarczająco skuteczne. Strategia (lub inne dokumenty wchodzące w skład pakietu lotniczego) wymaga również uzupełnienia o bardziej szczegółowe propozycje działań w wielu wskazanych obszarach, jak problem *connectivity*, liberalizacji rynku w różnych aspektach, przepustowości infrastruktury lotniczej, wzmocnienia konkurencyjności podmiotów na europejskim rynku lotniczym, agendy socjalnej,

praw pasażerów i innych. Tak jak już wcześniej wspomniano, w ocenie autorów Strategia powinna być uzupełniona o bardziej holistyczne spojrzenie na problemy europejskiego rynku i sposoby ich rozwiązania. Jest to niezbędne dla zachowania spójności wyznaczanych celów.

W ocenie autorów tylko znalezienie odpowiedniego poziomu równowagi pomiędzy wyznaczonymi ambitnymi celami umożliwi ich realizację, a przez to przyniesie korzyści dla sektora lotniczego w Europie. Mając na uwadze, że cele te są ambitne, a w wielu przypadkach ich realizacja jest czasochłonna, Strategii powinien towarzyszyć harmonogram, który określiłby nie tylko priorytety i kolejność działań, ale też ramy czasowe realizacji poszczególnych celów. To pozwoliłoby na przegląd zasobów i możliwości ich wykonania, a przez to zabezpieczyło ich skuteczną i systematyczną realizację. Należy bowiem pamiętać, że każda, najlepsza nawet strategia wymaga wdrożenia, w przeciwnym wypadku pozostaje bowiem tylko dokumentem, a rynek lotniczy wymaga szybkich, skoordynowanych, zdecydowanych i skutecznych działań. Nie należy przy tym zapominać, że Unia Europejska to zbiór niezależnych krajów reprezentujących różne interesy, struktury administracji i legislacji. Już dziś wiele obszarów, jak na przykład SES, pokazuje, że brak skutecznego egzekwowania realizacji założonych celów spowalnia rozwój europejskiego rynku lotniczego. Mając powyższe na uwadze, autorzy uważają za zasadne, aby w ślad za Strategią Komisja Europejska opracowała dokumenty wykonawcze, w których znajdzie się bardziej szczegółowe odniesienie do propozycji realizacji założonych celów, zostanie opracowany harmonogram ich wdrożenia oraz jednoznacznie będzie określone, w jaki sposób i za pomocą jakich środków Komisja zamierza realizować i egzekwować realizację działań podejmowanych w ramach Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa.

PODSUMOWANIE

Turbulentny, a jednocześnie niezwykle dynamiczny rozwój rynku lotniczego na świecie wymusza podejmowanie odpowiednich decyzji strategicznych nie tylko przez linie lotnicze, ale także przez władze, przy czym w przypadku tych drugich decyzje dotyczą nie tyle posunięć rynkowych, co kroków regulacyjnych. Zbudowanie spójnej strategii regulacyjnej jest niezbędnym warunkiem wdrażania właściwych i adekwatnych regulacji stymulujących rozwój rynku, a jednocześnie zabezpieczających wszystkich jego uczestników przed działaniami mogącymi prowadzić do nieoptymalnej alokacji zasobów. Wiele inicjatyw zasygnalizowanych przez Komisję Europejską w Europejskiej strategii w dziedzinie lotnictwa należy uznać za właściwe i odpowiadające bieżącym wyzwaniom stojącym przed sektorem lotniczym zarówno w Europie, jak i w ujęciu globalnym. Równocześnie należy podkreślić, że niektóre cele wyznaczone przez Komisję są ze sobą sprzeczne. Nie jest możliwe jednoczesne zwiększenie konkurencyjności europejskiego sektora lotniczego na rynku globalnym oraz zwiększenie wymagań wobec linii lotniczych prowadzące do wzrostu kosztów ponoszonych przez przewoźników. Zdaniem autorów niektóre propozycje w zakresie regulacji unijnych w odniesieniu do transportu lotniczego wymagają rewizji. Niemniej jednak wiele z nich należy uznać za odpowiadające potrzebom rynku.

LITERATURA

- Glapiński, A. (2003). Teoria kryzysu państwa podatków Josepha A. Schumpetera. *Ekonomista*, 1.
Katedra Transportu SGH (2011). *Fiskalizm w transporcie – szanse i zagrożenia dla sektora TSL*. Warszawa.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa, Bruksela, 7.12.2015. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0598&from=EN>.
- Król, M. (2011). *Tradycyjny paradygmat regulacyjny branż infrastrukturalnych a współczesny model regulacji tych branż w Unii Europejskiej*. Badanie statutowe. Warszawa: KGS SGH.
- Marciszewska, E., Pieriegud, J. (red.). (2009). *Benchmarking and Best Practices in Transport Sector*. Warsaw: School of Economic.
- Marciszewska, E. (red.). (2013). *Wpływ implementacji regulacji w europejskim systemie transportowym na zmiany strukturalne na rynku usług*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (1985). *Economics. Twelfth Edition*. New York: Mc Graw-Hill Book Company.
- Stigler, G.J. (1972). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1.
- Viscusi, W.K., Harrington, J.E., Vernon, J.M. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge: MIT Press.

REGULATORY FRAMEWORK OF EU TRANSPORT MARKET

- ABSTRACT** | The paper briefly describes the current state of passenger air transport market in the European Union as well as presents the EU regulatory framework of this sector. Special attention was paid to the development of this market and its prospects. Regulatory framework is one of the most important factors of this development and needs to be analyzed thoroughly in order for the regulation to be optimized for growth. Since the core of EU regulation of air transport is the Aviation Strategy for Europe the paper contains many references to this document. The authors discussed the regulatory framework extensively and paid special attention to its most important aspects. The paper characterizes competition in civil aviation in Europe, especially with regard to ensuring fair competition and level playing field. It was stressed that EU air carriers should be protected against unfair practices of their non-EU competitors. Moreover, the problem of ownership of EU carriers was discussed. The authors also paid attention to the problem of transport accessibility in air transport sector (connectivity), including public service obligation concept. One of the key goals of the European Union with regard to air transport is maintaining appropriate standards of social agenda, ensuring passenger rights as well as natural environment protection. The authors assessed these goals pointing out that there is a discrepancy between these and the goals in terms of competitiveness of EU carriers.
- KEYWORDS** | air transport, regulations, European aviation strategy

Translated by Adam Hozzman