

KOMPARÁCIA PROCESOV LIBERALIZÁCIE LETECKEJ DOPRAVY NA VNÚTORNÝCH TRHOCH EÚ A USA

Martin Grančay¹

¹ *Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta medzinárodných vzťahov, Dolnozemska cesta 1/B, 852 35
Bratislava, SR*

Email: martin.grancay@euba.sk

Abstract: The paper focuses on liberalization of air transportation services in the European Union and USA. After analyzing historical developments and current situation on the markets we proceed to identify main similarities and differences between liberalization paths in respective regions. We come to the conclusion that liberalization in the EU is on the higher level than in the USA. Having achieved sufficient level of liberalization, regulators in both EU and USA now concentrate on strengthening air passenger rights. We expect that the biggest obstacles for further liberalization will continue to be composed of a mix of economic and military security concerns and social security of air transportation sector employees.

Keywords: air transportation, common market, common transportation policy, European Union, liberalization, USA.

JEL classification: L93

Doručeno redakci: 7.10.2011; Recenzováno: 13.5.2013; 17.3.2013; Schváleno k publikování: 11.9.2013

Úvod

Letecká doprava je tradične protekcionistickým odvetvím. Prvé veľké aerolínie vznikli ako štátom financované podniky s cieľom využiť výhody, ktoré prináša štátna suverenita nad územím a urýchliť prepravu pošty a cestujúcich. Chicagská konferencia z roku 1944 potvrdila zvrchovanosť štátov nad vlastným vzdušným priestorom a rozšírila ju o nemožnosť prevádzkovania pravidelných medzinárodných liniek bez predošlého uzatvorenia bilaterálnej zmluvy. Väčšina štátov sveta využila ustanovenia Chicagskej konferencie stelesnené v Dohode o medzinárodnom civilnom letectve (1944) na vybudovanie silných vládou kontrolovaných aerolínií. Nasledujúcich tridsať rokov bolo sprevádzaných vysokými letovými tarifikami, obmedzenou ponukou letov, slabou diverzifikáciou produktu a všeobecným potvrdením štatútu leteckej dopravy ako luxusného produktu pre horných desaťtisíc, ktorý sa len pomaly od 60. rokov stával dostupným aj pre vyššie triedy strednej vrstvy. Táto situácia sa radikálne zmenila až v osemdesiatych rokoch 20. storočia v dôsledku liberalizácie a deregulácie leteckých trhov – najskôr v USA, neskôr v EÚ a postupne aj v iných štátoch sveta.

Predkladaná stať je členená do troch hlavných kapitol. Cieľom prvých dvoch je analýza priebehu liberalizácie leteckej dopravy na vnútorných trhoch USA a Európskeho spoločenstva, resp. EÚ. Nasledujúca časť identifikuje spoločné a odlišné črty liberalizácie a rieši otázky dosiahnutého stupňa liberalizácie.

1 Liberalizácia leteckej dopravy v USA

V období po druhej svetovej vojne bol vnútorný trh leteckej dopravy USA organizovaný prísne reštriktívnym spôsobom. Na jeho čele stáli dve inštitúcie, ktoré stanovovali jasné pravidlá fungovania trhu. Úrad pre civilné letectvo (Civil Aeronautics Administration, CAA) bol zodpovedný za bezpečnosť, certifikáciu pilotov a lietadiel a organizáciu letových dráh. Z ekonomického hľadiska je významná jeho sesterská inštitúcia, Rada pre civilné letectvo (Civil Aeronautics Board, CAB), ktorá riadila všetky obchodno-prevádzkové záležitosti

civilného letectva. Kongres pred jej zriadením uznal, že ekonomická regulácia musí byť vykonávaná vo verejnom záujme, avšak nedefinoval tento termín. CAB tak až do r. 1978 prijímala autonómne rozhodnutia o verejnom záujme a významným spôsobom deformovala letecký trh.¹ CAB regulovala ceny leteniek, dezignovala aerolínie, povoľovala, resp. zamietala zriaďovanie nových liniek, určovala ich kapacitu, časové rozpisy letov a pod. V tomto prostredí celý rozhodovací proces, ktorý v iných sektoroch trhových ekonomík bežne patrí do kompetencie podnikateľských subjektov a rozhoduje o ich úspechu či zlyhaní, bol prenesený na federálneho regulátora, viedol k neefektívite a slabému manažmentu leteckých dopravcov. Vstup nových aerolínií na trh bol takmer nemožný a vstup existujúcich aerolínií na nové trhy zdĺhavý a často v konečnom dôsledku zamietnutý.² Konkurencia sa tak obmedzila len na služby doplnkového významu v leteckej doprave, ako napr. dizajn uniformy a prístup leteckého personálu k cestujúcim, kvalita stravovania na palube a pod.

V r. 1958 bola zriadená Federálna letecká agentúra (Federal Aviation Agency), neskôr premenovaná na Federálny letecký úrad (Federal Aviation Administration, FAA). Na FAA sa preniesli všetky bezpečnostné kompetencie CAA a CAB, v oblasti obchodno-prevádzkovej regulácie ale neprišlo k žiadnej zmene.

Je dôležité poznamenať, že kým letecká doprava medzi jednotlivými federálnymi štátmi bola spravovaná CAB, vnútroštátnu dopravu regulovali samotné štáty. Poole s Butlerom (1998) si všímajú, že v štátoch s liberálnymi zákonmi (napr. Kalifornia) panovala na vnútroštátnom leteckom trhu bujná konkurencia. Vďaka tomu došlo napr. v Texase začiatkom sedemdesiatych rokov k silnému konkurenčnému boju medzi aerolíniami, z ktorého ako víťaz vzišla letecká spoločnosť Southwest Airlines³ a položila tak základ modelu nízkonákladových aerolínií.

Úvahy o federálnej liberalizácii leteckej dopravy začali nadobúdať na sile v 70-tych rokoch pod vedením massachusettského senátora Teda Kennedyho, ktorý organizoval zasadania senátneho výboru zaoberajúce sa možnosťami deregulácie federálneho leteckého trhu. Dynamiku celému procesu dodalo zvolenie Jimmyho Cartera za prezidenta a jeho nástup do funkcie v r. 1977. Carter bol známy svojím pozitívnym postojom k liberalizácii a k voľnej hospodárskej súťaži. Pod jeho vedením bol v roku 1978 schválený a do účinnosti vstúpil *Zákon o deregulácii letectva* (Airline Deregulation Act, ADA).⁴ Tento možno podľa nášho názoru považovať za vnútroštátny zákon s historicky najväčšími implikáciami pre celosvetové letectvo. Hlavnými cieľmi ADA boli:

- udržanie bezpečnosti ako najprioritnejšieho cieľa leteckej dopravy;
- maximálna dôvera vo voľnú hospodársku súťaž v poskytovaní leteckých služieb;
- podpora rozvoja leteckých služieb vo veľkých urbánnych oblastiach prostredníctvom druhotných, resp. satelitných letísk;
- zamedzenie koncentrácii ponuky, ktorá by mohla viesť k nadmerne vysokým cenám, obmedzeniu služieb a vylúčeniu konkurencie;

¹ Z dnešného pohľadu je jasné, že systém pod patronátom CAB bol neefektívny, viedol k vysokým cenám leteniek, slabým službám a zlej štruktúre trhu. Na druhej strane je nutné uznať, že v období po druhej svetovej vojne boli protekcionizmus a reštriktívne opatrenia populárnou filozofiou na celom svete.

² Príčinou zamietnutia boli prevažne ekonomické, ale aj bezpečnostné faktory.

³ Po vstupe Southwestu na trh spustili konkurenti Braniff a Texas International cenovú vojnu. V jej dôsledku Southwest znížil tarifu za lety z Dallasu do Houstonu na 13 USD. Southwest prežil a dnes je z neho legendárna a obdivovaná spoločnosť. Braniff a Texas International neskôr zbankrotovali (Doganis, 2007).

⁴ Plný názov ADA znie: „Zákon, ktorý novelizuje Federálny letecký zákon z r. 1958, za účelom podpory, rozvoja a dosiahnutia systému leteckej dopravy, ktorý sa spolieha na konkurenčné trhové sily pri rozhodovaní o kvalite, šírke a cene leteckých služieb a pre iné účely“.

- podpora vstupu nových účastníkov na trh a podpora vstupu existujúcich účastníkov na nové trhy.

Zákon bol pozitívne prijímaný naprieč celým americkým politickým spektrom. V Snemovni reprezentantov bol schválený v pomere hlasov 356:6 a v Senáte 82:4. To dokazuje význam vplyvu Teda Kennedyho a Jimmyho Cartera, a všeobecnú ochotu Kongresu vzdať sa reštriktívnych opatrení a v duchu tradícií USA podporovať voľný trh.

Zákon o deregulácii letectva zmenil zásady fungovania amerického civilného letectva takpovediac zo dňa na deň. Reštriktívne opatrenia uvoľnili cestu liberalizácii a voľnej ruke trhu. ADA obsahoval nasledovné najdôležitejšie zmeny:

- zjednodušili sa podmienky vstupu na trh;
- obmedzila sa možnosť CAB zasahovať do cenotvorby aerolínií;
- skončila sa prax subvencovania leteckej prepravy pošty;
- bolo zakázané poskytovanie finančnej pomoci medzi aerolíniami navzájom.

Následne bola za vlády Ronalda Reagana osobitným zákonom v r. 1984 zrušená Rada pre civilné letectvo (CAB) a jej zostávajúce kompetencie boli prenesené na Ministerstvo dopravy (DOT).

Deregulácia leteckého trhu USA priniesla dve základné zmeny v organizácii letectva. Z poskytovania priamych služieb medzi vybranými mestami aerolínie masovo prešli na podnikateľský model, ktorý zaviedla atlantská Delta Airlines – **model hub-and-spokes**. Ide o systém organizácie letov, kedy na dané letisko (hub) vo vlnách prilietajú lety z iných, obyčajne menších letísk (spokes) a po transfere pasažierov lety vo vlnách opäť odlietajú. Pasažier sa tak s jediným prestupom môže dostať do širokého počtu destinácií. Pre aerolínie znamená tento systém zefektívnenie nákladovej bázy a tvorbu silnej trhovej pozície v oblasti hubu. Systém hub-and-spokes je dnes najvýznamnejším spôsobom organizácie letového poriadku klasických sieťových aerolínií, resp. aliancií.

V osemdesiatych rokoch sa následkom liberalizácie v USA do popredia začali dostávať **nízkonákladové aerolínie**. Priekopníkom boli už spomínané Southwest Airlines, ktoré sa z malého texaského dopravcu vypracovali na jednu z najvýznamnejších svetových leteckých spoločností.⁵ Southwest dokonale využil otvorenie trhu a prostredníctvom stratégie založenej na nízkych nákladoch a nízkych cenách vyvolal nový dopyt. Úspora nákladov bola dosiahnutá novátorským prístupom k poskytovaniu služieb, kedy sú palubné služby obmedzené na minimum a lety sa prevádzkujú z lacnejších sekundárnych letísk v blízkosti aglomerácií. Príklad Southwestu nasledovali po liberalizácii v Európe Ryanair, easyJet a desiatky spoločností na celom svete.⁶

Významný spotrebiteľský benefit liberalizácie predstavovali nižšie ceny leteniek. Aj napriek tomu, že ako upozorňuje ICAO (2003), plné ceny leteniek po deregulácii v r. 1978 stúpili, deregulácia umožnila predaj letov za zlacnené reštriktívne tarify, ktoré dovtedy boli zakázané s cieľom ochrany oligopolnej pozície etablovaných aerolínií. Cena sa tak stala prostriedkom konkurenčného boja. Štúdia vypracovaná US GAO (1996) identifikuje zníženie cien za pätnásť rokov po deregulácii na 8-10%. Ekonómovia z Univerzity Georga Masona vo Virginii odhadujú ročné zvýšenie spotrebiteľského prebytku následkom nižších cien leteniek na 19,4

⁵ V súčasnosti sú Southwest Airlines podľa počtu pasažierov tretie najväčšie aerolínie sveta (po Delta Airlines a United-Continental), pričom poskytujú výlučne domáce lety. Zahraničné lety do oblasti Karibiku prevádzkuje ich dcérska spoločnosť Air Tran.

⁶ K tejto téme možno odporučiť publikácie Gittela (2005) a Creaton (2007).

miliárd USD (Poole a Butler, 1998). Nízke ceny tiež priniesli rýchly rast počtu pasažierov a zvýšenie využitia kapacity lietadiel.

Voľná ruka trhu zapríčinila pád mnohých leteckých spoločností. Následkom prísnej regulácie pred r. 1978, keď veľké aerolínie neboli vystavené voľným trhovým konkurenčným silám, fungovali tieto neefektívne, mali nadmernú nevyužitú kapacitu, prevádzkovali neekonomické letecké spojenia a ich manažment nebol pripravený na razantné kroky. Pod vplyvom konkurenčného tlaku zbankrotovali Braniff (1982), Eastern Airlines (1991), PanAm (1991) a takmer sto ďalších leteckých spoločností. Došlo tak k ozdraveniu leteckého sektora v USA.

Liberalizácia za Carterovej vlády mala pozitívne efekty aj na zahraničnú konkurencieschopnosť amerických aerolínií. Ako si všíma Stober (2003), kým pri Carterovom nástupe do funkcie obsluhovali transatlantické linky len spoločnosti PanAm a TWA, v priebehu štvorročného funkčného obdobia Carterovej administratívy pribudli Delta, Northwest a neskôr aj ďalšie aerolínie. Spolu s inými krokmi Carterovej vlády vedúcimi k liberalizácii bilaterálnych leteckých dohôd sa tak významne zvýšil vplyv amerických leteckých spoločností vo svete.

Na základe uvedených identifikovaných dopadov tvrdíme, že prijatie ADA bolo jednoznačne pozitívnym krokom, ktorý prispel k rozvoju amerického leteckého trhu z kvantitatívneho aj kvalitatívneho hľadiska. Postupne sa americkou liberalizáciou a jej výsledkami inšpirovali ďalšie krajiny. ADA je preto, ako sme už uviedli, podľa nášho názoru vnútroštátny zákon s historicky najväčšími implikáciami pre celosvetové letectvo.⁷

2 Liberalizácia leteckej dopravy v EÚ

Pravidelná letecká doprava sa v EÚ⁸ pôvodne prevádzkovala na základe bilaterálnych ASAs. Protekcionistické ASAs postupne pod vedením Spojeného kráľovstva a Holandska od r. 1984 uvoľňovali cestu liberálnejším bilaterálnym dohodám. V týchto si signatári udeľovali voľnú 3., 4., čiastočnú 5. slobodu vzduchu⁹ a rušili dezignčné a kapacitné obmedzenia; zachovávali však národnostnú klauzulu – letecké služby medzi dvomi štátmi tak aj naďalej mohli

⁷ Ako negatívum prijatia ADA sa často spomína zníženie bezpečnosti leteckej dopravy v USA. Tento argument je však veľkou časťou vedeckej verejnosti spochybňovaný.

⁸ Z dôvodu prehľadnosti a v záujme zachovania terminologickej jednotnosti používame názov Európska únia (EÚ), aj napriek tomu, že v období pred r. 1993 oficiálny názov tohto integračného zoskupenia znel Európske spoločenstvo, resp. Európske spoločenstvá.

⁹ Slobody vzduchu sú základnými stavebnými kameňmi medzinárodného civilného letectva. Predstavujú štandardizovaný súbor práv, ktoré riadia komerčnú dimenziu medzinárodnej civilnej leteckej dopravy. Boli zavedené Chicagskou konferenciou v r. 1944. Poskytujú si ich štáty medzi sebou navzájom, pričom čím väčší počet práv si udelia, tým liberálnejšie sú letecké vzťahy medzi nimi. Existuje päť základných a štyri odvodené slobody vzduchu:

1. sloboda: Právo preletu cez vzdušný priestor krajiny na ceste do bodu v inej krajine.
2. sloboda: Právo pristáť v krajine na technické účely, napr. na dotankovanie paliva.
3. sloboda: Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu z vlastnej krajiny do druhého štátu.
4. sloboda: Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu z druhého štátu do vlastnej krajiny.
5. sloboda: Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu z vlastnej krajiny do druhého štátu, a následne do tretieho štátu, pričom existuje možnosť výstupu a nástupu v druhom štáte.
6. sloboda: Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu medzi dvomi cudzími krajinami s medzipristátím vo vlastnej krajine.
7. sloboda: Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu na samostatnej linke medzi dvomi cudzími krajinami.
8. sloboda: Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu na vnútroštátnej linke cudzej krajiny, pričom táto je súčasťou dlhšej medzinárodnej linky východnej z alebo smerujúcej do domácej krajiny dopravcu.
9. sloboda (voľná kabotáž): Právo prepravovať pasažierov, cargo a poštu na samostatnej vnútroštátnej linke cudzej krajiny.

poskytovať iba aerolínie týchto dvoch štátov. Vlády krajín EÚ nemali záujem na zmene *statusu quo*. Opačného názoru bola Európska komisia (EK), ktorá už od sedemdesiatych rokov navrhovala opatrenia na zrušenie bilaterálneho systému a vytvorenie spoločného leteckého trhu. Tvrdila, že existujúci systém je v rozpore s ustanoveniami Rímskej zmluvy o hospodárskej súťaži.

Zlom predstavovalo rozhodnutie Európskeho súdneho dvora (ESD) z r. 1986 v prípade *Nouvelles Frontières*, keď ESD explicitne uznal, že „pravidlá hospodárskej súťaže [Rímskej] zmluvy, predovšetkým články 85-90 sú aplikovateľné na dopravu,“ a to aj na dopravu leteckú.¹⁰ EK tak dostala argument pre konanie voči leteckým spoločnostiam a členským štátom na základe porušovania čl. 85.¹¹ Významnou podporou liberalizácii bolo tiež prijatie *Jednotného európskeho aktu* v r. 1986, ktorý zmenil rozhodovací proces z jednomyseľného hlasovania na väčšinové a zjednodušil tak budovanie vnútorného trhu, vrátane vnútorného trhu pre sektor letectva.

Rozhodnutie ESD a *Jednotný európsky akt* spolu s tlakom Komisie viedli k schváleniu prvého z troch balíčkov opatrení na liberalizáciu leteckej dopravy v decembri 1987 a druhého v júni 1990. Oba z nich zachovali systém bilaterálnych leteckých dohôd, avšak vo významnej miere obmedzili možnosť vlád protekcionistickými opatreniami ovplyvňovať hospodársku súťaž. Zaviedli nové pravidlá cenotvorby a graduálne odstraňovali kapacitné a dezignáčne limity. Rozšírilo sa udeľovanie piatej slobody vzduchu. Zároveň prvé dva balíčky obmedzili slobodu leteckých dopravcov uzatvárať dohody o spolupráci a zúčastňovať sa tarifných mechanizmov organizácie IATA (Medzinárodné združenie leteckých dopravcov), ktoré predstavovali de facto kartelové dohody o cenách leteckej dopravy.

Liberalizácia leteckej dopravy v EÚ bola dovŕšená prijatím tretieho balíčka opatrení s účinnosťou od 1.1.1993. Tento pozostával z troch samostatných nariadení Rady upravujúcich udeľovanie licencií leteckým dopravcom, prístup k trhu a cestovné a sadzby v leteckých dopravných službách.¹² Najvýznamnejším opatrením bolo udelenie 1.-7. slobody vzduchu všetkým licencovaným komunitárnym leteckým dopravcom a udelenie 8. slobody za predpokladu, že kabotážna preprava nepresiahne 50% kapacity daného trhu. Po uplynutí prechodného obdobia bola v apríli 1997 povolená voľná kabotáž (t. j. 9. sloboda), čo

¹⁰ Pozri Rozhodnutie ESD 61984J0209 z 30. apríla 1986 v prípadoch 209-213/84.

¹¹ Čl. 85 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva:

1. Nasledujúce sa zakazuje ako nezlučiteľné so spoločným trhom: všetky dohody medzi podnikateľmi, rozhodnutia združení podnikateľov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylučovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci spoločného trhu, najmä tie, ktoré: a) priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny alebo iné obchodné podmienky; b) obmedzujú alebo kontrolujú výrobu, odbyt, technický rozvoj alebo investície; c) rozdeľujú trhy alebo zdroje zásobovania; d) uplatňujú nerovnaké podmienky pri rovnakých plneniach voči ostatným obchodným partnerom, čím ich v hospodárskej súťaži znevýhodňujú; e) podmieňujú uzatváranie zmlúv s ostatnými zmluvnými stranami prijatím dodatočných záväzkov, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv.

2. Všetky dohody alebo rozhodnutia zakázané podľa tohto článku sú automaticky neplatné.

3. Ustanovenia odseku 1 sa však neuplatnia na:

- dohody alebo kategórie dohôd medzi podnikateľmi,
- rozhodnutia alebo kategórie rozhodnutí združení podnikateľov,
- zosúladené postupy alebo kategórie zosúladených postupov,

ktoré prispievajú k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru alebo k podpore technického alebo hospodárskeho pokroku, pričom umožňujú spotrebiteľom primeraný podiel na výhodách z toho vyplývajúcich, a ktoré: a) neukladajú príslušným podnikateľom obmedzenia, ktoré nie sú nevyhnutné pre dosiahnutie týchto cieľov a b) neumožňujú týmto podnikateľom vylúčiť hospodársku súťaž vo vzťahu k podstatnej časti daných výrobkov.

¹² Pozri Nariadenia Rady (EHS) č. 2407-2409/1992.

znamenal úplné zrušenie národnostnej klauzuly pre komunitárne aerolínie. Letecký trh vtedajších 15 členských štátov EÚ sa tak stal spoločnou leteckou zónou, t. j. zónou so vzájomne udelenými všetkými 9 slobodami vzduchu. Neskôr sa do projektu zapojili Nórsko, Island a Švajčiarsko a rozšírením EÚ v r. 2004 a 2007 k spoločnému leteckému trhu pribudlo 12 nových členských krajín. Tretím balíčkom sa tiež zjednotili podmienky udeľovania licencií aerolíniám a boli zrušené všetky kapacitné obmedzenia. Cenové reštrikcie boli povolené iba v prípade plošných, extrémne vysokých alebo poškodzujúco nízkych taríf leteník, pričom toto únikové ustanovenie sa dodnes nepoužilo. Za účelom zachovania niektorých kľúčových vnútroštátnych spojení, ktoré by v liberalizovaných trhových podmienkach mohli byť z dôvodu nízkej, resp. negatívnej výnosnosti zrušené (ako napr. pravidelné letecké spojenia na letiská v okrajových a rozvojových oblastiach) bol zavedený inštitút povinných verejných služieb.

Tabuľka 1 porovnáva obsah troch liberalizačných balíčkov a poukazuje na graduálnu postupnosť opatrení v jednotlivých oblastiach. V r. 2008 bol proces liberalizácie zavŕšený zjednotením predchádzajúcich nariadení do jedného súhrnného právneho dokumentu.¹³

Tabuľka 1: Tri balíčky opatrení liberalizujúce leteckú dopravu v EÚ

OPATRENIE	1. balík Od 1.1.1988			2. balík Od 1.11.1990			3. balík Od 1.1.1993
Tarify	Tarifa discount deep discount iné	% refer. tarify 66-90 45-65	Schvaľo vanie autom. autom. dvojitý súhlas	Tarifa fully flexible normal econ. discount deep discount iné	% refer. tarify 106+ 95-105 80-94 30-79	Schvaľo vanie dvojitý nesúhlas autom. autom. autom. dvojitý súhlas	Voľná cenotvorba Štáty/EK môžu zasiahnuť iba ak: a) ceny sú privysoké vzhľadom na náklady b) ceny sa trvalo pohybujú smerom nadol a spôsobujú veľké straty
Dezignácia	Viacnásobná dezignácia: od 250 000 pas. (1. rok) od 200 000 pas./1 200 spiat. letov (2. rok) od 180 000 pas./1 000 spiat. letov (3. rok)			Viacnásobná dezignácia: od 140 000 pas./800 spiat. letov (jan. 1991) od 100 000 pas./600 spiat. letov (jan. 1992)			Neobmedzene
Kapacita	Hraničná deľba kapacity medzi štátmi: 45:55% (jan. 1988) 40:60% (okt. 1988)			Hraničná deľba kapacity medzi štátmi: 40:60% Kapacita môže byť zvyšovaná o 7,5% ročne			Neobmedzená
Slobody vzduchu	3. a 4. sloboda pre lety na hubové letiská 5. sloboda do výšky 30% kapacity Dodatočné 5. slobody pre Írsko a Portugalsko Povolená kombinácia bodov Existencia výnimiek			3. a 4. sloboda medzi všetkými letiskami 5. sloboda do výšky 50% kapacity Zavedenie povinných verejných služieb			Plný prístup ku všetkým vnútroúlným linkám bez práva kabotáže Výnimky pre grécke a Azorské ostrovy Povolená 8. sloboda do 50% kapacity Rozvoj povinných verejných služieb
							Voľná kabotáž od apríla 1997

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa InterVISTAS (2006, s. 31).

¹³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve.

Liberalizáciu leteckého trhu EÚ jednoznačne považujeme za úplnejšiu ako liberalizáciu v USA. Môžeme sa pritom odvolať predovšetkým na prísne pravidlá pre poskytovanie štátnej pomoci, ktoré v USA chýbajú. Štátna pomoc musí byť schválená Európskou komisiou a poskytuje sa na princípe „prvý a posledný krát.“ Na druhej strane, domnievame sa, že liberalizácia leteckého trhu v EÚ sa neuskutočnila samoúčelne. Bola súčasťou širokého prúdu iniciatív, ktorý viedol k vytvoreniu spoločného vnútorného trhu EÚ v r. 1993. Liberalizácia v letectve tak bola iba jedným z mnohých bodov programu, čo umožnilo jej relatívne hladký priebeh bez silnej opozície.

Špecifikom liberalizácie v EÚ je – vzhľadom na sociálny rozmer tejto inštitúcie – paralelné prijímanie právnych aktov upravujúcich konanie podnikateľských subjektov vo vzťahu k spotrebiteľom. Deregulácia vstupu na trh a podmienok poskytovania služieb je sprevádzaná sprísnením regulácie kvality týchto služieb. Ako príklady môžeme spomenúť ustanovenie striktných pravidiel systému náhrad a pomoci cestujúcim pri meškaní a zrušení letov¹⁴ alebo povinnosť predajcov uvádzať vždy konečnú cenu leteniek vrátane všetkých daní a poplatkov.¹⁵

Vedecká verejnosť sa zhoduje, že najdôležitejším prínosom liberalizácie bolo stimulovanie rozvoja nízkonákladových aerolínií (LCC). Liberalizácia zjednodušila strategické plánovanie pre manažmenty LCC, pretože povolila prístup všetkých licencovaných komunitárnych aerolínií na de facto všetky letiská EÚ a odstránila akékoľvek obmedzenia kapacity a stanovenia taríf. Model LCC sa tak mohol v Európe plne rozvinúť. InterVISTAS (2006) vo svojej štúdii upozorňuje, že úplné prejavenie dôsledkov liberalizácie trvalo 5 rokov, t. j. do r. 1998. Odvtedy do r. 2008 stúpol podiel európskych LCC na celkovej európskej leteckej doprave deväťnásobne, z 3,7 na 34,1% kapacity (Európska komisia, 2009).

Liberalizácia viedla podľa Richmana a Lyle (2006) k nižším cenám leteniek (za osem rokov po prijatí tretieho balíčka klesli ceny leteniek v priemere o 15% v stálych cenách), lepším službám a zvýšeniu počtu pasažierov o 44 miliónov, čo predstavuje 33-percentný nárast. Rast objemu leteckej dopravy všeobecne vedie k podpore cestovného ruchu a iných odvetví hospodárstva. Vybudovanie spoločnej leteckej zóny v EÚ tak podľa odhadov prinieslo vytvorenie 1,4 milióna nových pracovných miest a prispelo k tvorbe HDP vo výške 85 miliárd USD (InterVISTAS, 2006). Zlepšila sa tiež hospodárska súťaž na leteckom trhu: počet komunitárnych leteckých spojení sa zvýšil o 170 % a počet leteckých spojení obsluhovaných viac ako dvomi aerolíniami o 300 % (Európska komisia, 2007). Vytvorenie spoločného trhu prinieslo vlnu fúzií (Air France/KLM), zakladania zahraničných pobočiek leteckých spoločností (holandské KLM založilo KLM uk v Británii, British Airways Deutsche BA v Nemecku a pod.) a rozšírenie aliančnej spolupráce.

V súčasnosti zamestnáva letecká doprava v Európe 4,2 milióna pracovníkov a prispieva k tvorbe HDP vo výške 331 mld. USD ročne. Ak započítame indukované dopady, uvedené čísla vzrastú na 7,6 milióna zamestnancov a 1,2 bilióna USD (ATAG, 2008). Domnievame sa, že bez liberalizácie leteckého trhu v EÚ by pozitívne dopady leteckej dopravy boli omnoho nižšie.

EÚ sa liberalizáciou stala prvým svetovým regiónom, kde štáty na multilaterálnej báze zrušili národnostnú klauzulu a do budúcnosti je preto vzorom pre podobné iniciatívy v iných regiónoch. EÚ pritom predpokladá rozšírenie spoločného trhu aj na nečlenské krajiny z

¹⁴ Pozri Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004.

¹⁵ Pozri Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008, čl. 23.

oblasti Stredozemného mora. Otvorením svojho spoločného leteckého trhu aj pre iné krajiny tak Európska únia fakticky prevzala od USA úlohu svetového lídra v liberalizácii leteckej dopravy.

3 Spoločné a odlišné črty liberalizácie v EÚ a USA

Už z jednoduchého porovnania základných výsledkov liberalizácie leteckej dopravy v USA a Európskej únii je zrejmé, že podstata konania regulátorov a politických elít bola rovnaká: podpora voľnej trhovej súťaže s cieľom dosiahnuť zlepšenie pozície vlastných aerolínií na svetovom trhu a vyšší prebytok spotrebiteľov. V oboch regiónoch bola dosiahnutá plná liberalizácia dopravných práv, t.j. domácim rezidentom bolo umožnené slobodné poskytovanie pravidelných leteckých služieb podmienené iba transparentnými pravidlami pre zisk prevádzkového certifikátu a kapacitou letísk. Liberalizácia následne viedla k poklesu cien leteniek, väčšiemu výberu pre pasažierov a rozvoju nízkonákladovej leteckej dopravy ako to dokazujú mnohé vedecké štúdie zmienené v predchádzajúcom texte.

Obrázok 1: Časová priamka liberalizácie leteckej dopravy v USA a v EÚ

Liberalizácia trhu USA		Liberalizácia trhu EÚ	
Zákon o civilnom letectve	1938		
Založenie Úradu pre civilné letectvo			
Rozdelenie Úradu na Úrad pre civilné letectvo (CAA) a Radu pre civilné letectvo (CAB)	1940		
Zákon o federálnom letectve	1958		
Presun kompetencií CAA na novú Federálnu leteckú agentúru (FAA)			
Zmena názvu Agentúry na Federálny letecký úrad a jeho zaradenie do štruktúry Ministerstva dopravy (DOT)	1967		
Liberalizácia trhu prostredníctvom Zákona o deregulácii letectva	1978		
		1979	1. memorandum o civilnom letectve
Zrušenie CAB	1984	1984	2. memorandum o civilnom letectve
		1986	Nouvelles Frontières Európsky súd rozhodol, že na leteckú dopravu sa vzťahujú pravidlá hospodárskej súťaže
		1987	1. balík opatrení Začiatok liberalizácie trhu
		1990	2. balík opatrení Uvoľnenie niektorých cenových a kapacitných obmedzení
		1992	3. balík opatrení Hlavný liberalizačný balík
		1997	Dovršenie liberalizácie vnútorného leteckého trhu EÚ – kabotáž
		2008	Smernica 2008/1008 Sumarizácia liberalizačnej legislatívy

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Kým Spojené štáty americké pristúpili k deregulácii už v r. 1978, letecký trh EÚ zostával v tejto dobe nanajvýš reštriktívny a k prvým zmenám začalo dochádzať až koncom 80-tych rokov (obr. 1). Identifikujeme pritom štyri základné rozdiely v prístupe k liberalizácii leteckej dopravy v EÚ a USA:

- v USA prišlo k liberalizácii de facto zo dňa na deň; v EÚ prebiehal proces graduálne prostredníctvom na seba nadväzujúcich opatrení;
- zákonodarná moc USA prijala liberalizáciu z vlastnej iniciatívy; krajiny EÚ ju boli nútené prijať na základe rozhodnutia Európskeho súdneho dvora a následných opatrení Komisie (Forsyth et al., 2006);
- liberalizácia v EÚ bola súčasťou širokého balíka opatrení, ktorý viedol k prerodu celého integračného zoskupenia z colnej únie na spoločný trh; v tomto období integračného optimizmu tak boli liberalizované a deregulované aj niektoré odvetvia, pre ktoré by pri absencii všeobecnej liberalizačnej iniciatívy neexistovala politická vôľa;
- liberalizácia v EÚ je podľa niektorých teoretikov na vyššom stupni ako v USA – ako príklad sa uvádzajú prísnejšie obmedzenia štátnej pomoci (Buchan, 2003).

Najzásadnejší rozdiel predstavuje fakt, že liberalizácia v USA bola vnútroštátnym opatrením; v Európskej únii ako zoskupení štátov ide ale o opatrenie medzinárodné. To sčasti vysvetľuje, prečo bola liberalizácia v EÚ graduálnym procesom – pri rokovaniach veľkého počtu štátov s mnohokrát rôznymi národnými záujmami je len málokedy možné dosiahnuť jednohlasné prijatie významných zmien, a pokrok sa uskutočňuje na báze vyvíjajúcej sa série kompromisných dohôd.

V súčasnosti možno skonštatovať, že liberalizácia leteckej dopravy je tak v USA ako aj v EÚ de facto dovŕšená. Napriek tomu je nutné označiť liberalizáciu v EÚ za úplnejšiu, a to predovšetkým s ohľadom na prísne pravidlá v otázkach štátnej pomoci (poskytovanej na báze „jedenkrát a dost“), ktoré v USA chýbajú. Pozornosť si zasluhuje aj problematika liberalizácie medzinárodnej leteckej dopravy, ktorej analýze sme sa venovali v predchádzajúcich publikáciách a v ktorej po desaťročiach dominancie USA prevzala liberalizačnú iniciatívu Európska komisia. Napriek tomu, že USA má dnes podpísané vysoko liberálne bilaterálne letecké dohody so 110 krajinami sveta, Kongres a Ministerstvo obrany USA zotrvávajú v pozícii odporcov kompletnej liberalizácie, zahŕňajúcej neobmedzené udelenie práv siedmej, resp. deviatej slobody vzduchu. Liberalizačným lídrom v leteckej doprave je preto v súčasnosti jednoznačne Európska únia.

Záver

Vedecká literatúra ponúka dostatok dôkazov potvrdzujúcich pozitívne dôsledky liberalizácie leteckej dopravy. Podčiarkuje ich aj empirická skúsenosť USA a Európskej únie, ktoré pristúpili k liberalizácii svojich domácich trhov v roku 1978, resp. 1987-1997. Implicitným cieľom spustenia týchto procesov bol vždy národný záujem kombinovaný so záujmom národného leteckého dopravcu. Zatiaľ čo v USA bola liberalizácia priamym dôsledkom politiky prezidenta Cartera a neskôr čiastočne aj Reagana, na európskom kontinente išlo o graduálny proces v rámci postupného prerodu colnej únie na spoločný trh EÚ. Významným faktorom liberalizácie leteckej dopravy v EÚ bolo aj rozhodnutie Európskeho súdneho dvora z roku 1986, ktorý explicitne uznal, že pravidlá hospodárskej súťaže v rámci rímskych zmlúv sa vzťahujú aj na leteckú dopravu. V súčasnosti možno proces liberalizácie vnútorných leteckých trhov v USA a EÚ považovať za takmer ukončený, pričom liberalizácia v EÚ je na vyššom stupni.

Regulátori EÚ a USA sa po úspešnom dovŕšení liberalizácie na domácich trhoch zamerali na oblasť práv pasažierov. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 261/2004 upravuje zodpovednosť leteckého dopravcu za odmietnutie nástupu pasažiera do lietadla, zrušenie letu či jeho omeškanie. Kompenzácia stanovená Nariadením dosahuje výšku 250-600 eur, podľa typu letu a meškania. Podobnú cestu po hospodárskej kríze 2008-2009 zvolili aj USA, ktoré začali regulovať okrem práv pasažierov v prípade meškania letu aj maximálnu dobu lietadla strávenú čakaním na letisku, resp. odletovej dráhe (stanovenú na 3 hodiny).

Do budúcnosti možno očakávať väčšie zameranie sa regulátorov na liberalizáciu medzinárodného civilného letectva. Dôkazom tohto vývoja bol podpis Dohody o otvorenom nebi medzi USA a EÚ v roku 2007, podpis ďalších liberálnych dohôd EÚ-Brazília a EÚ-Kanada, rovnako ako podobné iniciatívy zo strany USA. Najväčšiu prekážku liberalizácii budú aj naďalej predstavovať obavy o hospodársku a vojenskú bezpečnosť a obavy odborov o sociálne istoty zamestnancov v leteckej doprave.

PodĎakovanie

Tento článok vznikol za podpory grantu VEGA 1/0911/11 „Štyri slobody pohybu v Európskej únii“, čiastkový cieľ číslo 6.

Literatúra

- [1] *Airline Deregulation Act, USA, S.2493, 1978.*
- [2] ATAG, 2008. *The Economic and Social Benefits of Air Transport 2008.* [online]. Ženeva: Air Transport Action Group. Dostupné z: www.iata.org/NR/rdonlyres/5C57FE77-67FF-499C-A071-4E5E2216D728/0/atag_economic_social_benefits_2008.pdf
- [3] BUCHAN, D., 2003. *Open Skies and Deregulation – The Coming Revolution.* [online]. Brusel: The European Policy Centre. Dostupné z: www.epc.eu/TEWN/pdf/600987117_EPCAirlineDeregulation.pdf
- [4] CREATON, S., 2007. *Ryanair: The Full Story of the Controversial Low-Cost Airline.* Londýn: Aurum Press. ISBN 978-1-8451-3293-4.
- [5] DOGANIS, R., 2006. *The Airline Business.* Abingdon: Routledge. ISBN 978-0-415-34615-3.
- [6] EURÓPSKA KOMISIA, 2007. *Flying Together.* Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 92-79-03455-3.
- [7] EURÓPSKA KOMISIA, 2009. *Analyses of the European Air Transport Market – Annual Report 2008.* Brusel: Európska komisia. TREN/05/MD/S07.74176.
- [8] FORSYTH, P., J. KING a Ch. L. RODOLFO, 2006. Open Skies in ASEAN. *Journal of Air Transport Management*, **12**(3), 143-152. ISSN 0969-6997.
- [9] GITTEL, J. H., 2005. *The Southwest Airlines Way.* New York: McGraw-Hill. ISBN 978-0-07-145827-6.
- [10] ICAO, 2003. *European Experience of Air Transport Liberalization.* [online]. Montreal: ICAO. Dostupné z: http://www.icao.int/icao/en/atb/ecp/CaseStudies/EuropeLiberalization_En.pdf
- [11] INTERVISTAS, 2006. *The Economic Impact of Air Service Liberalization.* Washington: InterVISTAS-ga².

- [12] *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004, ktorým sa stanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov.*
- [13] *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve.*
- [14] *Nariadenie Rady (EHS) č. 2407/92 o licenciách leteckých dopravcov.*
- [15] *Nariadenie Rady (EHS) č. 2408/92 o prístupe leteckých dopravcov spoločenstva k letovým trasám v rámci spoločenstva.*
- [16] *Nariadenie Rady (EHS) č. 2409/92 o cestovnom a sadzbách v leteckých dopravných službách.*
- [17] POOLE, R. a V. BUTLER, 1998. *Airline Deregulation: The Unfinished Revolution*. Los Angeles: Reason Public Policy Institute. ISSN 1085-9068.
- [18] RICHMAN, A. a Ch. LYLE, 2006. *The Economic Benefits of Liberalising Regional Air Transport – A Review of Global Experience*. [online]. Montreal: ICAO. Dostupné z: www.icao.int/icao/en/atb/ecp/dubai2006/ComMark_IP.pdf
- [19] *Rozhodnutie ESD 61984J0209 z 30. apríla 1986 v prípadoch 209-213/84.*
- [20] STOBER, A., 2003. Who Soars in Open Skies? *Journal of Air Transportation*, **8**(1), 111-133. ISSN 1544-6980.
- [21] US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 1996. *Airline Deregulation – Changes in Airfares, Service, and Safety at Small, Medium-Sized, and Large Communities*. Washington: GAO. GAO/RCED-96-79.
- [22] *Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva*, 1957.