

Polityka Unii Europejskiej w zakresie rozwoju nowoczesnych technologii transportowych

analizy

W polityce transportowej Unii Europejskiej brak jest pełnej zgodności między wyznaczonymi celami w przepisach a rzeczywistością wynikającą z praktyki gospodarczej. Wyraża się to między innymi w tym, że kosztowny i uciążliwy dla środowiska transport samochodowy na rynkach unijnych stał się wszechobecny i znajduje odbiorców na swoje usługi, nawet w relacjach na duże odległości. Konsekwencją zaś tego jest brak równowagi systemu transportowego, w którym dominowałyby przewozy realizowane transportem intermodalnym, powszechnie uznawanym za formę najbardziej racjonalną, zwłaszcza gdy chodzi o realizację celów ekologicznych.

Analizie tych zagadnień oraz próbie określenia kierunków rozwoju polskiego transportu w latach 2000–2006 poświęcony został niniejszy artykuł.

Ocena procesów usprawnienia systemu transportowego w UE

W regulacjach prawnych Unii Europejskiej przywiązuje się duże znaczenie do usprawnienia systemu transportowego ładunków. Szczególny nacisk został położony na stworzenie nowoczesnych technologii transportowych w relacjach międzynarodowych, charakteryzujących się dużym nakładem pracy przewozowej. Nowoczesność tych technologii polegać ma przede wszystkim na ograniczeniu kosztownego i uciążliwego dla środowiska transportu samochodowego oraz zastępowaniu go efektywnymi gałęziami transportu, poprzez stosowanie tzw. transportu intermodalnego. Istota jego polega bowiem na przewożeniu ładunków w ruchu dalekobieżnym koleją, statkami żeglugi śródlądowej lub morskiej, natomiast dowóz i odwóz ładunków na stosunkowo krótkie odległości odbywa się transportem drogowym, przy czym zbiorczą jednostką ładunkową, tj. kontener lub pojazd z ładunkiem, nie podlega rozformowaniu w trakcie przeładunków.

Unia Europejska cel ten zamierza osiągnąć stosując głównie odpowiednie regulacje prawne. Według oceny eks-

pertów [1, s. 14–15] Unia, dzięki tworzeniu i doskonaleniu przepisów dotyczących racjonalizacji transportu, osiągnęła już znaczny postęp między innymi w rozwiązywaniu takich problemów, jak:

- eliminacja dyskryminacji i nieuczciwych praktyk konkurencyjnych na rynku transportowym;
- respektowanie przez firmy transportowe wymogów i norm moralnych, prawnych, finansowych, kompetencyjnych i technicznych;
- liberalizacja dostępu do międzynarodowych rynków transportowych;
- zwiększenie bezpieczeństwa we wszystkich gałęziach transportu;
- poprawa ochrony socjalnej pracowników transportu;
- zwiększenie ochrony praw konsumentów usług transportowych;
- zbliżenie międzynarodowych przepisów fiskalnych dotyczących usług transportowych świadczonych przez przewoźników unijnych;
- uproszczenie lub eliminacja odpraw granicznych przewożonych ładunków w obrębie Unii Europejskiej;
- uznawanie praw jazdy, dyplomów i certyfikatów transportowych, ujednoczenie zasad ewidencji statystycznej działalności przewozowej itp.

Łatwo więc zauważyć, że państwa zrzeszone w Unii Europejskiej rozwiązały wspólnie wiele ważnych problemów w zakresie usprawnienia rynku transportowego, szczególnie gdy chodzi o zagadnienia wolnej konkurencji, wymagań technicznych, przepisów fiskalnych, celno-kontrolnych, administracyjnych, socjalnych itp. Niewątpliwie są to ważne przedsięwzięcia, niemniej jednak koncentrują się one przede wszystkim na zagadnieniach typowo eksploatacyjno-rynkowych.

Analizując wymienione osiągnięcia zauważyć można jednak, że Unia Europejska główny nacisk położyła w nich na 5 podstawowych zasad gospodarki rynkowej, tj. [1, s. 14]:

- 1) wolnej, lecz uczciwej (kontrolowanej) konkurencji,
- 2) wolności wyboru środka transportu przez użytkownika,
- 3) równym traktowaniu przez władze środków transportowych i przewoźników,
- 4) finansowej i handlowej niezależności przedsiębiorstw transportowych,
- 5) koordynacji inwestycji infrastrukturalnych w skali Wspólnoty.

Fakt ten w poważnym stopniu spowodował, że w Unii Europejskiej, mimo istnienia bardzo szerokiej gamy uregulowań prawnych dotyczących wewnętrznego i zewnętrznego zharmonizowania systemów transportowych, dostrzega się ich nieadekwatność w stosunku do rzeczywistych form świadczenia usług transportowych. Niewątpliwie jest to skutkiem promowania konkurencyjnego charakteru poszczególnych gałęzi transportu na zliberalizowanym rynku transportowym. Promowanie konkurencyjności dotyczy również wszystkich podmiotów gospodarczych działających na tym rynku. W konsekwencji tego poszczególni przewoźnicy, zwłaszcza transportu samochodowym, starają się w maksymalnym stopniu obniżyć koszty własne, głównie poprzez

unikanie angażowania się w kapitałochłonny rozwój infrastruktury oraz ponoszenia kosztów zewnętrznych wywołanych swoim działaniem. W wyniku tego transport samochodowy na rynkach unijnych stał się wszechobecny i znajduje odbiorców na swoje usługi, nawet w relacjach na duże odległości. Sprzyja temu również panująca powszechnie w Unii Europejskiej zasada wolności wyboru środka przewozowego przez użytkownika.

Konsekwencją zaś tego jest brak równowagi systemu transportowego, w którym dominowałyby przewozy transportem intermodalnym, będącym ze wszech miar racjonalnym, zwłaszcza gdy chodzi o realizację celów ekologicznych. Brak jest więc zgodności między celami wyznaczanymi przez Unię w przepisach a rzeczywistością wynikającą z praktyki gospodarczej.

Na przykład problem ograniczenia rozwoju transportu samochodowego Unia Europejska zamierza rozwiązać stosując różne w tym zakresie przepisy. Znaczna ich część została już wydana w celu zniechęcenia przedsiębiorstw transportu samochodowego do świadczenia swoich usług. Dotyczą one bowiem między innymi: dodatkowego opodatkowania usług świadczonych przez tę gałąź transportu, stosowania zaostrzonych norm technicznych, ograniczenia ruchu w ciągu dnia oraz w określone dni tygodnia, obowiązku przestrzegania czasu pracy kierowców, żądania wysokich kwalifikacji pracowników transportu, stosowania coraz bardziej zaostrzonych norm ekologicznych, ograniczenia czasowego importu środków transportu itp. utrudnień formalnoprawnych. Do dodatkowych utrudnień zaliczyć należy ponadto nadmiernie rozbudowane regulacje w zakresie kontroli wykonywanych operacji transportowych, ewidencji statystycznych i innych czynności związanych ze świadczeniem usług przez transport samochodowy. Aktualnie w polityce transportowej Unii Europejskiej, zmierzającej do wyhamowania nadmiernego rozwoju transportu samochodowego, daje się zauważyć ponadto działania promocyjne w stosunku do konkurencyjnych gałęzi transportu, nadając im uprzywilejowaną pozycję na rynku transportowym. Dotyczy to między innymi transportu kolejowego, morskiego i żeglugi śródlądowej, a więc gałęzi transportu przyjaznych środowisku.

To samo można powiedzieć o głoszonej przez Unię Europejską zasadzie koordynacji inwestycji infrastrukturalnych, ponieważ dokonania inwestycyjne w tym zakresie w krajach unijnych są bardzo mierne. Wynika to stąd, że za wizją teoretyczną ukształtowaną przez Komisję Europejską nie zawsze idą odpowiednie środki finansowe umożliwiające praktyczną ich realizację. Wyraz temu dał między innymi prof. Jan Burniewicz z Uniwersytetu Gdańskiego, który uważa, że mimo przywiązywania przez Unię Europejską tak dużej wagi formalnej zagadnieniom budowy transeuropejskiej sieci komunikacyjnej, nie osiągnięto jak dotąd większych rezultatów praktycznych na szczeblu ponadnarodowym [1, s. 14]. Jego zdaniem główną przyczyną tkwi w zbyt skromnych środkach inwestycyjnych kierowanych przez Unię Europejską na ten nad wyraz ważny cel. W konsekwencji tego materialna substancja europejskiego systemu transportowego jest nadal mozaiką narodowych sieci infrastruktury technicznej o bar-

dzo zróżnicowanych parametrach oraz strukturach zarządzania. Stanowi to istotny problem systemowego wdrażania nowoczesnych technologii transportowych, w szczególności transportu intermodalnego.

Również wbrew przepisom na rzecz tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw transportowych panujące w Unii prawa bezwzględnej konkurencji doprowadziły do tego, że na rynku transportowym coraz większą rolę zaczynają odgrywać duże przedsiębiorstwa transportu samochodowego tworzone w wyniku fuzji lub aliansów strategicznych niewielkich ugrupowań broniących się w ten sposób przed innymi dużymi przedsiębiorstwami transportowymi. Stan ten może doprowadzić w perspektywie do powrotu monopolistycznych praktyk, a w konsekwencji do wzrostu cen usług transportowych oraz pogorszenia ich jakości.

Kierunki zmian

w polityce transportowej Unii Europejskiej

W celu przeciwdziałaniu krytykowanym tendencji rozwojowych transportu w Unii Europejskiej zachodzi konieczność nie tylko zaostrzenia dotychczasowych regulacji prawnych, ale przede wszystkim konsekwentne ich egzekwowanie w praktyce. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie harmonizacji warunków konkurencji poszczególnych gałęzi transportu oraz wspólne rozwiązywanie złożonych problemów, między innymi w zakresie:

- zintegrowanego systemu zarządzania obiektami infrastrukturalnymi różnych gałęzi transportu;
- utworzenia wspólnego systemu finansowania modernizacji i rozwoju infrastruktury całego transportu;
- struktur organizacyjnych przedsiębiorstw transportowych;
- ujednoczenia norm technicznych i socjalnych oraz warunków pracy dla całego transportu;
- rozwijania nowoczesnych i efektywnych systemów transportowych obejmujących wszystkie państwa Unii Europejskiej itp.

W tym celu Komisja Europejska przedstawiła konkretny program działania w zakresie polityki transportowej w okresie przełomu XX i XXI w., a ściślej mówiąc lat 1998–2004 [2]. Przyjęty program rozwoju transportu nawiązuje do potrzeby dostosowania sprawnych systemów transportowych do nowych wymagań XXI w., tj. zapewnienia usługobiorcom produktu najwyższej jakości i po jak najniższych cenach. Chodzi przede wszystkim o wzmocnienie konkurencyjności zalecanych systemów transportowych, zapewniających nie tylko racjonalne zaspokojenie indywidualnych potrzeb przewozowych, ale również spójność wewnętrzną wspólnoty, równomierny stopień wykorzystania istniejącej infrastruktury transportowej oraz ograniczenie destruktywnego oddziaływania transportu na środowisko. Poprawę jakości systemów transportowych zamierza się osiągnąć głównie w wyniku:

- zdynamiczowania rozwoju zintegrowanych systemów transportowych, zwłaszcza transportu multimodalnego;
- stosowania nowoczesnych technologii transportowych, zapewniających wysoką jakość świadczonych usług i wzrost wykorzystania potencjału transportowego,

– rozwoju transeuropejskich sieci transportowych zapewniających sprawną i efektywną obsługę wszystkich państw europejskich, w tym również poszczególnych ich regionów, włączając w to także większe porty morskie i żeglugi śródlądowej oraz centra logistyczne i terminale obsługujące transport multimodalny.

W efekcie tego usługi transportowe realizowane będą nie tylko po niskich cenach, ale również przyczynią się do obniżenia kosztów własnych transportu oraz tzw. kosztów zewnętrznych, a więc kosztów społecznych transportu.

Wśród priorytetowych zadań programu rozwoju transportu w latach 1998–2004 znalazły się również sprawy związane z poprawą jakości świadczonych usług transportowych. Realizację tego celu zamierza się osiągnąć nie tylko poprzez konsekwentne i systematyczne wdrażanie nowoczesnych technologii transportowych, lecz również w wyniku stosowania skutecznych środków zapewniających większe bezpieczeństwo we wszystkich gałęziach transportu. W ramach poprawy jakości usług transportowych zakłada się także zwiększenie ochrony usługobiorców poprzez egzekwowanie od przewoźników bezwzględne przestrzeganie warunków umownych, obwarowanych sankcjami karnymi. Dotyczy to wszystkich warunków dostawy ładunków, tj. zapewnienia odbiorcy przesyłki w nienaruszonym stanie ilościowo-jakościowym oraz w ściśle określonych ilościach i terminach, stanowiących podstawowy wymóg racjonalnej obsługi transportowej. Do poprawy jakości usług transportowych zaliczono również działania na rzecz zminimalizowania szkodliwego oddziaływania transportu na środowisko poprzez wprowadzenie surowszych norm ekologicznych.

Również program rozwoju transportu na lata 1998–2004 szczególnie dużo miejsca poświęca zagadnieniom swobodnego dostępu do rynków transportowych, koncentrując się głównie na:

- zachowaniu zasad uczciwej konkurencji oraz ograniczenia zakresu pomocy państwa dla przedsiębiorstw transportowych;
- konieczności usuwania utrudnień w dostępie różnych przewoźników do rynków transportowych, zwłaszcza do rynku międzynarodowych przewozów ładunków;
- zapewnieniu dostępu do sieci linii kolejowych oraz swobody świadczenia usług w portach morskich;
- konieczności poszerzenia transeuropejskiej sieci transportowej o porty morskie, śródlądowe, centra logistyczne i inne węzły multimodalne;
- rozwoju nowoczesnych systemów informatycznych, ze szczególnym uwzględnieniem technik telematycznych i satelitarnych;
- sprawiedliwym stosowaniu opłat za korzystanie z infrastruktury transportowej;
- zharmonizowaniu warunków pracy i socjalnych wszystkich gałęzi transportu;
- zaostrzeniu egzekwowania zasad wynikających z aktualnych przepisów UE dotyczących transportu.

Program rozwoju transportu w latach 1998–2004 nie ogranicza się wyłącznie do państw Unii Europejskiej, ale

przewiduje również działania na rzecz dostosowania systemu regulacyjnego transportu w krajach kandydujących do członkostwa, a więc i polskiego systemu prawnego regulującego zagadnienia transportowe.

W stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej, program przewiduje ponadto zawarcie wielu umów transportowych z krajami pozaeuropejskimi. Chodzi między innymi o podpisanie umów ze Stanami Zjednoczonymi, Indiami i Chinami o transporcie morskim i lotniczym.

Intencją tych działań jest między innymi:

- stworzenie kompleksowej bazy normatywnej i danych umożliwiającej prowadzenie w skali europejskiej zintegrowanej polityki transportowej;
- rozwój multimodalnych systemów transportowych, zapewniających zmniejszenie energochłonności transportu oraz jego uciążliwości dla środowiska;
- harmonizacja zasad kwalifikacyjnych personelu transportowego w ramach Unii Europejskiej;
- zwiększenie skuteczności funkcji kontrolnych w zakresie przestrzegania wspólnotowych zasad funkcjonowania transportu itp.

Założenia programu rozwoju transportu w latach 1998–2004 znajdują odzwierciedlenie w nasileniu prac Rady Ministrów Unii Europejskiej, która w sprawach transportu od stycznia 1999 r. do marca 2000 r. zebrała się aż pięciokrotnie. Przedmiotem obrad były głównie sprawy dotyczące polityki kolejowej, a w szczególności:

- perspektywicznego rozwoju tej gałęzi transportu,
- licencjonowania przedsiębiorstw kolejowych,
- udostępniania infrastruktury kolejowej i związane z tym problemy.

Chodziło o nadanie tej gałęzi transportu właściwej rangi odpowiadającej jej roli w systemie transportowym Europy. Na posiedzeniach Rady Ministrów UE omawiano także inne zagadnienia wymagające wielostronnych konsultacji. Wymienić tu należy między innymi:

- pakiet nowych instrumentów polityki lotniczej,
- pełniejsze uregulowanie sprawy norm czasu pracy w transporcie,
- potrzebę włączenia portów morskich śródlądowych i terminali multimodalnych do programu tworzenia transeuropejskich sieci transportowych,
- zagadnienia budowy europejskiego systemu nawigacji satelitarnej GALILEO,
- wprowadzenia obowiązku odpłatnego odbierania przez porty morskie nieczystości i odpadów gromadzonych przez statki w czasie żeglugi,
- dalsza poprawa bezpieczeństwa w transporcie itp.

Efektom prac Rady Ministrów UE w tym okresie było wprowadzenie w życie około 40 regulacji prawnych dotyczących usprawnienia pracy transportu w skali całej Europy.

Szerzej na temat nowych zadań podejmowanych przez organa UE w końcu lat 90. wypowiada się między innymi prof. Jan Burniewicz w swoim studium poświęconym polityce transportowej Unii Europejskiej [1, s. 17–23].

Zarys hipotezy rozwoju polskiego transportu w latach 2000–2006

Według ogólnych reguł polityki transportowej Unii Europejskiej rządy wszystkich państw członkowskich oraz ubiegających się o jej członkostwo muszą przedsięwziąć stosowne działania tak, aby przepisy techniczne, normy, praktyki rynkowe i administracyjne nie stwarzały barier dla swobodnego przepływu oraz rozwoju usług transportowych w obrębie jednolitego rynku Unii Europejskiej¹⁾.

Znalazło to swój wyraz między innymi w Narodowej Strategii Rozwoju Transportu na lata 2000–2006, opracowanej w 1999 r. przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej w ramach realizacji Narodowego Planu Rozwoju, stanowiącego podstawę opracowania założeń planistycznych kompleksowego rozwoju polskiej gospodarki narodowej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej [3, s. 5–11].

Złożoną problematykę rozwoju transportu przedstawiono w strategii w przekroju dwóch podokresów, tj. przed i po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Podział taki wynikał z możliwości korzystania przez Polskę z różnych źródeł finansowania tego rozwoju.

W pierwszym okresie przewiduje się realizację strategii średniokresowej, finansowanej głównie z publicznych środków własnych oraz z przedakcesyjnych funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W jej ramach przewiduje się między innymi:

- wprowadzenie prawa wspólnotowego do prawa krajowego,
- porządkowanie podstaw organizacyjnych w transporcie,
- doskonalenie realizowanych już programów w zakresie racjonalizacji transportu.

Cel ten zamierza się osiągnąć głównie poprzez:

- zmniejszenie popytu na usługi transportowe w ogóle w wyniku stworzenia wielokierunkowych działań racjonalizacyjnych, w szczególności optymalnej lokalizacji transportochłonnych zakładów przemysłowych oraz rozwoju sieci osadniczej, zwłaszcza miejskiej, pod kątem ograniczonego społecznego zapotrzebowania na usługi transportowe;
- zmianę w gałęziowym podziale zadań przewozowych na korzyść udziału w ogólnych przewozach transportu kolejowego i wodnego;
- zaostrzenie norm technicznych, zwłaszcza w stosunku do transportu samochodowego oraz skuteczną ich egzekucję, zarówno pod względem ochrony środowiska, jak i bezpieczeństwa komunikacyjnego;
- harmonizację rozwoju infrastruktury technicznej pod kątem możliwości stosowania transportu multimodalnego, zapewniającego racjonalne wykorzystanie infrastruktury technicznej wszystkich gałęzi transportu;
- budowę obiektywnego systemu opłat infrastrukturalnych, kształtowanych na podstawie rzeczywistych kosztów, tj.

zarówno kosztów infrastruktury, jak i kosztów zewnętrznych transportu, a więc systemu zmniejszającego dotychczasową pozorną efektywność nadmiernie obciążonej infrastruktury transportu samochodowego i tym podobnych działań racjonalizacyjnych.

W drugim zaś podokresie, tj. po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, przewiduje się kontynuację działań na rzecz pełnej integracji i doskonalenia modeli zarządzania i regulacji transportu oraz intensyfikacji programów rozwojowych infrastruktury transportowej, finansowanej w znacznym stopniu z funduszy unijnych.

W strategii rozwoju transportu uwzględniono również III etap sięgający roku 2015, w którym polski transport ma osiągnąć taki stopień technicznego uzbrojenia oraz organizacji, żeby móc funkcjonować w pełni zintegrowanym systemie transportowym Europy, konkurując z przewoźnikami innych państw członkowskich i zdobywając wysoką lokatę na międzynarodowym rynku transportowym. Ma to nastąpić głównie poprzez przyjęcie nowoczesnych rozwiązań technicznych, organizacyjnych i prawnych pod kątem przystosowania się do bezwzględnych wymogów międzynarodowego rynku usług transportowych.

Należy podkreślić, że w każdym z tych podokresów przewidziane są działania zmierzające do dostosowania polskiego transportu do wymogów Unii Europejskiej. Jednym z najważniejszych wymogów jest niewątpliwie konieczność dostosowania polskich sieci komunikacyjnych do warunków techniczno-eksploatacyjnych AGC, AGTC, AGR AGN oraz TEN i TINA określonych w umowach międzynarodowych. Nie trzeba wyjaśniać, że realizacja celów polityki transportowej państwa zgodnie ze strategią jest działaniem złożonym i bardzo kosztownym, stąd dostosowanie to musi odbywać się za pomocą różnych instrumentów, a więc prawnych, organizacyjnych oraz w ramach ścisłej współpracy rządu z samorządami gospodarczymi i terytorialnymi. Konieczność taka wynika choćby z faktu podziału planowanych środków finansowych na realizację programu rozwoju transportu do 2006 r. Okazuje się bowiem, że z ogólnej kwoty 72,6 mld zł przeznaczonych w strategii finansów publicznych [4] na sektor transportu tylko 24,3 mld zł będzie zarządzana centralnie, natomiast pozostałe 2/3 środków ma być zarządzana terytorialnie przez miejscowe władze. Świadczy to o tym, że rola regionalnych strategii rozwoju transportu będzie w perspektywie decydująca, zważywszy, że suma 48,3 mld zł ma być ponadto zwiększona o środki z funduszu regionalnego Unii Europejskiej z chwilą wejścia Polski w jej poczet.

Widzieć w tym należy również dużą szansę realizacji programu rozwoju transportu kombinowanego, zwłaszcza najefektywniejszej jego odmiany – transportu multimodalnego. Wynika to między innymi z faktu przywiązywania przez UE ogromnego znaczenia do racjonalnego rozwoju transportu, jako technicznego czynnika integrującego współpracujące państwa oraz z możliwości skorzystania przez Polskę ze znacznych środków pomocowych. Możliwość taka wynika z obowiązującego kryterium udzielania pomocy dla regionów,

¹⁾ Konieczność zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej wynika m.in. z podstawowego jej aktu normatywnego, tj. Rozdziału III Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 r. Dotyczy to wszystkich zagadnień społeczno-ekonomicznych, w tym również związanych z działalnością transportu.