ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 2005
Seria: TRANSPORT z. 58 Nr kol. 1688

Andrzej S. GRZELAKOWSKI[1]

SYSTEM TRANSPORTOWY RP WOBEC WYZWAŃ POLITYKI TRANSPORTOWEJ UE. PODSTAWOWE DYLEMATY I KIERUNKI JEGO EWOLUCJI

Streszczenie. Polityka transportowa UE zakresem swego oddziaływania obejmuje zarówno sferę regulacyjną, jak i realną polskiego systemu transportowego. Stawia ona przed nim szereg wyzwań i wymogów, co rodzi na obecnym etapie jego rozwoju określone problemy natury techniczno-eksploatacyjnej oraz ekonomicznej i przestrzennej, jak też i ekologicznej. Problemy te, określone jako podstawowe dylematy rozwojowe polskiego systemu transportowego, zostały tutaj zidentyfikowane oraz syntetycznie przedstawione w ich wzajemnych relacjach odnoszących się do układu krajowego i międzynarodowego. Wskazano także na znaczenie i funkcje polskiej polityki transportowej jako instrumentu potencjalnie zdolnego do eliminowania i łagodzenia istniejących w tym zakresie dylematów i kontrowersji. Polska nie dysponuje jednakże dotychczas tego typu efektywnym narzędziem, mogącym zapewnić niezbędną spójność systemu transportowego z wymogami polityki transportowej UE. W rezultacie tego polski system transportowy ewoluować będzie wolniej w kierunku wymogów i standardów ustalonych w ramach unijnej polityki transportowej, co powodować może poważne reperkusje zarówno dla niego jak i otoczenia, w jakim działa.

POLISH TRANSPORT SYSTEM IN VIEW OF EU TRANSPORT POLICY CHALLENGES. MAIN DILEMMAS AND DIRECTIONS OF ITS EVOLUTION

Summary. EU transport policy influences both the regulatory and real sphere of Polish transport system. As a result, it faces at this stage of its development huge technical, economic and environmental challenges. These issues, regarded as main dilemmas of the Polish transport system, have been thoroughly identified in this paper and then presented in a very much synthetic way with their various relations to national and international environment. The role and functions of the Polish transport policy as an instrument potentially eligible to reduce and mitigate existing dilemmas has been analysed. However, Poland do not have such efficient instrument till now, that could make easier to meet the requirements of the EU transport policy by the national transport system. Consequently, it will evaluate slower towards EU transport policy standards and requirements, that might cause serious repercussions not only for itself but the whole environment as well.

[1] Wydział Nawigacyjny, Akademia Morska w Gdyni, ul. Sędzickiego 19, 81-374 Gdynia, tel/fax: 058/621 66 18, grand@am.gdynia.pl

1. WPROWADZENIE

Podstawowe założenia i cele polityki transportowej Unii Europejskiej określono już w Traktacie Rzymskim z 1957r., stanowiącym EWG (art. 74 – 84), a następnie rozszerzono w licznych aktach prawa pierwotnego, np. w Traktacie z Maastricht, czy też Traktacie Amsterdamskim, wprowadzającym ujednoliconą wersję zapisów (transport art. 70 – 80) oraz wtórnego, jak też w formie tzw. Białych i Zielonych Ksiąg dotyczących wybranych aspektów działalności transportowej. Polityka ta stanowi bazę wyjściową mechanizmu regulacji systemu transportowego w krajach członkowskich tego ugrupowania. W swym obecnym kształcie jej zasadnicze cele, formy i instrumenty zostały określone bezpośrednio w Białej Księdze z września 2001 r. na temat polityki transportowej UE w perspektywie do 2010 r. [1] oraz pośrednio w Strategii Lizbońskiej [2].

Zakresem swego oddziaływania obejmuje ona dwa zasadnicze obszary, tj.:
- sferę regulacji poszczególnych cząstkowych rynków transportowych, wyznaczając jednolite, zharmonizowane w skali Wspólnoty standardy dostępu do zawodu przewoźnika oraz do danego rodzaju rynku, które są (powinny być) zgodne z wymogami budowy wspólnego rynku w UE,
- sferę kształtowania infrastruktury transportowej tak liniowej, jak i punktowej i to zarówno układu sieci o znaczeniu transeuropejskim, czyli tzw. TEN-T, jak również krajowym, dążąc do skoordynowania jej rozwoju z jednej strony z wymogami budowy spójności funkcjonalno-przestrzennej w skali Wspólnoty, a z drugiej z ustalonymi standardami rozwoju tzw. przemysłów sieciowych w UE [3].

Oba zakresy są jednakowo ważne dla realizacji celów wspólnotowej polityki transportowej i, co istotne, wzajemnie warunkują się i uzupełniają. Rozwój sieci infrastruktury transportowej w swym podstawowym kształcie musi być bowiem w określony sposób dostosowany do potrzeb rynku, jego dynamiki i struktury popytu. Dotyczy to zarówno segmentu przewozów towarowych, jak i pasażerskich. W tym zakresie powinien on być ponadto pochodną dynamiki i struktury popytu pierwotnego, tj. powstającego na rynkach towarowych oraz zmian zachodzących na rynkach pracy, jak też w układzie sieci osadniczej – skutki wzrostu lub spadku mobilności społecznej w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej.

Z drugiej strony z kolei sieć infrastruktury transportowej - jej parametry techniczno-eksploatacyjne, struktura i układ przestrzenny - w sposób niejako samoistny współkształtuje rynek transportowy, określając wielkość i strukturę podaży usług na poszczególnych rynkach cząstkowych transportu. W tym znaczeniu sieć ta samoistnie niejako wyznacza przewagi konkurencyjne (*competitive advantages*) jednych przewoźników w relacji do pozostałych zarówno w ramach poszczególnych rynków cząstkowych transportu, jak też między nimi, determinując relacje tego typu w układzie krajowego i międzynarodowego rynku transportowego.

Polityka transportowa UE oddziałując na obie sfery, tj. rynkowo-regulacyjną oraz infrastrukturalną, czyli realną transportu, zmienia je zgodnie z ustalonymi celami i odpowiednio modyfikuje, dostosowując do ogólnowspólnotowych potrzeb i wymogów istniejących w tym zakresie. Oddziaływanie to już obecnie powoduje i będzie powodować szereg następstw technicznych i organizacyjnych, funkcjonalno-przestrzennych oraz ekonomicznych i ekologicznych dla krajowego systemu transportowego w krótkim, średnim, jak i długim horyzoncie czasu. Ze względu jednakże na stopień rozwoju tego systemu i jego strukturę techniczną i przestrzenną oraz parametry techniczno-eksploatacyjne wpływ tej polityki nie zawsze jest i będzie zgodny zarówno z przyjętymi, jak i pożądanymi kierunkami i dynamiką zmian regulacyjno-porządkowych polskiego systemu transportowego.

W rezultacie tego polski system transportowy stoi wobec ogromnych wyzwań, jakie niesie proces integracji gospodarczej, a które wynikają z konieczności realizacji celów i zadań polityki transportowej UE. Na skutek braku jednakże pełnej spójności między celami, formami i instrumentami tej polityki, jako polityki promującej trwały, zrównoważony rozwój systemu transportowego, a bieżącymi i przyszłymi potrzebami i wymogami polskiego systemu transportowego, który wymaga długoletniej rekonstrukcji i restrukturyzacji, by móc dostosować się do układu preferowanego w krajach członkowskich UE, powstają i długo zapewne istnieć będą określone dylematy o charakterze transformacyjno-rozwojowym w tym obszarze, które rozstrzygane być powinny w ramach polskiej polityki transportowej. Tego typu problemy wymagają bliższego przeanalizowania.

2. PODSTAWOWE WYZWANIA TECHNICZNO - EKSPLOATACYJNE

Ogólny zły stan techniczny i poważny niedorozwój infrastruktury transportu w Polsce stał się jedną z podstawowych barier wzrostu gospodarczego i dalszej modernizacji kraju, urastając do rangi czynnika hamującego proces nadal realizowanej koniecznej transformacji gospodarczej oraz pełnej integracji Polski z UE. Bariera ta przejawia się przy tym nie tylko w obszarze polityki transportowej, czyli w zakresie proponowanych działań i rozwiązań prawno-ekonomicznych, mających na celu ułatwienie dostępu wszystkim przewoźnikom do sieci, ale także - co jest tego pochodną - dostępu do rynku transportowego i innych rodzajów rynków tworzących wspólny rynek europejski. UE stawia natomiast w tej dziedzinie nie tylko konkretne wymagania ilościowe, ale również i jakościowe – tak techniczne, jak i eksploatacyjne i ekonomiczne. Odnosi się to w głównej mierze już obecnie do większości składników tej infrastruktury. Dotyczy przede wszystkim jednak infrastruktury drogowej i kolejowej (potrzeba zapewnienia interoperacyjności), ale także, chociaż w mniejszym stopniu wodnej śródlądowej (klasy dróg wodnych) i lotniczej.

W przypadku sieci drogowej są to wymogi takie, jakie obowiązują w krajach członkowskich tego ugrupowania od kilku, a w niektórych nawet kilkunastu już lat, a które wynikają z umowy AGR (European Agreement on Main International Traffic Arterie) oraz dyrektywy 96/53, zwanej powszechnie dyrektywą naciskową (dopuszczalny nacisk na pojedynczą oś pojazdu 115 kN), a także ustalonych maksymalnych długości zestawu drogowego (18,75 m). Nakładają one na Polskę jako nowy kraj członkowski zobowiązania do ich realizacji w możliwie jak najszybszym czasie [4]. Aktualnie polska sieć drogowa, spełniająca wymogi określone w dyrektywie 96/53, wynosi zaledwie 642 km, co stanowi 3,8% łącznej długości sieci dróg krajowych i jest to jeden z najniższych wskaźników w Europie. Ponadto 34 % dróg krajowych jest w złym stanie, a dalszych 37 % kwalifikuje się do remontu w ciągu najbliższych kilku lat. W rezultacie tego, przy nadal dynamicznie rosnącym natężeniu ruchu (w ostatnim dziesięcioleciu uległ on podwojeniu) rosną koszty zewnętrzne w transporcie drogowym, szacowane już obecnie na około 5 % PKB.

W odniesieniu natomiast do sieci kolejowej UE przyjmuje europejskie standardy ustalone w umowach AGC (European Agreement on Main International Railway Lines) i AGTC (European Agrement on Important International Combined Transport Lines and Related Installations). W Polsce umowami tymi objęte są linie kolejowe o długości ponad 5 tys. km, a w tym umową AGC ponad 3 tys. km i AGTC prawie 4 tys. km, przy czym wspólne dla nich odcinki wynoszą ponad 2 tys. km. Sieć zaliczana do układu sieci AGC, czyli sieci kolejowej o znaczeniu międzynarodowym, w tym również dla transportu kombinowanego - sieć AGTC, wyznaczona według kryteriów EKG ONZ, spełniać powinna podstawowe wymogi techniczne ,gwarantujące: zapewnienie możliwości kursowania pociągów pasażerskich z prędkością co najmniej 160 km/godz., a pociągów towarowych 120 km/godz. oraz dostosowanie nośności linii do nacisku 225 kN/oś.

Obecnie tylko niewielka część sieci kolejowej o podstawowym znaczeniu, czyli tzw. linii państwowych, zaliczanej do układu AGC i AGTC, spełnia wszystkie tego typu międzynarodowe wymogi, które stosuje również UE. Jedynie ciąg E 20 w korytarzu transportowym II zaliczany do układu TERFN został zmodernizowany od Kunowic do Warszawy i odpowiada tym parametrom. Także część CMK spełnia te wymogi. Trwają prace dostosowawcze na wschodnim odcinku E-20 oraz zachodnim E-30 (korytarz III). Pilnej modernizacji wymaga ciąg kolejowy E-65 w korytarzu VI oraz E-75 (Rail Baltica) w I korytarzu transportowym. Ograniczona jest ponadto w układzie linii kolejowych o państwowym znaczeniu liczba odcinków pozwalających na kursowanie pociągów z prędkością powyżej 100 km/godz., gdyż tory i rozjazdy wymagają pilnej modernizacji. W stanie dobrym jest jedynie 22,9 % torów i 19,7 % rozjazdów. W stanie dostatecznym znajduje się natomiast 37,5 % torów i 42,2 % rozjazdów, a w niezadowalającym stanie jest aż 39,6 % torów i 38,1% rozjazdów [4]. Inne elementy infrastruktury kolejowej, np. urządzenia automatyki i sterowania ruchem, jak również sieć stacji i punktów ładunkowych, znajduje się w podobnym stanie, co znacznie pogarsza jakość oferowanych przez kolej usług i obniża jej konkurencyjność na otwartym już obecnie rynku usług transportowych. Użytkowana jest ponadto przestarzała trakcja elektryczna 3000 V prądu stałego, podczas gdy najnowocześniejsza, cechująca się mniejszymi startami energii, jest trakcja 25 kV lub 15 kV prądu zmiennego.

Zły lub w większości niezadowalający stan infrastruktury kolejowej powoduje znaczne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu pociągów. W rezultacie tego zachodzi zazwyczaj konieczność ograniczenia prędkości eksploatacyjnych lub handlowych na wielu ważnych także dla ruchu międzynarodowego odcinkach sieci kolejowej. W samym tylko 2004 r. wprowadzono ponad 4100 stałych ograniczeń prędkości, co poważnie osłabia pozycję operatorów kolejowych w układzie rynkowym. W ruchu pasażerskim z kolei tylko około 5 % ogólnej długości torów eksploatowanych dostosowane było do prędkości 120 – 160 km/godz., 40% do prędkości 80-120 km/godz., 42,8% do prędkości 64 – 80 km/godz. i 12,7 % poniżej 40 km/godz.[4]. Jeszcze gorsza sytuacja występuje pod tym względem w układzie sieci kolejowej o znaczeniu regionalnym lub lokalnym, gdzie infrastruktura ta jest silnie zdegradowana. Tam jednakże popyt efektywny na usługi transportu kolejowego jest niewielki i nie wykazuje od dłuższego czasu większej dynamiki wzrostu.

Analogiczny jak w transporcie drogowym i kolejowym stan infrastruktury technicznej występuje także w innych jej podsystemach. Na przykład w transporcie wodnym śródlądowym, gdzie drogi wodne klasy IV oraz V a i b, a więc o najwyższych standardach w zakresie przenośności ruchu towarowego i dostępu tzw. barki europejskiej (o tonażu 1350 ton) stanowią zaledwie 5% łącznej długości sieci dróg śródlądowych w Polsce [5]. Pewnym wyjątkiem są tylko porty lotnicze i morskie, aczkolwiek i tam istnieją w tym zakresie znaczne niedobory ilościowe i jakościowe.

Tak więc charakteryzując stanu rozwoju polskiej infrastruktury transportowej, głównie drogowej i kolejowej i porównując ją z infrastrukturą krajów UE (*benchmarking*), można stwierdzić, iż:

- występuje w tym układzie relatywnie wysoki odsetek odcinków o istotnym znaczeniu międzynarodowym, przynależącym do układu TEN-T,
- brak jest zasadniczo linii kolejowych i sieci drogowej o najwyższym standardzie europejskim, zdolnych do przenoszenia dużych potoków ruchu na dłuższe odległości,
- istnieją ogromne potrzeby w zakresie odnowy i modernizacji sieci transportowej, bez których pilnej realizacji polskiemu systemowi transportowemu grozić może poważna zapaść,
- system transportowy Polski w swym obecnym kształcie generuje wysokie koszty zewnętrzne oraz koszty transakcyjne, stając się barierą rozwoju gospodarki narodowej.

Tego typu ograniczenia i niedomogi rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce rodzą ogromne wyzwania natury technicznej, ekonomicznej i finansowej, którym powinna sprostać efektywna polityka transportowa RP, odpowiednio skoordynowana z polityką transportową UE. Konstrukcja takiej polityki wymaga jednakże właściwej identyfikacji istniejących w ramach systemu transportowego barier i ograniczeń oraz prawidłowego rozstrzygnięcia zasadniczych dylematów, jakie już występują i nie zostały dotychczas rozwiązane, jak też tych nadal powstających w tym zakresie.

3. ZASADNICZE DYLEMATY W ZAKRESIE KSZTAŁTOWANIA I ROZWOJU SYSTEMU TRANSPORTOWEGO RP

Jak to już wcześniej podkreślono sfera realna, tj. materialna i operacyjna sektora transportu w Polsce, wykazuje istotne różnice natury ilościowej, jak i jakościowej w relacji do tej sfery w innych krajach UE. W rezultacie tego w takich warunkach sfera regulacyjna systemu transportowego z właściwym dla niej mechanizmem kształtowania:
- rynku transportowego – jego strony podażowej jak i popytowej w średnim i długim horyzoncie czasu, jak też
- rozwoju infrastruktury transportu i zarządzania jej poszczególnymi subsystemami,
nie może być w pełni adekwatna względem sfery realnej.

To niedostosowanie sfery regulacyjnej, w istocie swej praktycznie „unijnej" względem sfery realnej (polskiej) i vice versa, generuje określone negatywne skutki zarówno dla samego systemu transportowego, jak i jego otoczenia krajowego i międzynarodowego. Brak bowiem koniecznej spójności i adekwatności w tym zakresie prowadzi nie tylko do wzrostu kosztów transportu i ich udziału w cenach towarów oraz kosztów transakcyjnych w gospodarce, ale tworzy również bariery i ograniczenia (o charakterze transportowym) w procesie wzrostu gospodarczego kraju [6].

Brak niezbędnego poziomu zgodności (adekwatności) między typem mechanizmu regulacji i sferą realną, czyli przedmiotem i obszarem regulacji, rodzi kolejny dylemat i wyzwanie dla polityki transportowej RP. Dylemat ten wyraża się w pytaniu – wątpliwości, czy istnieje możliwość szybkiego niwelowania znaczących różnic występujących między sferą realną systemu transportowego Polski i innych krajów UE, ale głównie byłej 15-ki, przy wykorzystaniu do tego celu wyłącznie obecnego mechanizmu regulacji? Istniejąca bowiem w tym zakresie swoista luka techniczno-technologiczna i eksploatacyjna, wynikająca w pewnym stopniu także ze zbyt powolnego tempa realizacji procesów transformacji sektora transportu w Polsce w okresie przedakcesyjnym, zmusza do podtrzymywania wyjątkowo intensywnej strukturalnej przebudowy - transformacji tego sektora przez kolejne lata fazy integracji. UE realizować będzie wówczas zapewne już inne, nowe jakościowo cele w obszarze transportu, będące pochodną pełnej liberalizacji i integracji cząstkowych rynków transportu oraz budowy jednolitego rynku w układzie przemysłów sieciowych.

Czy zatem kolejna, nowa modyfikacja systemu regulacji transportu w UE, która jest nieunikniona w najbliższej perspektywie ze względu na konieczność bardziej efektywnego włączenia go w sferę funkcjonowania wspólnego rynku i dostosowania do wymogów konkurencyjnego otoczenia, nie spowoduje kolejnego oddalenia systemu regulacji od sfery realnych potrzeb i wymogów polskiego systemu transportowego? Inaczej mówiąc, czy tempo strukturalnej przebudowy sfery realnej polskiego systemu transportowego będzie na tyle szybkie w perspektywie kilku najbliższych lat, by mogła ona, poprzez zniwelowanie podstawowych różnic natury ilościowej i jakościowej, nie tylko zbliżyć się do średniego standardu unijnego, ale także stać się właściwym, adekwatnym dla nowego systemu regulacji UE obszarem oddziaływania?

Dylemat ten powinien być nie tylko w porę dostrzeżony i potraktowany jako przedmiot koniecznych rozstrzygnięć w obszarze polskiej polityki transportowej, ale również aktywnie analizowany w aspekcie możliwości jego szybkiego i skutecznego rozwiązania. Tak jednak nie jest, co rodzi obawy, iż dystans między sferą realną polskiego systemu transportowego a systemami transportowymi pozostałych krajów UE może się nawet pogłębić. To z kolei mogłoby oddalić poważnie szansę zbliżenia jego sfery realnej do wymogów wspólnego europejskiego mechanizmu regulacji. Polityka transportowa powinna zatem bezwzględnie rozstrzygać dylematy tego typu, a w tym także dylemat zachowania pełnej spójności polskiego systemu transportowego tak w układzie wewnętrznym, jak też zewnętrznym, tj. w jego relacjach z otoczeniem krajowym i międzynarodowym

4. POLITYKA TRANSPORTOWA W JEJ RELACJACH Z SYSTEMEM TRANSPORTOWYM RP – PODSTAWOWE DYLEMATY I KONTROWERSJE

Jednym z podstawowych celów polityki transportowej jest zapewnienie warunków do trwałego zrównoważonego rozwoju transportu. Rozwój zrównoważony oznacza konieczność odpowiedniego kojarzenia aspektów ekonomicznych, technicznych, ekologicznych, społecznych i przestrzennych towarzyszących temu procesowi, co stwarza szczególne wyzwania i rodzi szereg nieuniknionych konfliktów w tym zakresie. Efektywna i skuteczna polityka transportowa powinna odpowiadać na tego typu wyzwania oraz łagodzić powstające konflikty lub z odpowiednim wyprzedzeniem je eliminować. Musi ona zatem sama generować lub ułatwiać tworzenie niezbędnych obszarów kompromisu w tym układzie, często sprzecznych celów i interesów. Jej zadania i funkcje w ramach poszczególnych zakresów oddziaływania na system transportowy oraz siłę wpływu na każdy z jego podsystemów po akcesji Polski do UE przedstawiono w sposób schematyczny na rys. 1.

Nawiązując do I z zakresów oddziaływania polityki transportowej na polski system transportowy – jego sferę regulacyjną (wariant I, rys. 1), można określić, iż jest on obecnie jeszcze silny i znaczący, lecz niewątpliwie w miarę upływu czasu będzie sukcesywnie malał.

SYSTEM TRANSPORTU	POLITYKA TRANSPORTOWA w wymiarze:	
	Krajowym	Międzynarodowym
	Siła wpływu	
SFERA REGULACJI	I	II
SFERA REALNA	III	IV

Rys. 1. Główne obszary oraz zakres oddziaływania polskiej polityki transportowej w jej wymiarze krajowym i międzynarodowym na poszczególne sfery systemu transportowego

Fig. 1. Polish transport policy in its national and international dimension and it impact on particular spheres of transport system

Oznacza to, że polska polityka transportowa w swym wymiarze krajowym, a więc określanym wyłącznie na płaszczyźnie narodowej, odgrywać będzie coraz mniejszą rolę w kształtowaniu sfery regulacyjnej transportu. Dotyczyć to będzie zarówno obszaru regulacji różnych typów rynków, a więc ustalania polskich priorytetów w zakresie ich kształtowania zgodnych z wizją i koncepcją oraz interesem strony polskiej, jak również, chociaż w

mniejszym stopniu, sterowania procesami rozwoju infrastruktury transportu. W tym kontekście jawią się dwa problemy – dylematy, które powinny być rozstrzygnięte możliwie jak najszybciej, nim siła wpływu narodowej polityki transportowej na sferę regulacji systemu transportowego nie zmniejszy się w istotny sposób. Są to:

- Potrzeba ustalenia zakresu i tempa liberalizacji rynków kolejowych w segmencie przewozów towarowych, jak i pasażerskich w wymiarze krajowym, w celu odpowiedniego ich dostosowania do konkurencyjnych rynków transportu drogowego i wodnego śródlądowego oraz wyzwań, jakie niesie liberalizacja rynków kolejowych w UE. Dylematem jest bowiem na obecnym etapie tempo liberalizacji rynku przewozów kolejowych UE. Dylemat ten wyraża się w pytaniu: czy preferować i jak długo przewoźnika kolejowego dysponującego pozycją monopolistyczną lub oligopolistyczną na rynku krajowym, ale relatywnie słabego w układzie rynku międzynarodowego kosztem konsumentów usług kolejowych, czy też postępować i to już obecnie odwrotnie?
- Konieczne rozstrzygnięcia dotyczące wybranych kwestii finansowych i fiskalnych w transporcie, należących do zestawu narzędzi regulacyjnych polskiego systemu transportowego; problem dotyczy: 1) systemu opodatkowania przewoźników, a w tym ewentualnie stosowania określonych preferencji podatkowych oraz 2) wyboru odpowiedniego mechanizmu finansowania inwestycji infrastrukturalnych w transporcie, głównie nie zaliczających się do układu sieci TEN-T w powiązaniu z zasadami odpłatności (lub ich braku) użytkownika transportu za korzystanie z sieci infrastruktury.

Ten drugi dylemat wiąże się także z potrzebą rozstrzygnięcia szeregu kwestii dotyczących roli sektora prywatnego w finansowaniu inwestycji infrastruktury transportowej, a w tym zakresu i form stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie rozwoju i modernizacji infrastruktury transportu o znaczeniu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także konstrukcji efektywnego modelu zarządzania siecią infrastruktury oraz regulacji rynków transportowych o znaczeniu krajowym.

Polityka transportowa w jej wymiarze międzynarodowym z kolei, odnosząca się do sfery regulacji sytemu transportu (zakres II rys. 1) z istoty rzeczy koncentrować się musi na zagadnieniach dotyczących kształtowania rynków transportowych oraz rozwoju sieci transportowej Polski zgodnie z wymogami i standardami europejskimi. Już obecnie ma ona charakter dominujący, biorąc pod uwagę jej siłę wpływu na sferę regulacji polskiego systemu transportowego i - co wydaje się być oczywistym skutkiem postępującego procesu integracji w tej dziedzinie w skali UE - jej znaczenie będzie sukcesywnie wzrastać. Przejawem tego będzie rosnące umiędzynarodowienie mechanizmu regulacji polskiego systemu transportowego ze wszystkimi skutkami, jakie ten proces będzie powodował zarówno dla przewoźników, jak również konsumentów usług transportowych.

W tym zakresie problemem podstawowym staje się:

- z jednej strony dbałość o taką jej konstrukcję, by była ona spójna z zasadami i wymogami polityki transportowej UE i zapewniała działanie mechanizmu regulacji polskiego systemu transportowego zgodnie z celami i priorytetami regulacji rynków i kształtowania rozwoju infrastruktury transportowej określonymi w traktacie stanowiącym Wspólnotę, a - z drugiej zachowała niezbędny poziom spójności między: 1) płaszczyzną międzynarodową i krajową sfery regulacji polskiego systemu transportowego oraz 2) jego sferą realną, a głównie tymi jej elementami, które przynależą do sytemu transportu międzynarodowego (TEN-T).

W potrzebie zachowania swoistej równowagi między elementami polityki transportowej, określonymi w punkcie 1 i 2, wyraża się zasadniczo kolejny dylemat polskiej polityki transportowej realizowanej w okresie poakcesyjnym. Można go określić mianem dylematu stopnia spójności mechanizmu regulacji w transporcie - wyboru zakresu zgodności jego wymiaru krajowego z międzynarodowym lub inaczej określenia optymalnego - na

danym etapie zaawansowania procesu integracji - stopnia umiędzynarodowienia sfery regulacji krajowego systemu transportowego.

Kształtowanie efektywnej polityki transportowej w wymiarze krajowym w odniesieniu do sfery realnej systemu transportowego (rys. 1 zakres III) jest niezwykle ważną jej funkcją i zadaniem w dobie integracji gospodarczej i globalizacji rynków. Na obecnym etapie siła jej wpływu na sferę realną polskiego systemu transportowego jest nadal bardzo wysoka, wręcz dominująca, lecz w miarę upływu czasu i postępującej konwergencji w tym obszarze będzie się bez wątpienia sukcesywnie zmniejszać. W tym zakresie pojawiają się jednakże również pewne dylematy i kontrowersje, które wymagają odpowiednich rozstrzygnięć na płaszczyźnie krajowej. Najistotniejsze z nich to:

- Dylemat spójności sieciowej, wynikający z konieczności optymalnego dostosowania krajowego układu sieci infrastruktury transportowej do istniejącego równolegle układu sieci o znaczeniu europejskim, tj. przynależącym do sieci TEN-T; wyraża się on w potrzebie skoordynowania rozwoju obu podsystemów zarówno w wymiarze rzeczowym, jak też przestrzennym i czasowym, tak by nie funkcjonowały one w swoistej izolacji, bez możliwości osiągnięcia efektu spójności sieci.
- Dylemat spójności wewnętrznej, wyrażający się w wyborze optymalnego modelu rozwoju sieci infrastruktury transportu w aspekcie gałęziowym i przestrzennym, a więc rozstrzygnięcie, czy ma on następować w sposób w miarę równomierny, czy też bardziej selektywny, bądź też w formie łączącej oba te kryteria; problem sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii, czy np. w jednakowym tempie rozbudowywać sieć dróg kołowych i kolejowych, uwzględniając jednocześnie aspekt przestrzenny - regionalny tego rozwoju, bazując na kryteriach pozarynkowych, ekologicznych, czy też opierać się w tym zakresie na sygnałach rynku transportowego oraz w jakim stopniu różnicować te kryteria w ujęciu przestrzennym.
- Dylemat spójności zewnętrznej, wyrażający się w dążeniu do zachowania odpowiedniego stopnia zbieżności celów polityki transportowej realizowanej w wymiarze krajowym w odniesieniu do rozwoju sieci infrastruktury z celami polityki regionalnej oraz konkurencji, ochrony środowiska i polityki energetycznej (przemysły sieciowe).

Polityka transportowa nie tylko w swym wymiarze krajowym, ale także międzynarodowym, określonym przez normy i standardy UE, silnie wpływa na sferę realną systemu transportowego (rys. 1, obszar IV). Na obecnym etapie członkostwa siłę jej oddziaływania określić można jako już znaczącą. W kolejnych latach zakres ten będzie niewątpliwie sukcesywnie wzrastał, wypierając stopniowo jej typowo krajowy wymiar oddziaływania na tę dziedzinę.

Postępujący proces umiędzynarodowienia polityki transportowej rozpatrywany w aspekcie jej wpływu na sferę realną polskiego systemu transportowego wywołuje szereg problemów, z których dwa mają zasadniczo najistotniejsze znaczenie. Są to dylematy wyrażające się w:

- potrzebie właściwego skoordynowania rozwoju sieci infrastruktury transportowej o znaczeniu międzynarodowym w Polsce – byłego układu sieci TINA z układem sieci TEN-T w wymiarze europejskim zarówno pod względem tempa tego rozwoju, jak też preferencji gałęziowych i kierunkowych; dylemat tego typu jawi się jako wybór priorytetów typu: 1) szybszy rozwój korytarzy „równoleżnikowych" niż „południkowych" lub odwrotnie 2) utrzymanie dynamiki rozwoju korytarzy kolejowych w Polsce zaliczanych do układu TERFN na tym samym poziomie, jak drogowych, czy też niższym,
- konieczności rozstrzygnięcia kwestii dostosowania sieci kolejowej o znaczeniu transeuropejskim do wymogów umowy AGC i AGTC oraz drogowej do wymogów dyrektywy 96/53; problem dotyczy wyboru granicznego okresu dostosowania oraz zakresu i wiąże się z oceną (makro) ekonomicznej efektywności realizacji tego typu inwestycji.

Dylematy te, jak również wszystkie inne wcześniej wymienione, wynikające z analizy poszczególnych zakresów oddziaływania polityki transportowej na sferę realną i regulacyjną polskiego systemu transportowego, nie zostały dotychczas rozstrzygnięte lub też rozstrzygnięto je w sposób niezadowalający. Rozwiązuje się je bowiem w sposób intuicyjny, a niekiedy działając pod presją czasu wręcz chaotyczny. To natomiast rodzi określone skutki natury tak makro- jak i mikroekonomicznej, które swym zasięgiem obejmują całą gospodarkę, przenosząc się również na sferę funkcjonowania wspólnego rynku. Bez ich szybkiego rozwiązania polska polityka transportowa nie stanie się efektywnym i skutecznym instrumentem wspomagającym rozwój krajowego systemu transportowego.

5. PODSUMOWANIE

W rok po akcesji do UE Polska nie dysponuje polityką transportową zdolną do sprostania obecnym i przyszłym wyzwaniom integracyjnym i transformacyjnym oraz globalnym, jakie stoją przed polskim systemem transportowym. Brak jest w tej dziedzinie jasno określonej, powszechnie akceptowanej wizji i koncepcji rozwoju oraz celów strategicznych instrumentów ich realizacji. Dotyczy to zarówno sfery kształtowania rynków, jak również polityki rozwoju infrastruktury transportowej w jej relacjach z pozostałymi składnikami infrastruktury technicznej (przemysły sieciowe) oraz polityką regionalną, konkurencji i ochrony środowiska.

Sam zwiększony dopływ środków finansowych z funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności wraz z mechanizmem ich podziału w ramach NPR niczego w tej dziedzinie w sposób istotny przecież nie zmieni. Może natomiast prowadzić do pogłębienia istniejących dysproporcji w przestrzennym rozmieszczeniu sieci infrastruktury transportowej oraz do zniekształceń konkurencji w układzie poszczególnych rynków transportowych. W rezultacie tego nie tylko nie zostaną rozwiązane obecnie istniejące dylematy, ale mogą się one pogłębić lub pojawią się nowe, których skutki trudno obecnie oszacować.

Bez efektywnej, skutecznej polityki transportowej zasada dobrego członkostwa w tej dziedzinie, oparta na bezpośrednich i pośrednich korzyściach wynikających ze scalania systemów transportowych i harmonizacji zasad regulacji rynków transportowych w ramach UE, może nie zostać w ogóle zrealizowana lub też znacznie odroczona w czasie, co nie przyniesie oczekiwanych korzyści ani użytkownikom transportu, ani gospodarce Polski.

Literatura

1. European transport policy for 2010: time to decide. White Paper. COM (2001) XXX, Brussels 2001.
2. Grzelakowski A. S.: Polityka transportowa [w:] Biała Księga 2003. Cz. III Liberalizacja i Integracja Rynków Przemysłów Sieciowych. Trwały Rozwój. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej. Gdańsk – Warszawa 2003.
3. Grzelakowski A. S.: Polityka transportowa [w:] Infrastruktura. Praca zbiorowa pod red. Z. Brodeckiego. LexisNexis, Warszawa 2004.
4. Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004 – 2006. Egip., Warszawa. grudzień 2004, s. 20 i dalsze.
5. Fularz A. J.: Propozycja programu rozwoju żeglugi śródlądowej w Polsce. WWW.transpolska.most.org.pl [23.05.2005].
6. Grzelakowski A. S.: Costs and Benefits of Poland's Accession to the EU with regard to Transport [w:] Costs and Benefits of Poland's Membership in the European Union. Natolin European Centre, Warsaw 2003, s. 184-185.