

**Alina Lipińska-Słota**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# **POLITYKA TRANSPORTOWA W KSZTAŁTOWANIU SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH**

## **Wprowadzenie**

Jedną z podstawowych form regulacji systemów transportowych jest polityka transportowa. Aktualnie do podstawowych przesłanek tworzenia europejskiej polityki transportowej, oprócz znaczenia gospodarczego transportu, jego roli w kształtowaniu jakości życia społeczeństw i wpływu na środowisko naturalne, zalicza się także integrację krajów członkowskich.

W praktyce bardzo trudne było i nadal pozostaje stworzenie w ramach Unii Europejskiej wspólnej polityki transportowej. Polityka transportowa istnieje od czasu wykształcenia się organizmów państwowych, ponieważ każde państwo jest zainteresowane najlepszym pod względem ilościowym i jakościowym zaspokajaniem własnych potrzeb transportowych oraz optymalnym wykorzystaniem posiadanego potencjału transportowego<sup>1</sup>. Zasadniczym warunkiem prawidłowego funkcjonowania międzynarodowego systemu transportowego jest koordynacja polityki transportowej państw uczestników tego systemu. Różnice polityki transportowej nie stwarzają zasadniczych przeszkód we współpracy międzynarodowej, ale są poważną barierą w scalaniu z sobą krajowych systemów transportowych.

## **Polityka transportowa Unii Europejskiej**

Zagadnienia transportowe były eksponowane we wszystkich podstawowych aktach normatywnych Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza w traktacie rzymskim, traktacie z Maastricht, traktacie amsterdamskim itp. Na ich podstawie wydano wiele szczegółowych uregulowań prawnych w postaci rozporządzeń,

---

<sup>1</sup> I. Tarski: System transportowy RWPG WKiŁ, Warszawa 1981, s. 66.

dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii<sup>2</sup>. Jednym z ostatnich dokumentów jest opublikowana w 2011 roku *Biała Księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*<sup>3</sup>. Stwierdzono w niej, że od czasu wydania Białej Księgi w 2001 roku dokonano dalszego otwarcia rynku usług lotniczych, transportu samochodowego oraz, częściowo, kolejowego. Utworzono jednolitą europejską przestrzeń powietrzną. Zwiększono bezpieczeństwo i ochronę wszystkich gałęzi transportu. Transeuropejskie Sieci Transportowe przyczyniły się do wzrostu spójności terytorialnej Europy. Wzmocniono więzi i współpracę międzynarodową. Podjęto także wiele działań mających na celu ograniczenie szkodliwego wpływu transportu na środowisko naturalne.

W komunikacie *Europa efektywnie korzystająca z zasobów*<sup>4</sup> oraz w *Planie na rzecz efektywności energetycznej z 2011 roku*<sup>5</sup> jako główny cel europejskiej polityki transportowej wskazano ustanowienie takiego systemu transportowego, który będzie stanowił podstawę postępu gospodarczego w Europie, wzmacniał konkurencyjność i oferował usługi w zakresie mobilności o wysokiej jakości przy oszczędnym gospodarowaniu zasobami. Transport powinien zużywać mniej energii, lepiej korzystać z nowoczesnej infrastruktury i ograniczać negatywny wpływ na środowisko oraz zasoby naturalne<sup>6</sup>.

## Polska polityka transportowa

Polska jako kraj członkowski Unii Europejskiej jest jednocześnie współtwórcą i adresatem europejskiej polityki transportowej. Jako współtwórca posiada swoich przedstawicieli w gremiach i instytucjach opracowujących akty prawne, regulacje ekonomiczno-finansowe, socjalne, a także normy i standardy techniczno-eksploatacyjne w transporcie. Jako adresat (odbiorca) ma obowiązek stosowania rozporządzeń i implementacji dyrektyw unijnych<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Technologie transportowe XXI wieku. Red. L. Mindur. ITE-PIB, Warszawa-Radom 2008, s. 475.

<sup>3</sup> Biała Księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. Bruksela, 28.03.2011, COM (2011) 144.

<sup>4</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020. Komisja Europejska, Bruksela 26.01.2011, COM (2011) 21.

<sup>5</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. Komisja Europejska, Bruksela, 08.03.2011, COM (2011) 109.

<sup>6</sup> Biała Księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu..., op. cit., s. 6.

<sup>7</sup> Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski. Red. B. Liberadzki, L. Mindur. ITE-PIB, Warszawa 2006, s. 571.

W ostatnich latach powstało w Polsce wiele dokumentów, które dotyczyły polskiej polityki transportowej, jednakże pewna ich część nie została oficjalnie zatwierdzona, a rozwiązania w nich zawarte nie zostały wykorzystane w praktyce. Można stwierdzić, że polska polityka transportowa była niekonsekwentna, niestabilna, a przez to nieskuteczna. Jako przyczyny tego stanu wymienia się brak spójnej koncepcji długookresowego rozwoju transportu z uwzględnieniem priorytetowości realizowanych przedsięwzięć, zmienność koncepcji realizacji polityki transportowej, brak przejrzystych reguł prawnych i organizacyjnych dla realizacji inwestycji infrastrukturalnych, brak systemowych rozwiązań w zakresie finansowania tych inwestycji zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym<sup>8</sup>.

Celem generalnym zapisanym w *Polityce transportowej państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*<sup>9</sup> było osiągnięcie zrównoważonego systemu transportowego pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym, w warunkach kraju rozwijającej się gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem konkurencji międzynarodowej. Za najważniejsze kierunki rozwoju polityki transportowej uznano:

- restrukturyzację kolei w celu dostosowania do potrzeb rynku;
- radykalną poprawę stanu dróg;
- budowę sieci autostrad na głównych kierunkach ruchu i wspomagającej ją sieci dróg ekspresowych;
- rozwój morskich i lotniczych portów oraz poprawę standardu ich połączeń z sieciami transportowymi;
- prywatyzację przedsiębiorstw, w tym przedsiębiorstw przewozowych;
- rozwój transportu zbiorowego w miastach i regionach, w tym tworzenie warunków dla wzrostu ruchu rowerowego;
- stworzenie zintegrowanego systemu transportowego wraz z zapewnieniem warunków uczciwej konkurencji międzygałęziowej;
- zapewnienie interoperacyjności krajowego systemu transportowego z systemem transportowym Unii Europejskiej;
- rozwój systemów multimodalnych<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> J. Łacny: Funkcjonowanie międzynarodowego transportu drogowego ładunków w gospodarce globalnej. ITE-PIB Bydgoszcz-Radom 2009, s. 45.

<sup>9</sup> Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju. Pierwszy Serwis Międzynarodowy Transportu i Spedycji, <http://www.psm.pl/informacje/zalozenia.html>, dostęp: 19.03.2012.

<sup>10</sup> Założenia polityki transportowej państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju. Pierwszy Serwis Międzynarodowy Transportu i Spedycji..., op. cit.; A.S. Grzelakowski, M. Matczak, A. Przybyłowski: Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich. Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2008, s. 197.

W późniejszych dokumentach podkreślano, że jednym z najpilniejszych zadań w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju kraju jest zrównanie się z krajami Europy Zachodniej pod względem stopnia rozwoju cywilizacyjnego i poziomu życia, co wymaga stworzenia silnych strukturalnych podstaw wzrostu gospodarczego, w tym sprawnego systemu transportowego. Ma to być system transportowy, który nie stanie się barierą, ale przyczyni się do rozwoju gospodarczego kraju<sup>11</sup>.

Za podstawowy cel polityki transportowej przyjęto zdecydowaną poprawę jakości systemu transportowego i jego rozbudowę zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, albowiem jakość systemu transportowego jest jednym z kluczowych czynników decydujących o warunkach życia mieszkańców i o rozwoju gospodarczym kraju i regionów<sup>12</sup>.

Do realizacji tak postawionego celu niezbędna jest realizacja następujących celów szczegółowych:

- poprawa dostępności transportowej i jakości transportu jako czynnik polepszenia warunków życia i usuwania barier rozwojowych gospodarki;
- wspieranie konkurencyjności gospodarki polskiej jako kluczowy instrument rozwoju gospodarczego;
- poprawa efektywności funkcjonowania systemu transportowego;
- integracja systemu transportowego – w układzie gałęziowym i terytorialnym;
- poprawa bezpieczeństwa prowadząca do radykalnej redukcji liczby wypadków i ograniczenia ich skutków oraz – w rozumieniu społecznym – do poprawy bezpieczeństwa osobistego użytkowników transportu i ochrony ładunków;
- ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko i warunki życia<sup>13</sup>.

Szczególny nacisk w polityce transportowej został położony na te przedsięwzięcia, których efekty mogą być istotne dla gospodarki kraju lub konkretnego regionu oraz będą odczuwalne przez możliwie dużą liczbę użytkowników transportu.

Jako priorytetowe w polskiej polityce transportowej zostały uznane projekty mające na celu:

- radykalną poprawę stanu dróg wszystkich kategorii, rozwój sieci autostrad i dróg ekspresowych na najbardziej obciążonych kierunkach i powiązaniach z siecią transeuropejską;
- unowocześnienie kolei poprzez rozszerzenie zakresu konkurencji między operatorami w celu dostosowania do potrzeb rynku i utrzymania roli w przewozach, przy równoczesnej poprawie efektywności;
- radykalną poprawę stanu infrastruktury kolejowej przy jednoczesnym ograniczaniu kosztów dostępu do niej;

<sup>11</sup> Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005, s. 3.

<sup>12</sup> Ibid., s. 9.

<sup>13</sup> Ibid., s. 10.

- poprawę bezpieczeństwa w transporcie;
- poprawę jakości transportu w miastach, w tym poprawę warunków ruchu pieszo, rowerowego i uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych;
- poprawę jakości i konkurencyjności transportu publicznego w obszarach metropolitalnych i regionach;
- rozwój systemów intermodalnych;
- rozwój rynku usług lotniczych, a w szczególności zniesienie barier dla małych przewoźników i lotnisk regionalnych;
- wzmocnienie roli portów morskich i lotniczych z poprawą dostępu do nich w skali regionów i kraju;
- wspieranie przewoźników w rozszerzaniu oferty obsługi transportowej pasażerów i towarów w relacjach transeuropejskich oraz międzykontynentalnych;
- poprawę warunków funkcjonowania transportu wodnego śródlądowego<sup>14</sup>.

Temat realizacji inwestycji transportowych i tworzenia spójnego, zrównoważonego systemu transportowego znalazł swoje odzwierciedlenie także w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013<sup>15</sup>. Celem programu jest poprawa atrakcyjności inwestycyjnej Polski i jej regionów poprzez rozwój infrastruktury technicznej przy równoczesnej ochronie i poprawie stanu środowiska, zdrowia, zachowaniu tożsamości kulturowej i rozwijaniu spójności terytorialnej. Spośród piętnastu priorytetów realizowanych w ramach programu trzy bezpośrednio dotyczą transportu. Są to:

- Drogowa i lotnicza sieć TEN-T – celem stawianym przed tym priorytetem jest poprawa drogowej dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych oraz usprawnienie połączeń komunikacyjnych głównych miast wschodniej Polski;
- Transport przyjazny środowisku – głównym celem jest rozwój transportu kolejowego, morskiego, intermodalnego i poprawa stanu dróg śródlądowych, by zwiększyć udział przyjaznych środowisku gałęzi transportu w przewozie osób i rzeczy;
- Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe – celem jest poprawa stanu bezpieczeństwa oraz dostępności komunikacyjnej Polski i krajowych połączeń znajdujących się poza siecią TEN-T<sup>16</sup>.

W strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) stwierdza się, że mimo wysiłków w Polsce brak jest spójnego i sprawnie funkcjonującego systemu transportowego, zintegrowanego z systemem europejskim i globalnym, w konsekwencji czego nie jest możliwe przyspieszenie wzrostu

<sup>14</sup> Ibid., s. 12.

<sup>15</sup> Program Infrastruktura i Środowisko. Portal Funduszy Europejskich, [http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o\\_pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx), dostęp: 23.03.2012.

<sup>16</sup> Ibid.

gospodarczego kraju i rozwoju wymiany z zagranicą. Wskaźnik gęstości polskiej sieci transportowej jest niższy niż w pozostałych krajach Unii Europejskiej, a w związku z tym względna wartość strat czasu w transporcie (w stosunku do PKB) spowodowana niewydolnością systemu transportowego wzrosła w latach 2001-2009 z 0,4% do 0,9%<sup>17</sup>.

Głównym celem określonym w strategii rozwoju transportu jest zwiększenie dostępności transportowej, poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego, poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym<sup>18</sup>.

Dla tak sformułowanego celu głównego określone zostały także cele strategiczne:

- stworzenie zintegrowanego systemu transportowego;
- stworzenie warunków dla sprawnego funkcjonowania rynków transportowych i rozwoju efektywnych systemów przewozowych

oraz wyznaczone zostały szczegółowe, do których zaliczono: stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej, poprawę sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym, bezpieczeństwo i niezawodność, ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko i zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych<sup>19</sup>. Jako priorytetowe w zakresie realizacji pierwszego z wymienionych celów strategicznych uznano inwestycje mające na celu nadrobienie zaległości infrastrukturalnych pozwalających na zwiększenie dostępności transportowej Polski i zorganizowanie podstawowej infrastruktury zintegrowanego systemu transportowego. Dostępność rozumiana jest w wymiarze europejskim, krajowym i regionalnym. W wymiarze europejskim wskazuje się na konieczność ustanowienia kompletnej i zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej, która będzie obejmować wszystkie państwa członkowskie, w tym Polskę, i regiony oraz zapewni podstawę dla zrównoważonego rozwoju wszystkich rodzajów transportu, tak aby wykorzystać ich odpowiednie zalety i maksymalnie zwiększyć wartość dodaną sieci dla Europy. W konsekwencji zapewni to sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej i umocnienie spójności gospodarczej i społecznej<sup>20</sup>. W wymiarze krajowym poprawa dostępności pozwoli na wzmocnienie spójności terytorialnej kraju i polepszenie połączeń transportowych polskich miast z rozwinię-

<sup>17</sup> Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Projekt. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 30.03.2011, s. 5.

<sup>18</sup> Ibid., s. 29; Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, styczeń 2013, s. 7.

<sup>19</sup> Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)..., op. cit., s. 8, 41.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. Komisja Europejska, Bruksela 2011, KOM (2011) 650, s. 3.

tymi ośrodkami w innych krajach Unii Europejskiej. W aspekcie regionalnym podkreśla się potrzebę rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportu w celu poprawy jakości połączeń centrów z zapleczem regionów, a więc z ośrodkami subregionalnymi i obszarami wiejskimi<sup>21</sup>.

W dalszej kolejności, czyli po 2020 roku, zgodnie ze strategią, mają być podjęte prace, które doprowadzą do zwiększania poziomu nasycenia infrastrukturą i stworzenia zintegrowanego, samofinansującego się systemu transportowego<sup>22</sup>. System powinien bazować na połączeniach drogowych i kolejowych o wysokiej jakości, uzupełnionych drogami wodnymi, regularnymi połączeniami lotniczymi o dużej częstotliwości oraz portami morskimi, do których zapewniona została odpowiednia dostępność zarówno od strony lądu, jak i morza.

## Podsumowanie

Konieczność realizacji wymienionych projektów została potwierdzona także w dokumentach instytucji współfinansujących inwestycje infrastrukturalne w Polsce, takich jak Bank Światowy<sup>23</sup>. W raporcie Banku Światowego, który stanowi pewnego rodzaju ocenę polskiej polityki transportowej, stwierdza się, że Polska dokonała znaczących postępów w poprawie mobilności oraz wdrażaniu reform w sektorze transportu, do których zobowiązuje ją członkostwo w UE. Niestety, obecny kierunek polityki transportowej nie gwarantuje zrównoważonego rozwoju sektora transportu po okresie 2013-2015. Postawione zadania pociągają za sobą wyzwania natury finansowej, społecznej, środowiskowej i instytucjonalnej<sup>24</sup>.

## Bibliografia

Biała Księża: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu. Bruksela, 28.03.2011, COM (2011) 144.

Grzelakowski A.S., Matczak M., Przybyłowski A.: Polityka transportowa Unii Europejskiej i jej implikacje dla systemów transportowych krajów członkowskich. Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2009.

<sup>21</sup> Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)..., op. cit., s. 8, 43.

<sup>22</sup> W przypadku transportu kolejowego koncepcja samofinansującego się systemu transportowego może być trudna do zrealizowania ze względu na opracowywany projekt dyrektywy UE popierający zwiększenie zaangażowania środków publicznych w tę gałąź transportu.

<sup>23</sup> Polska. Dokument dotyczący polityki transportowej. W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Raport nr 59715 – PL. Bank Światowy, luty 2011.

<sup>24</sup> Ibid., s. 102.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europa efektywnie korzystająca z zasobów – inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020. Komisja Europejska, Bruksela, 26.01.2011, COM (2011) 21.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. Komisja Europejska, Bruksela, 08.03.2011, COM (2011) 109.
- Komunikat Komisji: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komisja Europejska, Bruksela, 03.03.2010, COM (2010) 2020.
- Łacny J.: Funkcjonowanie międzynarodowego transportu drogowego ładunków w gospodarce globalnej. ITE-PIB, Bydgoszcz-Radom 2009.
- Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju. Pierwszy Serwis Międzynarodowy Transportu i Spedycji, <http://www.psm.pl/informacje/zalozenia.html>, dostęp: 19.03.2012.
- Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2005.
- Polska. Dokument dotyczący polityki transportowej. W kierunku zrównoważonego rozwoju transportu lądowego. Raport nr 59715 – PL. Bank Światowy, luty 2011.
- Program Infrastruktura i Środowisko. Portal Funduszy Europejskich, [http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o\\_pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx), dostęp: 23.03.2012.
- Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Projekt. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, 30.03.2011.
- Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa, styczeń 2013.
- Tarski I.: System transportowy RWPG. WKiŁ, Warszawa 1981.
- Technologie transportowe XXI wieku. Red. L. Mindur. ITE-PIB, Warszawa-Radom 2008.
- Uwarunkowania rozwoju systemu transportowego Polski. Red. B. Liberadzki, L. Mindur. ITE-PIB, Warszawa 2006.
- Założenia polityki transportowej państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju. Pierwszy Serwis Międzynarodowy Transportu i Spedycji, <http://www.psm.pl/informacje/zalozenia.html>, dostęp: 19.03.2012.

## TRANSPORT POLICY AT CREATING TRANSPORT SYSTEMS

### Summary

The article shows the importance of transport policy issues in the development of transport systems. Author selected the information related to the establishment of a common transport policy of the European Union. Particular emphasis was put on the Polish transport policy and its priorities. Discusses the most important legislation for the Polish transport policy and the objectives and directions of its development is shown.