

Piotr Nowak
Instytut Logistyki i Magazynowania



Władze regionalne a rozwój logistyki – przykład Regionu Emilia Romagna

Rozwój i usprawnianie regionalnych systemów transportowych jest jednym z licznych zadań, o którego realizację powinny zadbać władze regionów. Podejście do jego rozwiązania w dużej mierze zależy od stopnia rozwoju danego obszaru, jak również od świadomości logistycznej przedstawicieli władz. Z pewnością władze regionalne mogą odgrywać istotną, stymulującą



Rys. 1 Mapa regionu Emilia Romagna.
Źródło: http://www.informagiovani-italia.com/map_of_emilia_romagna.htm

rolę w rozwoju logistycznych walorów regionu. Jednym z przykładów w pełni potwierdzających to stwierdzenie jest koncepcja działań, realizowana przez Regione Emilia Romagna (RER) w Północnych Włoszech. Artykuł jest wynikiem prac badawczych, realizowanych w ramach projektu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III B CADSES o akronimie CORELOG („Skoordynowana logistyka regionalna”). Projekt CORELOG, realizowany z inicjatywy regionu Emilia Romagna, skupia partnerów z Polski, Węgier, Austrii, Słowenii i Grecji.

Transport i logistyka w Regionie Emilia Romagna

Transport towarowy i logistyka są traktowane w RER priorytetowo z uwagi na ich olbrzymi wpływ zarówno na ekonomię, środowisko, jak i sferę życia społecznego. Umiejętność radzenia sobie z transportowymi wyzwaniami w regio-

nach wymaga zidentyfikowania zróżnicowanych, komplementarnych wobec siebie działań interwencyjnych. Dla tego celu w RER stosowane jest podejście łączące w sobie prace badawcze i planistyczne, służące zdefiniowaniu zadań bezpośrednio wpływających na sferę produkcji i transportu w regionie. Podstawą do tego rodzaju filozofii działania jest stwierdzenie, iż rozwój współpracy w logistycznej działalności przedsiębiorstw i koordynacja tego typu działań może dać lepsze efekty niż te, osiągnięte przez przedsiębiorstwa indywidualnie.

Obecne wdrażanie skoordynowanych inicjatyw logistycznych i rozwój związanych z nimi instrumentów informacyjnych dla transportu stanowią strategiczne metody wsparcia konkurencyjności przedsiębiorstw, głównie poprzez ograniczanie ich kosztów logistycznych. Rozwój efektywniejszych łańcuchów dostaw i dystrybucji poprzez skoordynowane działania władz regionalnych może mieć pozytywny wpływ na uprzemysłowione obszary regionu poprzez redukcję natężenia transportu towarowego, spowodowanego lepszym wykorzystaniem powierzchni załadunkowej i ograniczenie liczby kursów pustych lub tylko częściowo załadowanych pojazdów.

W ostatnich 5 latach władze regionu Emilia Romagna objęły promocją i finansowaniem kilka działań i projektów pilotażowych, realizowanych przy współpracy prywatnych przedsiębiorstw i ich stowarzyszeń. Celem było przeprowadzenie eksperymentalnych inicjatyw logistycznych przedsiębiorstw dla poprawy ich konkurencyjności, efektywności oraz racjonalizacji ich procesów logistycznych. Tabela 1 zawiera hasłowo zdefiniowane tematy tych projektów.

Działania te są konkretnymi przykładami dobrych praktyk, które z powodzeniem mogą być replikowane przez inne przedsiębiorstwa działające w Emilia Romagna oraz pozostałych włoskich regionach, a także w innych krajach. Opisywane prace nie są wyizolowanymi przejawami aktywności władz regionu, lecz skutkiem realizacji całościowego podejścia promującego zrównoważony rozwój poprzez zmianę tendencji polegającej na stosowaniu przez władze regionu polityk infrastrukturalnych jako narzędzia stymulującego rozwój gospodarczy, a także wysoki stopień koordynacji pomiędzy strategiami sektorowymi w obszarze rozwoju gospodarczego, transportu i planowania przestrzennego.

Tab. 1. Logistyczne projekty pilotażowe realizowane w RER.

Tytuł projektu
1. Platforma logistyczna do zarządzania przepływami towarowymi przedsiębiorstw sektora MSP branży mechanicznej.
2. Racjonalizacja przepływów towarowych w czterech średniej wielkości przedsiębiorstwach.
3. Racjonalizacja działań logistycznych średniej wielkości przedsiębiorstwa i grupy jego dostawców.
4. Wdrożenie europejskiego „milk-run system” i szkolenia towarzyszące.
5. Wspólne zakupy usług transportowych i logistycznych i zintegrowane planowanie logistyczne grupy przedsiębiorstw produkcyjnych.
6. Zdefiniowanie potrzeb szkoleniowych w zawodach transportowych i logistycznych.
7. Projekty Ponte Rizzoli.

Źródło: dane władz regionu Emilia Romagna.

Kluczowe czynniki sukcesu

Opisując specyficzny sposób podejścia przez władze Emilia Romagna do problemów logistycznych regionu należy zwrócić uwagę na to, co stanowi o efektywności tego podejścia. Są to:

- struktura i stopień zorganizowania przedsiębiorstw – duży udział w ogólnej liczbie firm małych i średnich, zorganizowanych w terytorialne i przemysłowe klastry (tak zwane „distretti”), wykazujące wysoki poziom gotowości do współpracy z innymi przedsiębiorstwami
- podstawy organizacyjne – utworzony dla realizacji polityki logistycznej i transportowej Departament Planowania Transportu i Logistyki, funkcjonujący w strukturze władz regionu¹. Wspomniane projekty pilotażowe realizowane są właśnie przez ten departament, we współpracy z Departamentem Rozwoju Regionalnego
- podstawy prawne – działania władz regionalnych kształtujące logistyczny rozwój regionu znajdują oparcie w szerokiej gamie aktów i regulacji prawnych zarówno na poziomie krajowym (tak zwane „Prawo Bassaniego”), jak i regionalnym (PRIT98-2010 – regionalna strategia rozwoju transportu)
- angażowanie do procesu tworzenia logistycznej polityki regionu różnych podmiotów działających zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym. Funkcjonujący w Emilia Romagna system rządzenia zachęca przedsiębiorstwa, ich branżowe stowarzyszenia, uczelnie, władze lokalne i inne podmioty do aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu polityki logistycznej regionu (poprzez różnego rodzaju fora, grupy fokusowe itp.)
- podstawy finansowe – rozbudowany system finansowego wsparcia działań realizujących politykę logistycznego rozwoju regionu.

Przepisy prawne, stanowiące umocowanie dla logistycznej polityki RER, to nie tylko działające na terytorium całych Włoch „Prawo Bassaniego” oraz PRIT 98-2010, ale także przepisy regulujące zasady planowania przestrzennego oraz promocji działań badawczych,

służących transferowi innowacji i technologii w regionie.

System sprzyjający regionalnej aktywności władz w obszarze transportu i logistyki powstał poprzez przekazanie większości funkcji i kompetencji związanych z transportem na poziom władz regionalnych i lokalnych. Wprowadzone zmiany opierają się na zasadach: „subsydiarności” – dającej więcej władzy administracji regionalnej i lokalnej, która jest bliżej potrzeb obywateli i przedsiębiorstw oraz „współpracy” wszystkich szczebli władzy – od rządu centralnego do władz lokalnych, celem zagwarantowania udziału w inicjatywach wspieranych przez Unię Europejską.

Regionalna strategia rozwoju transportu (PRIT 98-2010) jest wyrazem unikalnego podejścia RER, definiującego „politykę logistyczną regionu” i określającego ją jako problem współpracy sfery produkcji i systemów transportowych. Strategię tę charakteryzuje:

- wykorzystanie metody scenariuszowej prognozowania
- opisanie wytycznych dla regionalnej polityki transportowej
- rozpisanie ogólnych celów na szczegółowe działania w obszarze rozwoju transportu w regionie
- zintegrowanie działań wspierających konkurencyjność regionalnego systemu produkcyjnego ze zrównoważonym systemem transportowym
- określenie wytycznych dla organizacji systemu transportowego i logistycznego regionu na różnych poziomach administracji publicznej.

Opisywana strategia oznacza również modyfikację podejścia, według którego jedynym sposobem rozwiązywania problemów transportowych i logistycznych regionu są inwestycje infrastrukturalne. Takie ujęcie zakłada promocję współpracy firm jako sposobu na zwiększenie ekonomicznej konkurencyjności regionu, bez ponoszenia kosztów społecznych i środowiskowych związanych z rozwojem infrastruktury.

Podejście „infrastrukturalne”, stosowane najczęściej przez instytucje pu-

bliczne, ogranicza ich rolę do realizacji dużych inwestycji infrastrukturalnych. W opozycji do niego pojawia się propozycja określenia roli władzy regionalnej jako aktywnego partnera firm, działającego w oparciu o model partnerstwa publiczno – prywatnego, zdolnego do wysłuchania oraz zrozumienia potrzeb i problemów przedsiębiorstw. Struktura takiej publiczno-prawnej relacji, określana jako „concertazione”, może być traktowana jako kluczowy element decydujący o sukcesie podejścia. W opozycji do projektów transportowych, infrastrukturalnych, realizowanych zazwyczaj w perspektywie wieloletniej, projekty kooperacyjne uwzględniają jedno-, dwuletni horyzont czasowy.

Region Emilia Romagna wypracował specjalną metodę systematycznego angażowania w proces podejmowania decyzji szerokiej grupy podmiotów działających w regionie. Z tego punktu widzenia taka metodyka publiczno – prywatnej współpracy może być traktowana jako jedna z kluczowych przewag konkurencyjnych całego regionalnego systemu ekonomicznego.

Powołując się na wspomnianą strategię regionalną rozwoju transportu (PRIT 98-2010) uruchomiono ustrukturyzowany proces współpracy z wszystkimi najważniejszymi publicznymi i prywatnymi podmiotami. Jego celem stało się zaplanowanie i zaaprobowanie długoterminowych działań, realizowanych przez władze publiczne w obszarze logistyki i transportu na różnych szczeblach, które odpowiadałyby realnym potrzebom beneficjentów tych działań.

Strefy przemysłowe

Analizując aktywną rolę władz regionu Emilia Romagna w realizowaniu polityki logistycznej na rzecz regionu nie można zapomnieć o regulacjach prawnych² promujących tworzenie nowych i wzmacnianie już istniejących stref przemysłowych, które są zgodne z określonymi przesłankami środowiskowymi i urbanistycznymi, a także grupują razem przedsiębiorstwa, mogące poprawić procesy produkcyjne

¹ Opisywane władze Regionu Emilia Romagna to odpowiednik naszego Urzędu Marszałkowskiego.

² Regional law n. 20/2000 (art. A-13 and A-14).

oraz logistyczną i ekonomiczną efektywność poprzez zlokalizowanie ich na jednym obszarze oraz poprzez praktyki kooperacyjne.

W regulacjach prawnych dotyczących stref przemysłowych egzystuje pojęcie „Ekologicznie wyposażonych obszarów produkcji”³, definiowanych jako tereny wyposażone w infrastrukturę, usługi i systemy gwarantujące rozwiązania bezpieczne dla zdrowia i środowiska. Rozróżnia się 2 grupy stref przemysłowych:

- strefy, których społeczny, środowiskowy i terytorialny wpływ rozciąga się poza pojedynczy dystrykt przemysłowy
- strefy, których wpływ jest ograniczony do pojedynczego dystryktu przemysłowego.

Systemy wsparcia, organizowane przez władze regionalne dla przedsiębiorstw, promują powstawanie nowych stref przemysłowych, spełniających warunki APEA. Władze powołują także specjalne fundusze, jako środki mające zachęcić do transformacji istniejących stref przemysłowych, oddziałujących na więcej niż jeden dystrykt przemysłowy w strefy APEA. Władze miejskie mają prawo tworzyć nowe obszary przemysłowe i nadawać im status APEA (nawet, jeśli oddziałują tylko na jeden dystrykt przemysłowy), jak również mogą zawierać z zainteresowanymi przedsiębiorstwami umowy określające instrumenty zachęty do transformacji istniejących stref przemysłowych w strefy o statusie APEA.

W praktyce firmy otrzymują silny impuls zachęcający je do organizowania się w APEA, ponieważ dzięki temu mogą na przykład zakupić prawa do zabudowy określonych terenów po cenie niższej niż rynkowa. Dodatkowo tak zorganizowane firmy mogą otrzymać w ułatwiony i tańszy sposób usługi, w których świadczeniu uczestniczą lokalne władze (dostawy elektryczności, wody, usuwanie nieczystości, naprawy dróg).

APEA promują 2 podstawowe sposoby współpracy:

- współpraca pomiędzy firmami zlokalizowanymi w strefie. Taka współpraca

związana jest z możliwością współdziałania w ramach operacji logistycznych oraz z możliwością wspólnego wykorzystania infrastruktury poprzez firmy zlokalizowane w tej samej strefie przemysłowej; przykładowo firmy kupują razem energię elektryczną lub usługi logistyczne uzyskując dzięki temu efekt skali

- współpraca pomiędzy miastami, polegająca na szansie rozwoju „między-miejskich” („międzygminnych”) stref przemysłowych. Każda taka strefa przemysłowa może być utworzona na bazie wspólnej decyzji zaangażowanych magistratów, niezależnie od geograficznych granic pojedynczego miasta czy też gminy. Takie strefy mogą być zarządzane przez publiczne lub prywatne podmioty, działające na rzecz i w imieniu zorganizowanej grupy miast czy gmin. Tego typu podejście zapewnia, że zaangażowane władze lokalne będą wspólnie realizowały proces planowania przestrzennego, dzięki czemu będzie można uniknąć fragmentaryzacji i konkurencji współpracujących stref. Ponadto władze lokalne dzielą między siebie koszty (na przykład koszty urbanizacji stref) i przychody (z lokalnych podatków) związane z lokalizacją firm i decyzjami o „osiedleniu” się w danej strefie.

Z logistycznego punktu widzenia decyzje lokalizacyjne firm, wynikające z powstawania stref przemysłowych, gwarantują optymalizację przepływów towarowych korzystną zarówno dla środowiska naturalnego, jak i dla samych firm. Lokowanie firm należących do tego samego sektora przemysłu lub do tego samego łańcucha dostaw w jednym APEA umożliwia zacieśnienie relacji pomiędzy nimi oraz promocję wspólnego zarządzania wewnętrznymi i zewnętrznymi przepływami towarowymi. Istotne są również możliwości wynikające z organizowania wspólnych zakupów czy też korzystanie z wspólnej infrastruktury przez firmy zlokalizowane w jednej APEA. Jedną z głównych korzyści pozostaje redukcja ruchu towarowego, generowanego przez te firmy. Obecnie definiuje się na różnych szczeblach szczegółowe wskazówki dla wdrażania APEA ze

szczególnym uwzględnieniem takich obszarów zainteresowania jak: energia, gospodarowanie odpadami i logistyka.

Inne formy wsparcia dla logistycznej strategii regionu

Regionalne strategie wdrażane w regionie Emilia Romagna promują także rozwój innowacji i logistyczne prace badawcze, prowadzące do transferu technologii, a w szczególności: dostęp firm sektora MSP do istniejącej regionalnej infrastruktury badawczej; transfer wiedzy i technologii; skoordynowany rozwój oraz wdrażanie nowej infrastruktury i inicjatyw badawczych.

W rzeczywistości zapisy strategii promują współpracę poprzez pomoc finansową skierowaną dla działań przedsiębiorców związanych z obszarami badań i innowacji. Przepisy regionalne zakładają, że wszystkie planowane działania tego typu powinny być wdrażane przez kooperacyjne sieci z udziałem władz regionalnych, uczelni i instytutów badawczych zlokalizowanych w regionie.

Poza opisanymi powyżej instrumentami bazującymi na współpracy, wykorzystuje się również klasyczne wsparcie finansowe dla infrastruktury transportowej w miastach i poza nimi oraz dla rozwiązań telematycznych. Aby zapewnić wspólną realizację strategii logistycznych, władze regionu angażują w proces tworzenia tych strategii szerokie spektrum podmiotów, między innymi: stowarzyszenia handlowe, zrzeszenia firm, władze lokalne, władze regionalne, inne podmioty (związane między innymi z zarządzaniem portami lotniczymi, autostradami, lokalnymi terminalami / centrami logistycznymi, a także stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska).

Opisany powyżej sposób tworzenia logistycznych strategii regionalnych wymagał stworzenia na przestrzeni lat specjalnych struktur organizacyjnych, działających w regionie Emilia Romagna, w tym takich, jak: Regionalnego Forum Logistycznego, tak zwanego „Permanent Freight Table”, Obserwato-

³ W jęz. angielskim – “Ecologically Equipped Areas of Production”, skrót od nazwy włoskiej - APEA

rium Logistycznego, ITL – Regionalnego Instytutu Transportu i Logistyki. Wymienione mechanizmy współpracy i instytucje je realizujące działają pod nadzorem i przy ścisłej koordynacji, prowadzonej przez Departament Planowania Transportu i Logistyki władz regionu Emilia Romagna.

Droga do regionalnej strategii transportowej

Omawiając metodę angażowania różnych regionalnych graczy w proces tworzenia polityki logistycznej regionu należy krótko scharakteryzować przebieg tego procesu w regionie Emilia Romagna.

Pierwszą fazą w tym procesie była analiza aktualnie istniejącego systemu transportowego z uwzględnieniem identyfikacji przepływów towarowych i pasażerskich (drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich i rzecznych), przeprowadzona w latach 1995 – 1997. Analiza dotyczyła zarówno strony podażowej, jak i popytowej transportu, i pozwoliła na zdefiniowanie różnych scenariuszy na okres do roku 2010, uwzględniają-

cych zmienne ekonomiczne, transportowe i urbanistyczne.

W fazie drugiej zdefiniowano grupę projektów infrastrukturalnych mających na celu poprawę lotniczych, kolejowych, drogowych oraz rzecznych systemów transportowych. W trzeciej fazie planowania strategicznego zaangażowano wspomniane wcześniej szerokie spektrum regionalnych graczy.

Omawiając propozycje regionalnego planu strategicznego przeprowadzono z nimi odpowiednie konsultacje. W ostatniej – czwartej fazie, nadesiono poprawki uzgodnione na etapie konsultacji, po czym regionalna strategia logistyczna zyskała formalną akceptację i została oficjalnie zatwierdzona.

Zakończenie

Opisany sposób stymulowania logistycznego rozwoju regionu poprzez współpracę władz regionalnych i lokalnych z przedsiębiorstwami stanowi ciekawy model aktywnego podejścia do rozwiązania logistycznych problemów transportowych.

Model taki może stać się punktem odniesienia dla planowania działań władz regionalnych w Polsce.

O konieczności zajęcia się problemami transportu towarowego w polskich Urzędach Marszałkowskich przekonuje przykład Wielkopolskiego Urzędu Marszałkowskiego, w którym do tej pory nie zdefiniowano polityki transportu (towarowego) dla regionu. W strukturze brakuje też wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej, która mogłaby podjąć się zadania zdefiniowania takiej polityki (wzorem Departamentu Planowania Transportu i Logistyki w RER). Jednocześnie w Wielkopolsce narastają problemy transportowe, związane z wciąż rosnącymi przepływami towarowymi. Realizacja ambitnych planów inwestycji w infrastrukturę, pomimo spodziewanego sporego wsparcia funduszami Unii Europejskiej, jest kwestią wielu lat. Otwartym pozostaje pytanie, czy nie należałoby wzorem Regionu Emilia Romagna pokusić się o zaplanowanie i realizację strategii logistycznej regionu, opartej na koncepcji kooperacyjnego stymulowania rozwoju logistycznego przedsiębiorstw. Czy uda się przekonać władze regionu do wypróbowania tej koncepcji? Czas pokaże.