

Andrzej S. Grzelakowski  
Akademia Morska w Gdyni<sup>1</sup>

## Wpływ internalizacji kosztów zewnętrznych na funkcjonowanie rynków transportowych w UE (cz. 1)

### Rynki transportowe w UE i ich funkcje regulacyjne

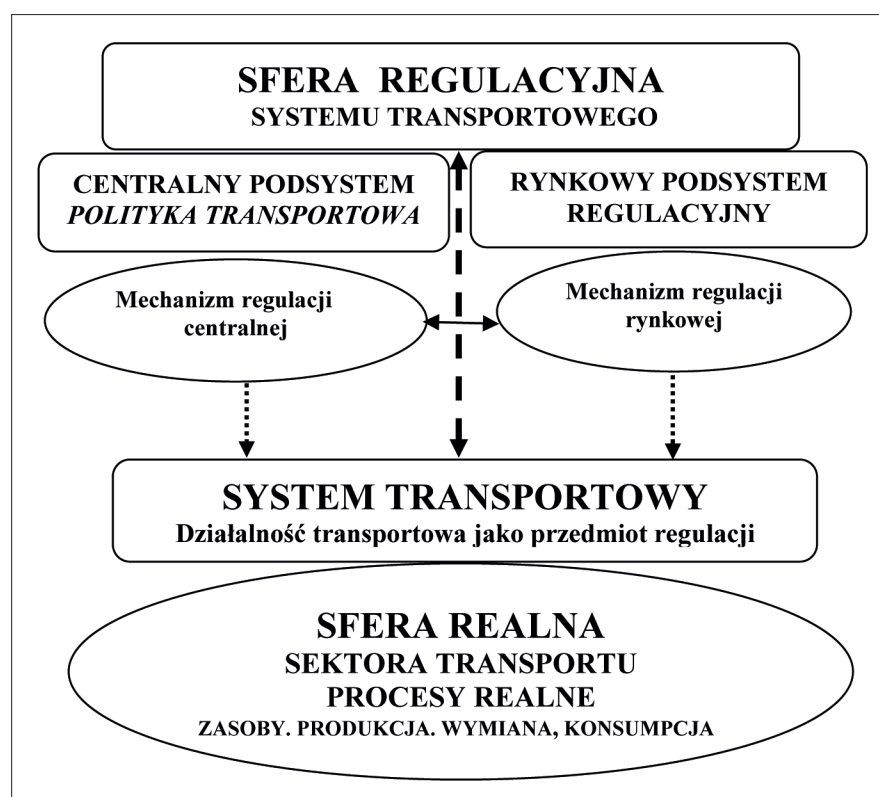
Rynki transportowe z właściwym sobie mechanizmem zgłoszeń i realizacji popytu, o typowo regulacyjnym charakterze procesów gospodarczych, funkcjonują na podobnych zasadach jak inne rodzaje rynków usług, także towarowych i pieniężnych. Wraz z układem swoich elementów składowych, ich strukturą i relacjami, jakie występują między nimi, są one samoistnie działającymi regulatorami systemów transportowych. Z racji swej specyfiki i formy działania, a przede wszystkim charakteru mechanizmu regulacyjnego, wchodzi one wraz z innymi rodzajami rynków w skład tak zwanego autonomicznego podsystemu regulacji działalności transportowej – tak sfery produkcji, jak też i wymiany usług oraz w pewnym zakresie również alokacji zasobów w sektorze transportu. Nie są one jednak jedynym mechanizmem regulacyjnym. Obok bowiem rynkowego, autonomicznego podsystemu, działa w transporcie podsystem regulacji centralnej, którego podstawowym narzędziem i zarazem formą regulacji jest polityka transportowa – tak krajowa, jak i międzynarodowa, wraz z jej rozlicznymi relacjami z innymi rodzajami polityk sektorowych i horyzontalnych UE.

Te dwa podsystemy, o różnych w swej istocie mechanizmach regulacyjnych, uzupełniają się w praktyce, tworząc w każdym kraju typowy dla niego system regulacji sektora transportu. Funkcjonowanie tego systemu w sposób schematyczny przedstawiono na rysunku 1.

Podsystem regulacji rynkowej, z właściwym sobie mechanizmem opartym na działaniu prawa popytu i podaży, sam jednakże w praktyce podlega pro-

cesom regulacyjnym. Jest on w większości krajów, w tym szczególnie w UE, przedmiotem regulacji centralnej. Regulacja rynków transportowych wynika nie tylko z tego powodu, iż są one niedoskonałym instrumentem regulacyjnym, który w określonych warunkach (istnienia pewnych typów rynków) nie działa dostatecznie sprawnie i może generować znaczne straty ekonomiczne oraz społeczne w samym sektorze transportu i w jego otoczeniu. Wpływa na to nie tylko nadal dominujący, publiczny charakter działalności transportowej, wynikający z konieczności zaangażowania państwa (czynnika publicznego) w tę sferę dostaw produktów – usług, traktowanych jako dobra publiczne (*public goods*) i wytwarzanych w ogromnym stopniu na bazie składników infrastruktury

technicznej o takim samym charakterze, ale także, będąca w znacznym zakresie tego następstwem, skala monopolizacji tych rynków oraz stopień ich niedojrzałości (*market maturity*). W UE regulacja ta spowodowana była również potrzebą budowy wspólnego rynku, a w tym jednolitego rynku transportowego, który zapewniałby równe warunki konkurencji wszystkim uczestnikom wymiany usług, oparte na jednolitych zasadach dostępu do zawodu przewoźnika i rynku we wszystkich krajach członkowskich. W rezultacie tego, budując wspólną przestrzeń transportową w bezprecedensowy wręcz sposób ingerowano w sferę rynków (przeregulowanie), oddziałując na nie za pomocą centralnego, unijnego mechanizmu regulacji, jakim była i jest polityka transporto-



Rys. 1. Sfera regulacyjna systemu transportowego i jej struktura. Źródło: opracowanie własne.

<sup>1</sup> Prof. dr hab. Andrzej S. Grzelakowski, Katedra Systemów Transportowych, Akademia Morska w Gdyni (przyp. red.).

wa. Zgodnie z jej założeniami, w celu usprawnienia funkcjonowania mechanizmu rynków o takim charakterze i wyrównania mogących tam zaistnieć niekształceń konkurencji, wprowadzono również instytucję regulatora rynku, który jest podmiotem niezależnym od jego uczestników i działa po to, by zapewnić równy dostęp wszystkim użytkownikom do sieci infrastruktury.

Pomimo stworzenia wspólnej, jednolitej struktury rynków transportowych – nowego modelu organizacji i ram prawnych ich działalności oraz zasad dostępu do nich, nie są one jednak nadal w obecnych warunkach sprawnym i skutecznym z makroekonomicznego i społecznego punktu widzenia narzędziem podejmowania decyzji (rynkowych) w tym sektorze. Stosowany system cen opartych na kosztach bezpośrednich, tak zwanych *private costs*, nie tworzy bowiem tak producentom, jak i konsumentom usług transportowych prawidłowego zestawu przesłanek (kryteriów) odnośnie wyboru środka transportu, trasy przewozu oraz czasu wykonania tych operacji. Zawodzą w takich warunkach również, oparte na kryterium kosztu, ceny i czasu, logistyczne formuły zarządzania w tym ogniwie łańcucha dostaw. Rynki transportowe okazują się być w większości wypadków niezdolne do tworzenia i przywracania w średnim i długim okresie stanów równowagi, odpowiadających kryteriom i wymogom strategii zrównoważonego rozwoju gospodarki i systemów transportowych w krajach UE.

Strategia ta tymczasem legła u podstaw konstrukcji polityki transportowej UE, której jednym z podstawowych celów jest budowa zrównoważonego systemu transportowego, a więc takiego sektora transportu w każdym z krajów członkowskich, który zapewni przemieszczanie osób i rzeczy zgodnie z zasadą „*sustainable mobility*”. Oznacza to, że UE winna stworzyć systemowe podstawy prawnoinstytucjonalne oraz ekonomiczno-finansowe, niezbędne do trwałego rozwoju takiego sektora transportu, który zapewni zaspokojenie potrzeb zgodnie z wymogami społeczny-

mi, ekonomicznymi, ekologicznymi oraz socjalnymi i technicznymi – przestycznymi w ich wzajemnej równowadze. W efekcie realizacji takiej strategii, którą musi wspierać rynek transportowy generując właściwe sygnały cenowe, system transportowy powinien zminimalizować swoje negatywnie oddziaływanie na gospodarkę, społeczeństwo i środowisko naturalne człowieka.

W konsekwencji tego, w ramach swej polityki zrównoważonego rozwoju transportu, budując nowy ład rynkowy i transportowy, Wspólnota podejmować musi konkretne działania zmierzające do tworzenia zachęt do korzystania z innych gałęzi, niż transport drogowy, który generuje jedne z najwyższych kosztów zewnętrznych w transporcie<sup>2</sup>. Koszty te natomiast, tak jak obecnie, a więc w zasadzie bez ich internalizacji, zniekształcają warunki konkurencji w układzie rynków transportowych, obniżając zarazem ich sprawność i skuteczność jako narzędzia regulacji sektora transportu oraz efektywność jego funkcjonowania w skali Wspólnego Rynku (tak zwanego *market failure*).

W takich warunkach, pod presją Rady i PE, w połowie br. KE zaproponowała szereg konkretnych działań na rzecz realizacji celów swej strategii, a w tym urzeczywistnienia koncepcji internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich gałęziach transportu, a nie tylko w drogowym<sup>3</sup>. Opracowano w tej dziedzinie szereg propozycji, nowych rozwiązań i inicjatyw, zmierzających przynajmniej do częściowej w pierwszym okresie absorpcji negatywnych skutków działalności transportu, które w formie Pakietu pod wymowną nazwą „*Greening Transport*”, przyjęto 08.07.2008 roku. Stanowi on dowód na to, że KE chce konsekwentnie realizować swoje zobowiązania i cele określone w polityce trwałego, zrównoważonego rozwoju transportu, budując nowy zrównoważony ład w sferze przewozów, oparty na zasadzie „*sustainable mobility*”. Jest on jednak również wymownym przykładem na to, że stopniowo odchodzi ona od stosowania bezpośrednich metod regulacji systemu i rynku transportowe-

go, wprowadzając w szerszym zakresie w tym obszarze instrumenty ekonomiczne – głównie rynkowe, takie jak na przykład ceny oparte na kategorii społecznych kosztów prowadzonej działalności transportowej. Tym samym internalizacja kosztów zewnętrznych i poprzez to modyfikacja systemu opłat za korzystanie z infrastruktury transportu, jako istotnego składnika kosztów produkcji i sprzedaży usług, a także innych kosztów ich wytworzenia na skutek uwzględnienia kosztów pośrednich (społecznych), jakie działalność ta generuje, staje się podstawą do budowy nowego modelu rynku transportowego w UE. Nowego w tym sensie, iż opartego na zmodyfikowanej formule cenowej, uwzględniającej pełne koszty wytworzenia oferowanej usługi, wynikające z charakteru prowadzonej działalności transportowej, a nie tylko – jak dotychczas – koszty bezpośrednie.

### Formuła internalizacji kosztów zewnętrznych – założenia, zasady i metody

Działania na rzecz uczynienia transportu bardziej zrównoważonym i przyjaznym środowisku (w myśl dewizy – *transport greener and more sustainable*), a tym samym rynku transportowego bardziej efektywnym i skutecznym instrumentem jego regulacji poprzez autonomiczne, racjonalne wybory uczestników rynku, sprowadzają się w istocie do konieczności wprowadzenia prawidłowego mechanizmu cenowego (*getting the prices right*). Droga do realizacji tego celu jest przede wszystkim internalizacja kosztów zewnętrznych transportu i oparcie cen na bazie społecznych kosztów krańcowych, krótko- lub długookresowych. Ze względu jednak na istniejące i spodziewane ograniczenia jej powszechnego zastosowania, niezbędnym staje się uzupełnienie proponowanego nowego systemu cen opartych na pełnych kosztach – tak bezpośrednich, jak i pośrednich – innymi instrumentami ekonomiczno - rynkowymi.

<sup>2</sup> Jego udział w łącznej pracy przewozowej w krajach UE-27 wynosił w 2006 r. 45,6%, a w układzie lądowych gałęzi transportu 72,7%. Działalność transportowa, szczególnie w segmencie przewozów drogowych tak rzeczy, jak i osób, jest wysoce energochłonna, konsumując 85% łącznego zużycia energii w tym sektorze. W efekcie koszty zewnętrzne w przeliczeniu na 1 000 tkm są przeciętnie 5-krotnie wyższe, niż w transporcie kolejowym. Por. Energy and transport in figures 2007. Part III Transport. EC DG E&T, March 2008, s.24-25.

<sup>3</sup> Droga do tego wiedzie między innymi poprzez kolejną modyfikację dyrektywy 99/62, tj. tzw. *Road Charging Directive* (RCD, Eurovinieta), która już została znowelizowana w 2006 r. (dyrektywa 2006/38/EC).