

Olaf Swolkień¹

SZWAJCARIA I POLSKA WOBEC PROBLEMU RUCHU TRANZYTOWEGO TOWARÓW - PORÓWNANIE WYBRANYCH ELEMENTÓW POLITYKI TRANSPORTOWEJ

Szwajcaria i Polska to dwa kraje położone na przecięciu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych. Dla obu państw ważnym zagadnieniem, nierzadko związanym ze zobowiązaniami międzynarodowymi, jest zorganizowanie tranzytowego transportu towarów przez ich terytoria. Choć kraje te charakteryzuje bardzo różny stopień zamożności, to jednak ich porównanie w tej dziedzinie wydaje się ciekawe i uzasadnione, gdyż jak będę się starał wykazać, zasadnicze różnice w traktowaniu tego zagadnienia nie polegają na możliwościach finansowych i ilości przeznaczonych na całość infrastruktury środków. To, co różni Polskę i Szwajcarię, to samo podejście do polityki transportowej i rozumienie jej podstawowych praw, a także podział środków na poszczególne rodzaje infrastruktury – w tym artykule zajmę się drogami i koleją. Przede wszystkim jednak oba państwa charakteryzuje różny poziom i charakter kultury politycznej, który jak postaram się zasygnalizować, ma znaczący wpływ na politykę transportową i wskazuje na interesujące zależności pomiędzy szerszymi prądami cywilizacyjnymi a konkretnymi rozwiązaniami politycznymi czy nawet technicznymi.

Przełomowym momentem w szwajcarskiej polityce transportowej był rok 1994. Wtedy w Szwajcarii odbyło się ogólnokrajowe referendum, w którym większość obywateli zaakceptowała propozycje zasadniczych zmian w tej dziedzinie. Dotyczyły one przede wszystkim tranzytu towarów przez regiony alpejskie. Dotychczas Szwajcaria podobnie jak inne kraje szukała rozwiązania problemu coraz większej liczby tirów przejeżdżających przez ten kraj w budowie coraz większej liczby nowych dróg. Na zwiększony popyt na usługi starano się odpowiadać coraz większą podażą infrastruktury, która je zapewnia. Inicjatorem głosowania była organizacja pozarządowa Alpinie Initiative (Inicjatywa Alpejska)². Było to już kolejne referendum poświęcone sprawom transportu. Poprzednie odbyły się w roku 1984 (jednolity

¹ Instytut Spraw Obywatelskich, Łódź.

² Strona internetowa Alpen Initiative: www.alpeninitiative.ch/e/ueber_uns_ueb.htm.

podatek od ciężkich ciężarówek), 1987 (plan radykalnego rozwoju sieci kolejowej), 1992 (konstrukcja nowych tuneli pod Alpami). O tym, jak wielkie znaczenie przypisuje społeczeństwo szwajcarskie zagadnieniom ruchu tranzytowego, świadczy to, że wyniki głosowania z 1994 r. zostały zapisane w konstytucji konfederacji. Oddają one istotę zmian, o jakich zdecydowali obywatele, a brzmią następująco:

Artykuł 84

1. Konfederacja chroni regiony alpejskie przed negatywnymi skutkami transportu tranzytowego. Konfederacja ogranicza uciążliwości spowodowane przez ruch tranzytowy, tak aby nie przynosiły one uszczerbku ludziom, zwierzętom, roślinom, a także ich środowisku życia.

2. Transport towarowy przez Alpy szwajcarskie będzie się odbywać koleją. Rząd Federalny podejmie w tym celu konieczne kroki. Wyjątki od tej zasady możliwe są tylko wtedy, gdy jest to nieuniknione. Muszą one być określone w ustawie.

3. **Przepustowość dróg tranzytowych w regionach alpejskich nie może być zwiększona** [podkr. – O.S.], z wyjątkiem obwodnic, które mają zmniejszyć uciążliwość ruchu tranzytowego w miastach i wioskach.

Artykuł 85

1. Federacja ma prawo nałożyć na ruch ciężkich pojazdów towarowych opłatę proporcjonalną do powodowanych kosztów, o ile koszty, jakie ponosi na skutek tego ruchu społeczność, nie są pokryte przez inne świadczenia.

2. Wpływy z tych opłat będą przeznaczone na pokrycie strat powstałych w wyniku ruchu drogowego.

3. Kantony otrzymują część wpływów z tych opłat. Ich wielkość zależy od wpływu, jaki mają one na sytuację w regionach górskich i trudno dostępnych.

Artykuł 196, pkt 3, ust. 2

Dla sfinansowania najważniejszych programów kolejowych, Rząd Federalny ma prawo:

a) użyć całych wpływów z opłat za pojazdy ciężarowe aż do momentu, kiedy wprowadzone zostaną opłaty uzależnione od mocy silnika i zużycia paliwa według artykułu 85 i może w tym celu je zwiększyć o 100% lub więcej,

b) użyć nie więcej niż dwie trzecie podatku, o którym mowa w artykule 85,

c) użyć podatków na paliwa określonych w artykule 86 na pokrycie 25% kosztów nowych połączeń transalpejskich³.

Cztery lata później w kolejnym referendum obywatele konfederacji postanowili o nałożeniu specjalnej opłaty na najcięższe, 40-tonowe ciężarówki. Był to pierwszy w Europie podatek drogowy, który w założeniu pokrywał najważniejsze koszty zewnętrzne transportu drogowego, takie jak utrata zdrowia, hałas, zniszczenie budynków. Od 1 stycznia 2001 r. zaczęto systematycznie stosować podatek od wszystkich poruszających się po drogach ciężarówek o wadze ponad 3,5 tony. W 2005 r. podniesiono go o kolejne 50%.

We wszystkich tych posunięciach uderzająca jest klarowność celów i konsekwencja w dążeniu do ich osiągnięcia. Znalazło to także odbicie w zapisach ustawy federalnej z 19 grudnia 1997 r., w której czytamy:

³ Tekst konstytucji Szwajcarii za: www.oefre.unibe.ch/law/icl/sz00000_.html. [przeł. O.S.]

Pobieranie opłat od przewozu samochodami ciężarowymi ma na celu pokrycie długofalowych kosztów infrastruktury i kosztów ponoszonych przez społeczności lokalne w wyniku takiego ruchu pojazdów, w takim zakresie, w jakim takie koszty nie są wyrównywane przez inne świadczenia i opłaty. Wprowadzenie tej opłaty ma również na celu pomoc w poprawie ramowych warunków dla kolei na rynku transportowym oraz skierowanie większej ilości towarów na kolej⁴.

Warto w tym miejscu dodać, że przeciwne takim rozwiązaniom Szwajcarskie Stowarzyszenie Transportu Drogowego doprowadziło do referendum nad przyjęciem tej ustawy, ale większość społeczeństwa (57,2%) opowiedziała się ponownie za przyjęciem polityki rozpoczętej głosowaniem w 1994 r.

Ta konsekwencja i zrozumienie najważniejszych prawidłowości polityki transportowej przyniosły owoce. Do momentu wprowadzenia opłaty od wszystkich samochodów ciężarowych ich liczba na szlakach wiodących przez Alpy rosła z roku na rok. Natomiast od 2001 r. zaczęła systematycznie spadać. W 2004 r. spadek w porównaniu z 2000 r. wyniósł 10%. Jeszcze bardziej wymowne jest porównanie udziału poszczególnych gałęzi transportu w całym transzycie przez Alpy. W odniesieniu do kraju Helwetów udział kolei wynosi w nim 65%, a w odniesieniu do całego tranzytowego ruchu towarów przez Szwajcarię jest to 35%. (Rośnie także udział tranzytu dokonywanego przy pomocy transportu bimodalnego – „tiry na tory”)⁵. Dla porównania tranzyt bimodalny w tzw. starej Unii Europejskiej wynosi średnio 10%, a w Polsce 1,7%. Natomiast tranzyt alpejski we Francji i Austrii nadal w większości odbywa się przy użyciu transportu samochodowego.

Warto w tym miejscu zauważyć, że o ile jeszcze w ostatniej dekadzie XX w. Unia Europejska zajmowała krytyczne stanowisko wobec działań Szwajcarii na rzecz ograniczania ruchu tirów przez jej terytorium, to już następne lata przyniosły w tej dziedzinie zasadnicze zmiany. Unia nie tylko zgodziła się na wprowadzenie przez Szwajcarów opłat od samochodów ciężarowych, które przykładowo dla najcięższych, 40-tonowych ciężarówek wzrosną w 2008 r. do 225 euro za 300 kilometrów, ale zaakceptowała także generalną linię polityki, polegającą na przerzuceniu ruchu tranzytowego przez Szwajcarię z dróg na szyny, oraz takie od dawna istniejące ograniczenia, jak zakaz przejazdu ciężarówek w nocy i w niedzielę⁶.

Co więcej, uchwalona w maju 2006 r. unijna dyrektywa o eurowinietach naśladuje szwajcarską ideę włączenia całkowitych kosztów zewnętrznych do opłat pobieranych od samochodów ciężarowych oraz zasadę finansowania inwestycji kolejowych środkami uzyskanymi od użytkowników dróg. Poszczególne państwa mają w tej dziedzinie wolną rękę i mogą podwyższać te opłaty aż do pełnego pokrycia kosztów zewnętrznych, do których zaliczono: koszty zakorkowania dróg, zatrucie

⁴ Strona internetowa ministerstwa transportu Szwajcarii: www.admin.ch/ch/fr/rs/641_81/index.html: 641.81
Loi Federalne concernat une redevance sur le trafic des poids Lourdes aux prestations (loi relative à une redevance sur le trafic des poids Lourdes, LRPL).

⁵ Strona internetowa ministerstwa transportu Szwajcarii: www.admin.ch/ch/fr/RS/1/101.fr.pdf.

⁶ EC/Swiss Confederation agreement. Agreement on the carriage of goods and passengers by rail and Road (OJL114,30.4.2002).

środowiska naturalnego, hałas, zniszczenie krajobrazu, koszty społeczne, takie jak zniszczenie zdrowia i koszty leczenia nie pokrywane przez ubezpieczenia⁷.

Przykład Szwajcarii pokazuje dobitnie, jak wielkie są to kwoty: na modernizację infrastruktury kolejowej w ciągu 25 lat wpłynęło z tego tytułu 20 mld euro (30 mld CHF), w tym na wspieranie transportu bimodalnego około 130 mln euro rocznie. W Szwajcarii opłaty od przewoźników drogowych z krajów trzecich pokrywają 20% kosztów budowy całej infrastruktury transportowej – głównie kolei i dróg lokalnych⁸. Dla porównania pierwszy tego typu program zapisany w budżecie Polski na rok 2007 to 50 mln zł z budżetu państwa. Natomiast przyznana po raz pierwszy w 1997 r. dotacja budżetowa w wysokości 5 mln zł na rozwijanie tej formy transportu została wykorzystana w 44%⁹ (bo „ministerstwo nie było przygotowane do jej zagospodarowania”).

Polska, jak wspominałem na początku, z uwagi na swoje położenie boryka się z podobnymi problemami w dziedzinie ruchu tranzytowego samochodów ciężarowych co Szwajcaria. Ich skalę i dramatyczny ludzki wymiar dobrze oddaje ostatni spór o budowę drogi w poprzek doliny Rospudy. Jednak polityka transportowa, jaką obrał nasz kraj, wydaje się zasadniczo odmienna od tej, na jaką zdecydowała się Szwajcaria. O ile w przypadku Szwajcarii mamy do czynienia z konsekwencją i dobrym zrozumieniem kluczowego dla dziedziny transportu zjawiska kosztów zewnętrznych, o tyle tym, co uderza w przypadku Polski, jest brak konsekwencji i jasnego zdefiniowania celów. Dość dobrze charakteryzuje ten stan cytowany powyżej raport NIK, w którym w podsumowaniu wyników kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990-2004 znalazły się następujące sformułowania:

Polityka transportowa, realizowana w latach 1990-2004 przez kolejne rządy, cechowała się niestabilnością i małą skutecznością. Opracowane w tym okresie założenia polityki państwa, strategie bądź programy rozwoju poszczególnych elementów systemu krajowego transportu nie były realizowane przez administrację rządową, właściwą do spraw transportu oraz samorządy bądź realizowano je – w kontekście osiągniętych rezultatów – nieudolnie. Wiele rządowych programów nie spełniało w praktyce funkcji długookresowego czynnika rozwoju transportu, zarówno z punktu widzenia wewnętrznych potrzeb kraju, jak i potrzeb wynikających z konieczności rozwoju głównych ciągów infrastruktury i korytarzy transportowych w wymiarze międzynarodowym, a część z nich nie miała istotnego znaczenia dla dostosowania krajowej infrastruktury do standardów UE. Nagminnym zjawiskiem było odchodzenie od wcześniej podjętych decyzji w sprawie polityki rozwoju transportu, w tym infrastruktury transportu lądowego. Tak więc zmienność koncepcji i programów rozwoju infrastruktury transportu oraz liczne utrudnienia, wynikające z nieprzejrzystych reguł organizacyjno-prawnych dodatkowo pogłębiały regres

⁷ Directive 2006/38/EC Of The European Parliament And Of The Council of 17 May 2006 amending Directive 1999/62/EC on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures.

⁸ Strona internetowa ministerstwa transportu Szwajcarii: www.uvek.admin.ch/dokumentation/00655/00699/00705/ind.

⁹ Najwyższa Izba Kontroli, departament komunikacji i systemów transportowych: *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990-2004*, Warszawa, 2005, s. 117 [dalej jako: NIK, raport]

w realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Niewystarczające było także finansowanie tych inwestycji z budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Brak systemowych rozwiązań w tym zakresie stanowił podstawową barierę rozwoju infrastruktury transportu lądowego w Polsce¹⁰.

W tym miejscu trzeba jednak przypomnieć, że organizacje ekologiczne już na początku lat 90. stawiały podobne postulaty, jakie kilka lat potem przegłosowali Szwajcarzy. I tak np. zespół zajmujący się polityką komunikacyjną na ogólnopolskim spotkaniu ruchów ekologicznych „Kolumna 93” postulował „wprowadzenie pełnych kosztów użycia samochodu (budowa dróg, zanieczyszczenie powietrza, wypadki) obciążających jego użytkowników”¹¹. Zbliżone do szwajcarskich postulaty znalazły się także w opracowaniu Ekorozwój 2000¹², natomiast problemem polityki państwowej wobec ruchu tranzytowego był poświęcony artykuł *Tama autostradom*¹³. W odróżnieniu od opracowań organizacji pozarządowych oficjalne dokumenty dotyczące polityki transportowej bardzo rzadko zajmowały się fundamentalną kwestią kosztów zewnętrznych i wynikającymi stąd konsekwencjami dla kierunków polityki transportowej. Dopiero w dokumencie *Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025* znalazły się dane dotyczące tej tematyki i szacujące koszty zewnętrzne na około 10% PKB, a także koszty leczenia ofiar wypadków obliczane na 20 mld zł rocznie¹⁴, przy czym w odróżnieniu od krajów zachodnich w Polsce ponosi je w całości ogół społeczeństwa, a nie posiadacze aut i firmy ubezpieczeniowe. Próby poprzedniego ministra zdrowia Zbigniewa Religi, aby choć w części zmienić ten stan rzeczy, długo napotykały w Sejmie na skuteczny opór lobby drogowego¹⁵, a po częściowym sukcesie zostały poddane negatywnej kampanii medialnej jako „podatek Religi”. Co charakterystyczne, w obszernym i strategicznym dokumencie, jakim jest *Polityka transportowa państwa*, nie ma żadnego planu obciążenia kosztami zewnętrznymi użytkowników dróg, a jedynie wzmianka o „popieraniu idei”. Nie ma też w tym opracowaniu niczego o problemie ruchu tranzytowego tirów przez Polskę jako osobnym zagadnieniu. To, co w Szwajcarii było przedmiotem ogólnokrajowego referendum i zostało zapisane w konstytucji, w Polsce okazuje się w ogóle poza zakresem zainteresowania nie tylko ogólnospołecznego, ale nawet stosownych agend rządowych. Warto w tym miejscu wspomnieć, że organizacje ekologiczne w 2002 r. dostarczyły przewodniczącemu klubu poselskiego SLD Jerzemu Jaskierni projekt odpowiedniej ustawy wzorowanej na rozwiązaniach szwajcarskich. Przedtem, w 1997 r. w Sejmie RP miała miejsce prezentacja przygotowanej przez ekologiczne organizacje pozarządowe wystawy „tiry na tory” i konferencja prasowa poświęcona temu zagadnieniu.

Oprócz braku konsekwencji i niedowładu organizacyjnego ocena NIK wskazuje także na kilka innych procesów, jakie dokonały się w polskim transporcie w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. Pierwszy to zmiana udziału spółek kole-

¹⁰ *Ibidem*, s. 18-19.

¹¹ „Zielone Brygady. Pismo Ekologów” 1993, nr 6 (48).

¹² T. Kopta, *Ekorozwój 2000, Biblioteka Zielonych Brygad nr 1*, Kraków 1990.

¹³ O. Swolkień, *Tama autostradom*, „Zielone Brygady. Pismo Ekologów” 1993, nr 9 (51).

¹⁴ Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025*, Warszawa 2005.

¹⁵ K. Jasiński, *Drogi żelazne to też drogi*, „Nasz Dziennik” 2007, 14 III.

jowych w przewozach ładunków. NIK wskazuje w tym kontekście, że podczas gdy przewozy ładunków wykonane przez PKP w 1990 r. wynosiły 17,1% przewozów ładunków ogółem, to w 2004 było to jedynie 12,4%¹⁶.

Nie ulega także wątpliwości, że chociaż kontrola wskazuje na generalnie zbyt małe nakłady na infrastrukturę transportową w ogóle, to jednak zmiany, jakie zaszły w stanie dróg i infrastruktury kolejowej, wskazują na generalny trend, polegający na zaniedbywaniu kolei na rzecz dróg. I tak np. w okresie od 1997 r. do 2003 procent nawierzchni dróg kołowych określanych jako złe pozostawał stały i wynosił ok. 30%, ale udział nawierzchni określanych jako dobre zwiększył się z 24 do 40%, podczas gdy niezadowolających spadł w omawianym okresie z 46 do 30%¹⁷. Można więc mówić nie tylko o utrzymaniu, ale nawet o pewnej poprawie stanu dróg, zwłaszcza że ich ogólna długość rosła. Natomiast w tym samym czasie stan infrastruktury kolejowej ulegał gwałtownemu pogorszeniu, choć długość linii została skrócona o mniej więcej 20%. I tak np. w latach 1990-2000 prawie trzykrotnej redukcji uległa długość rocznie wymienianych torów w przeliczeniu na 1 mln pociągokilometrów, natomiast liczba wymian rozjazdów zmniejszyła się aż dziesięciokrotnie. W rezultacie stan zaległości wymian nawierzchni wynosił 12 200 km torów oraz 17 300 rozjazdów. O ile w 1990 r. dokonano napraw głównych 1346 km torów, to w 2000 r. naprawiono tylko 341,7 km torów, zaś w 2004 zaledwie 179,8 km. Naprawy główne rozjazdów w 2004 r. w stosunku do 1990 zmniejszyły się zatem ponad 22 razy¹⁸. Skutkiem tego była coraz mniejsza prędkość dopuszczalna. W rozkładzie jazdy na lata 2001/2002 wprowadzono na liniach układu państwowego 6140 ograniczeń na długości 3370 km, natomiast w rozkładzie na lata 2002/2003 – 6400 ograniczeń na długości 3224 km, a na lata 2004/2005 – 6502 ograniczeń na długości 3152 km torów¹⁹. Podsumowując – w latach 1990-2003 długość szlaków kolejowych dostosowanych do prędkości powyżej 120 km/h zmniejszyła się aż o 80% (z 4694 km w 1990 r. do 972 km w 2003). W grupie linii o prędkości od 80 do 120 km/h długość eksploatowanych linii zmniejszyła się o połowę, zwiększeniu o 58% uległa natomiast długość linii dostosowanych do prędkości od 60 do 80 km²⁰. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę, że choć raport NIK wskazuje na niekorzystne zmiany, polegające na zwiększeniu ruchu samochodowego kosztem kolei, to jednak całkowicie pomija proporcje wydatków na poszczególne rodzaje infrastruktury. Podaje natomiast dosyć wątpliwy wskaźnik 0,3% PKB, mówiący o wysokości nakładów na infrastrukturę transportu w Polsce w 2003 r., co ma pokazać ich relatywnie niską wysokość na tle krajów „starej” Unii, gdzie waha się on od 0,5 do 1,4% PKB. Pozwalam sobie uznać ten wskaźnik za wątpliwy, bo np. PKB w tym roku wynosił według rocznika statystycznego GUS 842 120 mld²¹ zł, natomiast nakłady na autostrady i drogi krajowe to według *Raportu z realizacji programu budowy dróg krajowych i autostrad*²² 5,2 mld zł, inne źródła mówią o wydaniu w tym samym roku 356 mln euro na inwestycje kolejowe

¹⁶ NIK, raport, s.14.

¹⁷ *Ibidem*, s. 52.

¹⁸ *Ibidem*, s. 62-63.

¹⁹ *Ibidem*, s. 64.

²⁰ *Ibidem*, s. 54.

²¹ *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, Warszawa 2004, s. 679.

²² Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, styczeń 2004 r.

we²³, przy czym autor powołuje się na roczne raporty spółek kolejowych. Trzeba też w tym miejscu zaznaczyć, że 5,2 mld to wydatki tylko na autostrady i drogi krajowe, które stanowią kilkanaście procent wszystkich dróg o twardej nawierzchni. W żadnym jednak przypadku 6,2 nie stanowi 0,3% z 842. Tego typu niejasności czy wręcz sprzeczności w oficjalnych statystykach powinny budzić zaniepokojenie. W 2005 r. wydatki na drogi krajowe wynosiły bez mała 9 mld zł, czyli zbliżyły się do 1% PKB²⁴, bez wydatków na infrastrukturę kolejową i pozostałe drogi.

Liczyby te wskazują, że prawdziwym problemem polskiej polityki transportowej nie jest brak środków, ale ich nieracjonalne użycie. Oprócz wskazanych przez NIK wielu przypadków niegospodarności, najważniejsza jest dysproporcja w ich wydatkowaniu na kolej i drogi. W Szwajcarii stosunek nakładów na drogi i infrastrukturę kolejową jeszcze przed referendum z 1994 r. wynosił 1,9:1²⁵, Unia Europejska zaleca, by wynosił on 6:4. W Polsce wynosi on 20:1, w Czechach w drugiej połowie lat 90. wydatki na kolej były większe niż na drogi²⁶, a w liczbach bezwzględnych wydatki na infrastrukturę kolejową w Czechach w latach 2000-2003 były dwukrotnie wyższe niż w Polsce, w Niemczech około 30-krotnie wyższe²⁷. W Szwajcarii na samą modernizację kolei wydaje się obecnie bez mała miliard euro rocznie. W Polsce całkowite wydatki oscylują wokół miliarda złotych.

W kontekście ruchu tranzytowego jest także charakterystyczne, że Polska działała wbrew zaleceniom Unii Europejskiej. I tak forsowana przez władze trasa samochodowa Via Baltica, której częścią być może będzie obwodnica Augustowa przez dolinę Rospudy, nie znajduje się na liście unijnych priorytetów, jest na niej natomiast trasa kolejowa Rail Baltica i trasa kolejowa z Warszawy do Gdańska. Co ciekawe, jest na niej także autostrada A1, natomiast nie ma forsowanych przez prywatne spółki autostrad A2 i A4. Przy czym opóźnienia w rozpoczęciu budowy autostrady A1 mają także negatywny wpływ na transport morski²⁸. O sposobie, w jaki są podejmowane decyzje w tej dziedzinie, wiele mówi fakt, że w umowie pomiędzy Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrad i spółką Autostrada Wielkopolska koncesjonariusz zagwarantował sobie, że strona państwowa nie będzie modernizować „konkurencyjnych dróg równoległych”²⁹. Z doniesień prasowych wiadomo, że chodziło o drogi w promieniu 150 km³⁰. Równie charakterystyczne jest pomijanie od lat w planach modernizacji kolei jednej z najbardziej uczęszczanych magistrali, jaką jest linia kolejowa łącząca Śląsk z Krakowem, a która mogła by stanowić wtedy konkurencję dla autostrady zarządzanej przez konsorcjum Stalexport. Dzięki pomijaniu tego odcinka w kolejnych programach modernizacyjnych kolei prędkość pociągów ekspresowych na tej trasie wynosi 55 km/h.

²³ B. Liberadzki, *Europejska Polityka Transportowa*, „Przegląd Komunikacyjny” 2005, nr 12.

²⁴ P. Stomma, Podsekretarz Stanu, Informacja Ministerstwa Transportu i Budownictwa dla: Pan Wojciech Jasiński, Poseł na Sejm RP, Przewodniczący Komisji Finansów Publicznych, GDDKiA-BS-5/0330/825/2005.

²⁵ W. Martin De Jong, *The Impact of Institutional Structures on Transport Infrastructure Performance. A Cross-national Comparison on Various Indicators*, Delft 2001.

²⁶ The Czech Republic Ministry of Transport, Ministry of the Environment, *Operational programme Infrastructure*, Praha 2003, s. 32-33.

²⁷ B. Liberadzki, *op.cit.*, s. 8.

²⁸ NIK, raport, s. 47.

²⁹ *Ibidem*, s. 105.

³⁰ O. Swolkień, *Polityka transportowa, Federacja Zielonych – Grupa Krakowska, The Swedish NGO Sekretariat on Acid Rain*, Kraków 2005.

O stosunku Polski do różnych gałęzi transportu świadczy też suma opłat ponoszonych przez użytkowników dróg przewożących towary i jej relacja wobec kosztów zewnętrznych transportu. Jest to suma opłat zawartych w paliwie i opłat za korzystanie z dróg. Według opracowań Europejskiej Agencji Środowiska opłaty, jakie ponosi transport drogowy towarów w Polsce, są najniższe w Europie i wynoszą około 0,075 euro/pojazdokilometr, podczas gdy dolna granica kosztów zewnętrznych to 0,26 euro/pojazdokilometr³¹. Ten sam raport wskazuje, że pod względem wysokości opłat za towarowy transport kolejowy Polska jest na drugim miejscu w Europie. W wysokości opłat nakładanych na przewoźników kolejowych wyprzedza nas tylko Słowacja.

Nakłada się na to niezwykle wysoka transportochłonność polskiej gospodarki, która w 1998 r. była 8,5 razy wyższa niż średnia dla UE. Inaczej mówiąc, na każdą jednostkę PKB w Polsce przypada 8,5 razy tonokilometrów więcej³².

Transportochłonność w połączeniu z preferowaniem w wydatkach budżetowych tych rodzajów transportu, które generują najwyższe koszty zewnętrzne, sprawia, że polskie społeczeństwo jako całość ponosi ogromne koszty działalności krajowych i międzynarodowych przewoźników. Raport NIK stwierdza w tym kontekście, że

Przewoźnicy drogowi, w odróżnieniu od PKP, praktycznie nie byli obciążani kosztami za korzystanie z dróg i pokrywali tylko koszty eksploatacyjne. Tak więc uprzywilejowana pozycja transportu samochodowego wobec transportu kolejowego powodowała podtrzymywanie sztucznej nierównowagi na rynku usług transportowych, bowiem transport kolejowy (wskutek spadku przewozów) oraz obciążeń powyższymi opłatami generował coraz większe koszty jednostkowe przewozu. W rezultacie komunikacja kolejowa stała się coraz droższa i mniej konkurencyjna. W połączeniu ze wzrostem przewozów samochodowych, następował wzrost zewnętrznych kosztów transportu (np. z tytułu wypadkowości), szybkie zużycie dróg, a w konsekwencji wzrost presji administracji do spraw transportu na zwiększanie dotacji z budżetu państwa, zarówno na drogownictwo, jak i transport kolejowy³³.

W świetle powyższych danych podejście Szwajcarii i Polski do spraw transportu lądowego, a w szczególności transportu tranzytowego jest zasadniczo różne. Szwajcaria, obciążając użytkowników dróg rzeczywistymi kosztami ich działalności, uzyskane w ten sposób środki inwestuje w stwarzanie infrastruktury zmniejszającej koszty zewnętrzne. Polska, doprowadzając do degradacji kolei i przeznaczając nieproporcjonalnie duże środki na rozwój infrastruktury drogowej, stwarza samonapędzający się mechanizm, zwiększający koszty zewnętrzne, co w praktyce oznacza, że na każdą wypracowaną jednostkę PKB coraz większy procent będzie wydawany na pokrywanie kosztów jej wyprodukowania. Podważa to nie tylko sens tak rozumianej działalności gospodarczej, ale przekłada się na gorszą jakość życia miesz-

³¹ Transport and environment: facing a dilemma. TERM 2005: indicators tracking transport and environment in the European Union, EEA Report/ No. 3/2006.

³² NIK, raport, s. 58.

³³ *Ibidem*, s. 116.

kańców, którzy zarobione pieniądze będą wydawać m.in. na leczenie oraz renty dla ofiar spalin i wypadków drogowych.

Nasuwa się w tym miejscu oczywiste pytanie o przyczyny takiego stanu rzeczy. Jedną z nich na pewno jest stosunek władz politycznych do obywatelskich organizacji pozarządowych. W tym przypadku znamienne są wypowiedzi dwóch polityków ważnych dla poszczególnych krajów: Moritz Leuenberger, były szef szwajcarskiego departamentu do spraw środowiska, transportu, energii i komunikacji, a późniejszy prezydent Szwajcarii, tak wyrażał się o stowarzyszeniu Alpen-Initiative:

Stowarzyszenie Alpen-Initiative przysparza ciągłych zmartwień kreatorom szwajcarskiej polityki transportowej. Wytrwale popęda nas do pracy, aby nikt nie zapomniał o nakazie przenoszenia tranzytu na szyny oraz aby przełom zapoczątkowany w 1994 r. przez stowarzyszenie nie stracił na aktualności. Cierń wbity prosto w politykę transportową tkwi i bezustannie daje o sobie znać. Zwiększenie udziału transportu kolejowego w przewozie dóbr pokazuje, że promowane przez stowarzyszenie idee zyskują na znaczeniu. Bez tego ciągłego nacisku z ich strony pewnie nigdy nie przekonalibyśmy się o zaletach transportu kombinowanego³⁴.

Jarosław Kaczyński, premier Rzeczypospolitej Polskiej w r. 2007, w kontekście sporu o dolinę Rospudy powiedział, że

Polska rozwija się obecnie szybko i to jest nasz potężny atut. Nie pozwólmy, by to było zatrzymane przez ludzi, którzy manipulują, którzy po cichu organizują, ludzi złej woli, wrogów Polski. [...] jeśli przyjmijemy stanowisko, które jest proponowane przez ekologicznych radykałów, a także część mediów, to Polski nie zmienimy. [...] Będziemy się wlekli w ogonie Europy, a słabych nikt nie ceni. [...] gdyby przyjąć tak pojmowany punkt widzenia, to nie dałoby się wybudować nic. Musimy dbać o to, by polski rozwój był tani, bo wtedy może być szybki³⁵.

Zestawienie tych wypowiedzi wydaje się dosyć dobrze dokumentować tezę o związku pomiędzy stanem kultury politycznej a tak z pozoru technicznym zagadnieniem, jak polityka transportowa. W Szwajcarii całe społeczeństwo jest przyzwyczajone do debaty nad kwestiami praktycznymi i stawiania pytań o wpływ konkretnych rozwiązań na jakość codziennego życia. Większość ważnych decyzji w tej sferze jest poddawana osądowi społecznemu poprzez referendum. Konkretność i praktyczność zapisów szwajcarskiej konstytucji różni się zasadniczo od ogólnikowych i często niejasnych sformułowań w polskiej ustawie zasadniczej. Jej art. 5 mówi przecież o obowiązku „zapewnienia przez Rzeczpospolitą ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”, jednak trudno się spodziewać, żeby np. Trybunał Konstytucyjny z tego powodu zakwestionował kolejne tzw. specustawy, coraz bardziej ułatwiające budowanie autostrad kosztem dzikiej przyrody, a nawet prawa własności czy samą politykę transportową. Przeciwnie: w wydanym

³⁴ Strona internetowa Alpen-Initiative: www.alpeninitiative.ch/e/ueber_uns_ueb.htm.

³⁵ Gazeta.pl. [wiadomości] 2007, 22 IV, [on-line], www.gazeta.pl.

w roku 1997 ustnym uzasadnieniu wyroku, odrzucającym skargę organizacji ekologicznych na przebieg trasy autostrady A2 w okolicach Poznania, sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego Alicja Plucińska-Filipowicz stwierdziła, że „w końcu jest to państwo, które znajduje się w Europie i autostrady musi mieć, i w każdym kraju jakieś kolizje istnieją i trzeba tylko dążyć, żeby tryb był zachowany” i dalej: „Jeżeli jest ustawa o ochronie środowiska, Prawo wodne, ustawa o ochronie przyrody..., to w stosunku do tych ustaw późniejsza ustawa o autostradach płatnych, w których właściwy organ w formie ustawowej prawem przepisanej decyduje, że te autostrady mają być i przewiduje tryb, jaki ma doprowadzić do ustalenia lokalizacji inwestycji, a potem przewiduje, że pozwolenie na budowę w świetle prawa budowlanego jest załatwiane – to ustawodawca zadecydował”³⁶. Przykład ten, podobnie jak poprzednio cytowana wypowiedź polskiego premiera, pokazuje, że zarówno opinia publiczna, jak i elity polityczno-administracyjne są w Polsce w dużym stopniu nie tylko nieświadome najprostszycy nawet zasad dotyczących prawideł polityki transportowej, ale, co więcej, budowę autostrad traktują jako cel sam w sobie i element awansu cywilizacyjnego. W czasie gdy zapadał omawiany wyrok, a 10 lat przed cytowanymi wyżej wypowiedziami Jarosława Kaczyńskiego, zamieszkały w Polsce niemiecki obserwator naszej sceny politycznej Klaus Bachmann tak pisał o tym problemie na łamach „Rzeczpospolitej”:

Istnieją problemy związane z integracją Polski z UE, których rozwiązania żadna komisja europejska i żaden polityk zachodnioeuropejski nie będzie się domagać, ponieważ ich rozwiązanie leży wyłącznie w interesie Polski. [...] Z perspektywy takich krajów jak Austria i Szwajcaria jest jednak zupełnie niezrozumiałe, że Polska, a z nią Węgry, Słowacja i Czechy, wręcz zabiega o zwiększenie tranzytu samochodowego i buduje w tym celu nawet autostrady, podczas gdy tranzyt tam jest zmorem, koszmarem i jest zwalczany wszelkimi sposobami. [...] Zachodnia Europa wita z ulgą to, że Polska chce przyjąć taki sam energochłonny, nieekonomiczny model cywilizacyjny, jaki tam panuje, ponieważ pozwala to na ekspansję szkodliwych technologii i eksport dóbr, których produkcja stałaby się inaczej bezsensowna. Dlatego m.in. nikt nie ma interesu w tym, aby obalić wszechobecny polski mit, że można tworzyć miejsca pracy przyciągając ruch tranzytowy do Polski, podczas gdy inne kraje starają się go maksymalnie ograniczyć. Brak szerokiej dyskusji o takich decyzjach powoduje, że opinia publiczna nie jest przygotowana na skutki przystąpienia do Unii Europejskiej³⁷.

W tym kontekście jest uderzające, że w związku ze sprawą Rospudy prawie nigdzie w masowych mediach nie postawiono w ogóle pytania o to, dlaczego Polska nie buduje Rail Baltica, będącej europejskim priorytetem i nie wdraża polityki „tiry na tory”. Analogiczną sytuację obserwujemy w odniesieniu do polityki transportowej w miastach. W tym samym czasie, gdy władze Londynu, Sztokholmu, Paryża, a nawet Nowego Jorku i Pekinu dokonują lub planują radykalne zmniejszenie liczby samochodów w miastach poprzez opłaty za wjazd do centrum z jednej strony oraz

³⁶ „Zielone Brygady. Pismo Ekologów” 1997, nr 5 (95).

³⁷ K. Bachmann, *Czy Polska jest naprawdę proeuropejska?*, podrozdział *Czy autostrady tworzą miejsca pracy?*, „Rzeczpospolita” 1997, 24 X.

rozwój transportu publicznego z drugiej, w naszym kraju buduje się w centrum miast nowe drogi szybkiego ruchu. Niezrozumienie podstawowych prawidłowości w tej dziedzinie, a także zasad logiki i psychologii widać też bardzo dobrze w planach budowy parkingów w centrach polskich miast, podczas gdy Parlament Europejski w przygotowywanej obecnie rezolucji na temat polityki transportowej w miastach wzywa do ich ograniczania³⁸, gdyż zarówno praktyka, jak i teoria potwierdzają, że więcej miejsc parkingowych to zachęta do wjeżdżania do centrum samochodem. Ten kult motoryzacji indywidualnej znajduje też swoje odbicie w liczbie zakupywanych samochodów i, jak stwierdził w swojej pracy jeden ze współautorów polskiej polityki transportowej, „tak zwana nadmotoryzacja trzykrotnie przekracza poziom zamożności polskiego społeczeństwa. Inaczej mówiąc, ilość samochodów w porównaniu do PKB jest trzy razy większa niż w krajach zachodnich, gdy ich dochód był na poziomie Polski”³⁹. Znamienny przykład na udokumentowanie tej tezy podaje w swojej pracy Franciszek Krzykała, pisząc o suwalskiej gminie Dubienniki, „w której przy prawie 40-procentowym bezrobociu w roku 1996 zarejestrowano prawie 420 samochodów na 1000 gospodarstw rodzinnych”⁴⁰. Dla porównania w Bernie i Zurychu, jednych z najbogatszych miast europejskich, niemal 45% rodzin nie ma samochodu. Oczywiście w obu tych szwajcarskich miastach jest znakomity transport publiczny i sieć dróg rowerowych, podczas gdy w Polsce PKP od lat realizuje politykę, zwaną oficjalnie „wygaszaniem popytu” poprzez likwidację tzw. nierentownych linii, co w praktyce dla mieszkańców gmin w rodzaju Dubiennik oznacza pozbawienie dostępu do świata, o ile nie posiadają samochodu.

Wydaje się jednak, że oprócz konieczności materialnej, jaką stwarza brak transportu zbiorowego czy wręcz masowa likwidacja lokalnych połączeń kolejowych, mamy do czynienia z pewnymi głębszymi przyczynami o charakterze psychologicznym i cywilizacyjnym. Samochód, dosyć trudno dostępny w czasach PRL, po roku 1989 stał się jednym z ważniejszych symboli poprawy statusu społecznego. W odróżnieniu od własnego mieszkania był i jest dosyć łatwo dostępny, sprzyjała temu polityka kredytowa lat 90. i takie posunięcia polskich ustawodawców, jak np. rewaloryzacja wkładów na zakup samochodów, niemająca jednak swojego odpowiednika wobec wkładów mieszkaniowych. Również fakt, że w reklamie samochodowej jednym z najczęściej przywoływanych pojęć jest wolność, dobrze wpisuje się zarówno w przemiany polityczne, jak i współgra z mitami głęboko zakorzenionymi w polskiej kulturze. Transport zbiorowy, konsekwentna polityka transportowa nastawiona na bardziej dalekosiężne cele wymagają zdolności poświęcenia indywidualnych iluzji na rzecz rozumu, dyscypliny, planowania uwzględniającego zachowania i potrzeby innych członków wspólnoty oraz konsekwentnego realizowania projektów. Nie były to nigdy cechy charakteryzujące polskie społeczeństwo i bardzo rzadko dotyczyły polskich elit. Jednak w tym przypadku zwolennikom polityki prosamochodowej łatwo było przedstawić słabości polskiego charakteru i intelektu jako niechęć do komunizmu. Można też chyba zaryzykować tezę, że społeczeństwo polskie jest bardziej amerykańskie, a trochę mniej europejskie niż społeczeństwo

³⁸ Rezolucja 2006/2061 INI.

³⁹ A. Rudnicki [et al.], *Opinia do polityki transportowej*, Warszawa 1996, za: F. Krzykała, *Socjologia transportu w zarysie*, Poznań 2004, s. 65.

⁴⁰ *Ibidem*.

szwajcarskie, zarówno w sferze kultury dnia codziennego, jak i standardów kultury politycznej. W sposób nieco karykaturalny, ale zasadniczo prawdziwie obrazujący stan świadomości w tej dziedzinie, potwierdzają to wypowiedzi np. na łamach pism prezentujących skrajnie wolnorynkową opcję ideologiczną w rodzaju „Najwyższego Czasu”, gdzie transport zbiorowy przedstawiany jest jako relikwium komunizmu i wymysł tzw. eurokracji, a wszelkie przepisy zmierzające do ucywilizowania transportu samochodowego są traktowane jako „terror transportowy”⁴¹. Co ciekawe, również mechanizmy polityczne, za pomocą których w Polsce i USA forsuje się podobne rozwiązania w dziedzinie transportu, są zbliżone. W 1956 r. Charles Wilson, były prezes General Motors, już jako sekretarz obrony amerykańskiego rządu został patronem największego w dziejach programu budowy autostrad, którego potrzebę uzasadniał koniecznością... obronnością Stanów Zjednoczonych. Jednocześnie dopiero po interwencji komisji senackich zrzekł się swoich akcji w GM. Pierwszym prezesem Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad w Polsce został Andrzej Patalas, poprzednio prezes utworzonej przez Kulczyk Holding spółki Autostrada Wielkopolska SA. Jako prezes ABIEA przyznał koncesję na budowę autostrady A2 spółce Autostrada Wielkopolska SA, a po wyborach parlamentarnych w 1997 r. powrócił znowu na swoje stanowisko w holdingu Jana Kulczyka. Jak wspominałem, budowa autostrady A2 znacznie wyprzedziła w czasie uznaną za priorytetową przez UE i mającą ogromne znaczenie dla polskich portów budowę autostrady A1⁴². Również stworzony w Polsce odwrotny niż w Szwajcarii mechanizm finansowania budowy dróg, oparty na przeznaczaniu na ten cel podatków zawartych w cenie benzyny (Krajowy Fundusz Drogowy), powieliła wzory amerykańskie, doprowadzając – za sprawą zjawiska ruchu wzbudzonego – do powstania samonapędzającej się spirali coraz większego ruchu i coraz większej liczby dróg.

Motoryzacja indywidualna znakomicie wpasowuje się także w potwierdzone wieloma badaniami zjawisko społecznego egoizmu i braku zaufania do innych, jakie towarzyszy obecnym przemianom ustrojowym. Własny samochód daje wrażenie niezależności, podobnie jak własny, otoczony wysokim płotem dom na przedmieściu lub w najgorszym przypadku apartament na zamkniętym i strzeżonym osiedlu. Samochód pozwala także na stosunkowo bezkarne wyładowywanie agresji. W tym kontekście jest znamienne, że w opinii badających stopień egzekwowania przepisów drogowych sieci organizacji pozarządowych VOICE (Vulnerable road user organisations in cooperation across Europe) Polska plasuje się na ostatnim miejscu w Europie. Zdecydowała o tym m.in. wyjątkowo wysoka liczba śmiertelnych ofiar wypadków *pośród słabszych uczestników ruchu, czyli pieszych i rowerzystów*⁴³ (w Polsce wynosi ona 43 na 100, w Szwajcarii 34).

Polityka, jaką Polska prowadzi wobec międzynarodowego tranzytu towarów, jawi się w takim szerszym kontekście jako fenomen, który jest nie tylko wynikiem gry interesów i działań konkretnego lobby, lecz także elementem dobrze wpisującym się w głębsze przemiany cywilizacyjne, jakim podlegają obecnie polskie elity polityczne i całe społeczeństwo.

⁴¹ *Terror transportowy*, „Najwyższy Czas” 2005, nr 25(787).

⁴² R. Kasprów, *Zaginiona autostrada*, „Rzeczpospolita” 1999, 24 VII, także na: www.kaspro.pl.

⁴³ K. Rumowska, [serwis o Unii Europejskiej], PAP 2006, 18 V.