

Транспортна політика ЄС: соціальний аспект

В. ЧУЖИКОВ,

доктор економічних наук

Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана

Розглядаються та аналізуються основні соціальні проблеми спільної транспортної політики Європейського Союзу.

Рассматриваются и анализируются основные социальные проблемы общей транспортной политики Европейского Союза.

The article deals with consideration of the main problems in the social problems of Common transport policy of the European Union.

Ключові слова: *ЄС, транспортна політика, соціальні наслідки реформ, зайнятість у транспортній сфері.*

Ще до недавнього часу секторальні політики ЄС розглядалися як суто економічні, натомість соціальна політика мала, з одного боку, чітку національну визначеність, що було зумовлено існуванням у певній країні власної моделі розвитку (англосаксонської, північної, континентально-європейської, середземноморської)¹, а з іншого — включала наднаціональну систему заходів, що сприяла розвитку всієї Спільноти насамперед щодо руху робочої сили, створення нових робочих місць, перекваліфікації кадрів, професійного навчання тощо. Тривалий час такі підходи домінували в Євросоюзі так само, як і в інших країнах-лідерах, що було не зовсім правильно, адже секторальна стратифікація дозволяла знаходити чимало спільного між, приміром, транспортною і соціальною політикою Європейського Союзу. Стрімка реформація цього угруповання у XXI ст. призвела до чіткої ідентифікації рівнів і характеру взаємодії країн-учасниць. Були виділені такі сфери взаємодії:

- зайнятість у сфері транспорту;
- доступність будь-яких пасажирських перевезень економ класу всім верствам населення;
- покращення якості транспортної інфраструктури, яка розглядається, як частина інфраструктури соціальної;
- покращення умов праці транспортників;
- гармонізація застосування нових транспортних технологій та охорони довкілля.

Наведений перелік можна було б продовжити ще й оцінкою соціального капіталу, який в умовах ство-

рення єдиних транспортних мереж, сертифікації підготовки кадрів та цілої низки міжгалузевих синергій набуває неабиякого значення для створення донорсько-реципієнтної моделі транспортної галузі ЄС, якій, водночас, притаманні численні внутрішні та зовнішні шоки, про що й піде мова далі.

Проблеми соціальної складової транспортної політики ЄС доволі часто обговорюють у самому Європейському Союзі, чого не можна сказати про вітчизняну літературу. Серед найбільш відомих авторів, що на них посилаються дослідники, слід назвати G.Tondl², котрий здійснив доволі цікавий аналіз соціоекономічних характеристик депресивних регіонів ЄС-15, що включали рівень ВВП, безробіття, освіти, а також індикатори розвитку транспортної інфраструктури; Н. Мусиса³, який приділяє чимало уваги «справедливому ціноутворенню» в транспортній галузі на основі граничних суспільних витрат і покращення умов праці, гарантування безпеки, охорони довкілля; М. Barnes⁴, який розглядає соціальну політику ЄС і групи ризику в її реалізації. Починаючи з 2007 р., поживавився інтерес фахівців до зв'язків внутрішньої та зовнішньої політики Спільноти з її секторальними пріоритетами шляхом проведення компаративного аналізу окремих складових, насамперед, соціальних, досить яскравим прикладом чого може слугувати фундаментальна праця Т.Бале⁵.

Проте проблема консолідації досліджень щодо оцінки синергетичного соціального ефекту від розвитку транспортної галузі ЄС залишається поки що далекою від вирішення, що й обумовило вибір авто-

¹ Вітте Л. Європейська соціальна модель і соціальна згуртованість: яку роль відіграє ЄС? / Л. Вітте. — К. : Заповіт, 2006. — С. 8.

² Tondl G. The development of EU regional policy / The Economics of the European Union. Police and Analysis Third Edition / Ed. by M. Artis and F. Nixon. — Oxford: Oxford University Press, 2004. — P. 180–212.

³ Мусис Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Пер. з англ. — К. : КІС, 2005. — 466 с.

⁴ Barnes M. Social exclusion and the life course / Poverty and Social Exclusion in Europe / Ed. By M. Barnes, Ch. Heady, S. Middleton. — Cheltenham: Edward Elgar, 2002. — P. 1–24.

⁵ Bale T. European Politics. A Comparative Introduction. — New York: Palgrave Macmillan, 2008. — 404 p.

ром мети дослідження. Для її досягнення передбачається оцінити значення транспорту в сучасному ЄС, визначити сутність транспортної політики, дослідити механізми та інструменти її реалізації та конкретизувати соціальні складові в сучасній мегарегіональній моделі регулювання Європейського Союзу.

Сутність наднаціональної транспортної політики ЄС. Транспортна складова національних економік завжди відігравала в ЄС особливу роль насамперед при формуванні вільного руху товарів, капіталу, робочої сили, а тому потребувала чіткої визначеності щодо стандартизації, безпеки, модернізації технічних потужностей, конкурентоспроможності, створенні нових робочих місць тощо. Саме ці чинники мали вже на поч. 90-х років ХХ ст. призвести до формування єдиного ринку транспортних послуг, який, окрім значних маркетингових переваг, мав створити особливий синергетичний та логістичний ефекти. Втім досягти такого рівня інтегрування було непросто. Більшість сучасних дослідників цього процесу (Н. Мусис, 2005; Д. Дайнен, 2006; М. Artis and Frederick Nixon, 2003) переконані, що говорити про єдиний транспортний ринок поки що зарано, адже далеко не всі елементи цього комплексу, особливо в країнах — нових членах ЄС, мають такий високий рівень галузевої диверсифікації та стандартизації, як країни-лідери. Суттєво диференціюється також якість транспортних послуг у різних країнах.

Розглядати сучасну транспортну систему Європейського Союзу слід у двох аспектах: по-перше, через оцінку рухомого складу, який належить як державним, так і приватним фірмам, відносини між якими, тим не менше, є висококонкурентними; а по-друге, в експертному аналізі існуючої інфраструктури, який охоплює якість шосейних доріг та залізниць, пропускну спроможність аеропортів, морських та річкових портів, ступінь оптимізації логістичних операцій. Чимало нових проектів будівництва чи модернізації саме інфраструктурних об'єктів можуть підпадати під дію Європейського фонду регіонального розвитку, Фонду Згуртування чи Європейського Соціального Фонду, статутна діяльність яких буде скерована на удосконалення транспортних систем у країнах ЦСЄ.

Суть транспортної політики в ЄС за всю історію його функціонування постійно змінювалася і, як наслідок, далеко не всі сучасні автори виокремлюють її як автономну складову секторальних чи горизонтальних політик Спільноти. Однак реформи на транспорті визначали прогрес і в інших галузях.

Приміром, упродовж 70–80 рр. ХХ ст. в ЄЕС намагалися гармонізувати тарифи на автомобільні перевезення, втім це вдалося лише частково, адже оплата праці транспортників у конкурентних умовах господарювання Західної Європи як тоді, так і зараз мала вагомий національний відмінності. Склад-

ним виявилось завдання максимізувати суспільну корисність роботи залізничного транспорту, який переживав у ті роки глибоку кризу, а перехід до супершвидкісних перевезень виявився вдалим лише у Франції та Німеччині. Втім були й численні успіхи. До них, без сумніву, відносяться реформи у повітряному та морському транспорті, специфіка яких змусила доволі швидко проводити системні зміни як щодо технологічних, так і соціальних умов функціонування цих галузей.

Послання Європейської Комісії «Спільна транспортна політика — стала мобільність: перспективи на майбутнє» (COM (1998) 716, 1 December 1998) чітко визначило напрями консолідованої діяльності ЄС у транспортній сфері, найважливішими з яких стали:

- підвищення конкурентоспроможності транспорту та ефективності перевезень;
- лібералізація ринку перевезень;
- розвиток транс'європейських мереж;
- запровадження інтегрованих транспортних систем та транспортної логістики;
- покращення умов праці транспортників;
- поліпшення якості транспортних послуг;
- гарантування безпеки на всіх видах транспорту;
- охорона довкілля.

Слід відзначити, що проголошена тоді транспортна мобільність з плином часу сприяла підвищенню мобільності робочої сили, за якою сучасний Європейський Союз не має рівних у світі.

Консолідація транспортних політик ЄЕС/ЄС (1999–2006). Лібералізація ринків внутрішніх перевезень тривала впродовж усього останнього десятиліття ХХ ст. і була пов'язана насамперед із заміною системи кількісних обмежень, двосторонніх дозволів, безпекових, технічних та податкових критеріїв, що їх обов'язково мав дотримуватися будь-який перевізник для отримання ліцензії на автомобільні перевезення. Основним документом, який слугував оптимізації таких дій, була Директива Ради ЄС (96/26, OJ L 124, 23.05.1996) та відповідна регуляція (Regulation 881/92, OJ L 95, 09.04.1992). Нова ліцензія автомобільного перевізника Спільноти діяла протягом шести років, проте умови її відповідності перевірялися щотрироки. При цьому слід зазначити, що ринок автомобільних перевезень на поч. 90-х років був найбільшим серед інших галузей транспорту в Європі — на нього припадало близько 70% всіх вантажних перевезень (Н. Мусис, 2005). На початку 90-х було запроваджено цілий комплекс ринкових заходів регулювання автотранспортних перевезень, зокрема вільно встановлювалась ціна на вантажні перевезення, при цьому вводились вартісні індекси, які об'єктивізували ціни, а також запроваджувалися реєстраційні свідоцтва для автомобілів (1999). Спеціальними Директивами та регулянтами визначалися спільні, гармонізовані для усієї Спільноти правила експлуатації вантажних ав-

томобілів, тобто йшлося про періодичний огляд машин (1996), обмеження їх швидкості (1994), обов'язкове встановлення тахографів (1997), кодування обмежувальної інформації про водія Спільноти (1997), мінімальні вимоги щодо тунелів (2004) тощо.

Значних змін зазнала система регулювання на залізничному транспорті, який до початку 90-х років втратив провідне становище на ринках вантажоперевезень (у 1990-му р. його частка в загальній структурі перевезень не перевищувала 15%). Цей вид транспорту мав доволі громіздку структуру управління, численні рудиментарні правила регулювання, інструкції, які давно вже втратили сенс. Запровадження надшвидкісних доріг з використанням експресів TGV французького виробництва та деяких інших європейських аналогів, які могли розвивати швидкість до 250–330 км на годину, відкриття першого підводного євротунелю через Ла-Манш, серйозна реконструкція колій по всій Європі завершили перший етап модернізації цього виду транспорту на старому континенті. Упродовж 90-х рр. найвагомішими заходами відродження залізниць були такі:

- забезпечення фінансової та адміністративної незалежності транспортних підприємств (1991; 2004 рр.);
- уніфікація залізничної інфраструктури, розширення доступу до внутрішнього ринку перевезень (2001; 2004 рр.);
- уніфікація дії ліцензій, видача яких в одній з країн Спільноти автоматично робила її легітимною в усіх інших державах ЄС;
- запровадження уніфікованого набору норм безпеки (1996; 2000 рр.);
- наднаціональна інституалізація процесу регулювання технічних стандартів. У 2004 р. була створена спеціальна Європейська залізнична агенція (Regulation 881/2004, OJ L 164, 30.04.2004), на яку було покладено функції моніторингу дотримання норм безпеки, реєстрації специфікацій тощо.

Велике значення для розвитку залізничного транспорту ЄС мала оптимізація перевезень, тобто створення оптимізаційних моделей поєднання галузі автомобільного транспорту, потужності якої були переважані, із залізничним, що, на думку фондаторів програми «Marco Polo», мало забезпечити зменшення негативного впливу на довкілля, а також стимулювати подальшу логістичну інтеграцію вантажних перевезень.

Певних змін зазнав також морський транспорт, якому належала провідна роль у зовнішній торгівлі з третіми країнами (зі США, Японією, Китаєм, Індією та низкою інших).

Основні реформи періоду 1990–2006 рр. на цьому виді транспорту стосувалися:

- можливості переведення кораблів з одного регістру до другого (1991);
- застосування прозорої державної допомоги для розвитку морського транспорту (1997);
- регламентації робочого часу та умов праці моряків (1999);
- запровадження стандартів безпеки для пасажирських суден (1993);
- імплементації Морської конвенції про безпеку на морі (1999).

Найбільших змін у пасажирських перевезеннях зазнав авіаційний транспорт, який мав на той час всі ознаки лібералізації, що включала три основні аспекти – технічний, економічний, конкурентний. Реформування авіаперевезень вимагало:

- модернізації системи авіаційної безпеки, що передбачала співпрацю у розслідуванні інцидентів, взаємне визнання посвідчень екіпажу, гармонізацію технічних вимог та адміністративних процедур, обмеження експлуатації літаків з країн, що розвиваються;
- оновлення процедур доступу авіаперевізників до повітряних маршрутів усередині ЄС;
- лібералізації цін та тарифів на послуги повітряного транспорту;
- регламентації виплати компенсації пасажиром, яким відмовлено у польоті;
- інституалізації процесу управління безпекою польотів у європейському авіаційному просторі (OJ C 323, 04.12.1995). З цієї метою було створено Європейську організацію з безпеки авіації (Євроконтроль).

Швидкий розвиток цивільної авіації в ЄС призвів до значного переваження основних європейських аеропортів, які хоча й періодично реконструювались та розширювались, однак були суттєво переважані. Функції їх почали розширюватись, і поступово вони перетворювались у так звані «авіаційні хаби», тобто потужні світові та континентальні центри транзиту пасажирів (табл. 1).

За даними табл. 1, три найбільші європейські хаби (Лондон – Хітроу, Франкфурт-на-Майні, Париж – Шарль-де-Голь) у 2007 р. прийняли та відправили 234,3 млн пасажирів. Найвищі темпи зростання в ЄС упродовж 1996–2000 рр. мали аеропорти Брюсселя (61,1%), Мадрида (53,1%) та паризького Шарль-де-Голя (52,1%)⁶.

Розширення ринків авіаперевезень, удосконалення інфраструктури аеропортів, урізноманітнення послуг з боку провідних європейських авіакомпаній максимально загострило конкуренцію в європейському авіаційному просторі. Починаючи з 90-х рр., відбувалася конгломерація, а потім й інтеграція основних авіаперевізників, що призвело до формуван-

⁶Johnson P. Air transport / Industries in Europe. Competition, Trends and Policy Issues / Ed. By P. Johnson. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. – P. 276.

Таблиця 1

Найбільші завантажені аеропорти ЄС, 2007 р.*

| Аеропорт | Чисельність прийнятих / відправлених пасажирів за рік, млн осіб |
|--------------------|---|
| Лондон, Heathrow | 68,12 |
| Париж, CDG | 59,9 |
| Франкфурт-на-Майні | 54,2 |
| Мадрид | 52,1 |

*Джерело: Мир в цифрах 2009. Карманний справочник / Пер. с англ. Н. Кононовой. – М. : ЗАО «Клим-Бизнес», 2009. – С. 62.

ня глобальних авіаційних альянсів, які з одного боку забезпечували певні переваги учасникам, а з другого – спричиняли чималі ризики, пов'язані з глобальною кон'юнктурою. Заручником такої двоїстості іноді ставав персонал, адже перехід провідних авіакомпаній на 70% заповнення рейсів пасажирами змусив відмовитись від багатьох маршрутів, а це спричинило скорочення робочих місць.

В інших видах транспорту інтеграційні процеси проходили менш інтенсивно на міждержавному та національному рівнях. Типовим прикладом може слугувати річковий вид водного транспорту. Найбільш вдало він розвивався в Німеччині та Нідерландах, де завдяки відносно низькій ціні перевезень через систему річок та каналів на річковий транспорт припала третина внутрішніх вантажних перевезень.

Механізми та інструменти подальшого удосконалення транспортної політики Європейського Союзу (2007–2013 рр.). У сучасному Євросоюзі в системі транспорту зайнято понад 8 млн осіб, а частка ВВП, що створюється в ній, становить близько 7% сумарного по ЄС-27 показника. Транспорт є не тільки «системою кровообігу» європейського виробництва, а й важливою соціальною сферою, яка робить вагомий внесок у забезпечення високого рівня зайнятості населення та створює умови для отримання додаткових прибутків в інших секторах національної економіки країн ЄС. Ось чому подальший розвиток європейської інтеграції у транспортній сфері матиме дві основні функції – реалізацію великомасштабних проектів та подальше удосконалення інституційного регулювання.

До пріоритетних напрямів розвитку транспортної сфери в ЄС відносять випереджаюче фінансування модернізації наявної інфраструктури за допомогою масштабних інвестицій. На це до 2020 р. планують витратити понад 235 млрд євро⁷.

Значні зрушення передбачаються й у розширенні мережі автомобільних сполучень за рахунок при-

скороного будівництва автобанів, які вже найближчим часом мають утворити мережу «європейських коридорів».

Розвиток «лоукостів» у повітряному транспорті швидше за все призведе до створення системи резервних аеропортів, адже фактично всі європейські «хаби» основних авіакомпаній суттєво перевантажені⁸. Підтримуючи в цілому сучасну модель цінової конкуренції між традиційними авіакомпаніями та малобюджетними, в ЄС все-таки намагаються ретельно вивчати зміни у структурі витрат, які також мають вагому соціальну складову (табл. 2).

Як випливає з табл. 2, структура витрат основних авіаційних перевізників (для прикладу використані два потужні європейські авіаперевізники «British Airways» і «Air France» та низькобюджетна «Easy jet») суттєво відрізняються насамперед тим, що остання економить на аеровокзальних витратах, експлуатації, обладнанні, обслуговуванні пасажирів, продажі квитків та адміністративних витратах. Оптимізація структури витрат залучає «Easy jet» до групи лідерів у цій конкуренції, а це дозволяє припустити, що провідні європейські авіакомпанії матимуть у подальшому проблеми з наповненням рейсів з огляду на те, що таких компаній в ЄС чимало.

Основними ж організаційно-економічними механізмами та інструментами подальшої модернізації транспортної політики в ЄС мають стати такі:

- реалізація програми «Інтелектуальна енергія» (OJ:L:2006:310:0015:01:EN:HTML), розрахована на період 2007–2013 рр. Вона передбачає підтримку ініціатив, що стосуються всіх аспектів енергопостачання транспорту, включно з його альтернативними видами;
- збільшення державних інвестицій у транспортний сектор;
- подальша регламентація робочого тижня в ЄС, тривалість якого має становити не більше 56-ти годин;
- імплементація правил перевезення небезпечних товарів, що включають їх відвантаження, супро-

⁷ Чернишов Г. П., Чернишова Д. А. Европа на рубеже XX–XXI веков. Проблемы экономики / Г. П. Чернишов, Д. А. Чернишова. – М. : Дрофа, 2006. – С. 95–98.

⁸ У Великій Британії постійно тривають дискусії про доцільність розширення лондонського аеропорту Хітроу, адже збільшення чисельності літних смуг, аеровокзальних комплексів та інфраструктури перетворить його в гігантський мегаполіс, а це збільшить навантаження на довкілля.

Таблиця 2

Структура витрат трьох європейських авіакомпаній

| Категорія витрат | Відсоток витрат | | |
|---|-----------------|--------------|--------------|
| | British Airways | Air France | Easy jet |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Польотні витрати, з яких: | 23,8 | 25,6 | 41,5 |
| заробітна плата екіпажу | 4,9 | 7,6 | 5,5 |
| паливно-мастильні матеріали | 11,5 | 12,1 | 1,7 |
| експлуатація обладнання | 7,2 | 5,8 | 0,6 |
| Технічне обслуговування | 9,9 | 10,8 | 8,8 |
| Амортизація | 8,7 | 7,0 | 4,1 |
| Витрати за використання та аеровокзальні витрати, з яких: | 14,6 | 20,8 | 20,4 |
| наземний та аеропортові | 5,5 | 3,5 | 11,8 |
| маршрутні | 3,8 | 5,4 | 8,3 |
| аеровокзальні | 5,2 | 12,0 | 0,3 |
| Обслуговування пасажирів | 14,9 | 11,8 | 8,9 |
| Продаж квитків, просування компанії | 18,8 | 14,9 | 11,3 |
| Адміністративні витрати | 4,8 | 9,0 | 4,3 |
| Інші операційні витрати | 4,5 | 0,0 | 0,7 |
| Разом | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

* Джерело: Johnson P. *Air transport / Industries in Europe. Competition, Trends and Policy Issues / Ed. By P. Johnson. — Cheltenham: Edward Elgar, 2003. — P. 264.*

від та розвантаження (Directive 2006/89 — <http://eur-Lex.europa.eu/LexUniServ>);

- запровадження єдиної європейської ідентифікації машиністів локомотивів (Directive 2007/59. OJ:L:2007:350:0051:01:EN:HTML);

- уніфікація прав та обов'язків пасажирів залізниць (Directive OJ:L:2007:315:0014:01:EN:HTML);

- створення мережі річкових інформаційних послуг (Directive 2005/44 — <http://eur-Lex.europa.eu/LexUniServ>);

- посилення співпраці з Міжнародною Асоціацією Повітряного транспорту (IATA);

- введення ліцензування вантажних літаків;

- удосконалення системи авіафрахту;

- затвердження спільних правил цивільної авіації, які б гарантували громадянам ЄС високу безпеку та надійні стандарти захисту (Reg. OJ:L:2008:079:001:01:EN:HTML).

Висновки. 1. Сучасний транспортний сектор ЄС є високоінтегрованою сферою європейської економіки, в якій задіяно понад 8 млн працівників, діяльність яких створює близько 7% сумарного ВВП спільноти.

2. Упродовж останніх двадцяти років транспорт не тільки не втратив своїх позицій у європейському господарстві, а й навпаки — за рахунок модернізації значно посилив свою значущість для реалізації як економічних, так і соціальних цілей. Найважливішими з них стали доступність перевезень для широких верств населення у т. ч. дорогими видами транс-

порту (авіаційним, швидкісними потягами тощо), підвищення надійності й безпеки руху, збільшення зайнятості тощо.

3. Ринкова модель європейського транспорту, незважаючи на всю системну підтримку з боку держави та наднаціональних структур, перебуває під впливом низки макроекономічних шоків та ризиків, що їх несе глобалізація світового господарства. Серед них найважливішими є загрози тероризму, руйнація пасажирських альянсів, фінансові кризи, заборгованість компаній, обмеженість розвитку хабів тощо.

4. Соціальними наслідками ендо- та екзогенних шоків у транспортній сфері ЄС можуть бути: скорочення персоналу компаній, переведення працівників на неповний робочий день, вимушені відпустки, зменшення заробітної плати, висока конкуренція при працевлаштуванні.

5. Наднаціональні інструменти регулювання, які представлені в основному інституціями ЄС (Єврокомісія, Рада ЄС) та агенціями, через відповідні механізми регулювання (стимулювання державних інвестицій у транспорт, імплементація правил перевезення, ліцензування діяльності, створення системи ідентифікації перевізників, регламентація робочого тижня задіяного персоналу тощо) упродовж 2007–2013 рр. забезпечуватимуть пасажиром високі сервісні стандарти, безпеку переміщення, цінову доступність квитків, престижність транспортних професій та зростання заробітної плати персоналу через оптимізацію руху пасажиро- та вантажопотоків.