

Adam Przybyłowski

Akademia Morska w Gdyni

**ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ TRANSPORTU W UE
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
ASPEKTÓW FINANSOWYCH***

Streszczenie: Celem publikacji jest przedstawienie koncepcji rozwoju transportu zrównoważonego zgodnie z założeniami zawartymi w dokumentach strategicznych na poziomie UE oraz rozwiązań dotyczących finansowania infrastruktury transportu stosowanych w wybranych krajach członkowskich. Do osiągnięcia celu opracowania posłużono się źródłowymi dokumentami strategicznymi i programowymi oraz informacjami dostępnymi na oficjalnych stronach internetowych unijnych instytucji, a także publikacjami i artykułami naukowymi dotyczącymi analizowanej problematyki.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój transportu, UE, finansowanie infrastruktury transportu.

1. Wstęp

Transport to jeden z sektorów gospodarki o podstawowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, mający jednocześnie ogromny wpływ na stan środowiska naturalnego. Zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie regionalnym poszczególnych regionów wchodzących w jej skład ta gałąź gospodarki zajęła znaczące miejsce w prowadzonej na obu wspomnianych poziomach polityce, co przejawia się m.in. w zapisach licznych dokumentów programowych wydanych przez instytucje decyzyjne Unii Europejskiej oraz tych o znaczeniu lokalnym. Polityka transportowa Wspólnoty oraz krajów ją tworzących, zawarta w tych dokumentach, opiera się ściśle na założeniach koncepcji zrównoważonego rozwoju, przedstawionej w Raporcie Brundtland z 1987 r. zatytułowanym „Nasza Wspólna Przyszłość”. Znowelizowana w 2011 r. Biała Księga dotycząca transportu nawiązuje do tych wytycznych, a nawet wyznacza jeszcze bardziej ambitne cele do osiągnięcia w horyzoncie do roku 2050. Celem publikacji jest przedstawienie koncepcji rozwoju transportu zrównowa-

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy.

żonego zgodnie z założeniami zawartymi w tych dokumentach oraz ich wpływu na priorytety i rozwiązania dotyczące finansowania infrastruktury transportu, stosowane w wybranych krajach członkowskich UE.

2. Geneza i cele wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej w kontekście koncepcji rozwoju zrównoważonego

Konieczność stworzenia wspólnej polityki transportowej (WPT) dostrzegana była od początku istnienia Wspólnot Europejskich (WE), czego wyrazem są chociażby zapisy art. 3 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, stanowiącego znaczącą część Traktatów Rzymskich, a przyjętych w rezultacie Konferencji międzyrządowej w sprawie wspólnego rynku i Euratomu 25 marca 1957 r. w Rzymie¹. Uszczegółowienia jej założeń dokonano w art. 74-84 Traktatu, a następnie – po uwzględnieniu zmian wprowadzonych zgodnie z Traktatem z Amsterdamu, podpisanym 2 października w 1997 r. w Amsterdamie, w skonsolidowanej wersji Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowienia dotyczące transportu ujęto w rozdziale V (art. 70-80). Traktatem z Maastricht (Traktatem o Unii Europejskiej), zawartym 7 lutego 1992 r., nadano Wspólnocie Europejskiej prawo do podejmowania działań w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa ruchu oraz zmodyfikowano niektóre procedury podejmowania decyzji w odniesieniu do transportu. Dodatkowo wprowadzono również do zapisów Traktatów Rzymskich art. 129b-129d, związane z tworzeniem i rozwojem transeuropejskich sieci w transporcie, telekomunikacji i energetyce. Unia Europejska została tym samym nie tylko uprawniona do kreowania tych sieci, ich promowania, rozwoju oraz zapewnienia dostępu do nich, ale również została zobowiązana do prowadzenia polityki przyjaznej środowisku, co ma niezwykle istotne znaczenie w przypadku prowadzonej przez Wspólnotę polityki transportowej². Nabiera to także szczególnego wymiaru w kontekście wzrostu gospodarczego obserwowanego na obszarze państw Wspólnoty oraz zwiększonej mobilności obywateli Unii Europejskiej, co niewątpliwie obciąża obecnie funkcjonujący system transportowy oraz negatywnie wpływa na stan środowiska naturalnego³.

W związku z powyższym, uwzględniając intensywne oddziaływanie sektora transportu na stan przyrody i całego otoczenia, wprowadzono pojęcie *transportu zrównoważonego*, czyniąc z niego jednocześnie priorytet i główną wytyczną przy tworzeniu dokumentów programowych związanych z WPT w ramach Wspólnoty, czego najlepszym wyrazem były chociażby rezultaty i postanowienia szczytu Rady Europejskiej w Göteborgu w czerwcu 2001 r. Zgodnie z zapisami raportu Organizacji Współpracy

¹ *Traktaty założycielskie*, www.eur-lex.europa.eu, 13.03.2011.

² Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2001, s. 233.

³ Obecnie podstawę prawną stanowią artykuł 3 ust. 1 lit. f) oraz tytuł V traktatu WE (Traktat Lizboński: art. 4 ust. 2 lit. G oraz tytuł VI Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Gospodarczej i Rozwoju „transport zrównoważony to taki, który nie zagraża ludzkiemu zdrowiu lub ekosystemom oraz spełnia potrzeby przemieszczania osób i towarów zgodnie z zasadami: wykorzystywania odnawialnych zasobów poniżej ich zdolności regeneracji oraz wykorzystywania nieodnawialnych zasobów poniżej możliwości rozwoju ich odnawialnych substytutów”. W praktyce realizacja założeń polityki równoważenia transportu przejawiać się ma m.in. w podziale zadań przewozowych, co zawiera się w następujących słowach: „Zapewnienie prawa (potrzeby) przemieszczania się może być powiązane z oddziaływaniem na generację ruchu i sposób przemieszczania, tak, aby nie naruszać zasad zrównoważenia (zarządzania popytem) – w odróżnieniu od dążenia do dawniej przyjmowanej zasady zaspokajania potrzeb oddzielnie w ramach każdej gałęzi transportu”. Komisja Europejska poddawała nieustannej aktualizacji formułowane cele i zasady polityki transportowej poprzez publikowanie tzw. Białych Ksiąg transportowych. Od początku istnienia EWG do dnia dzisiejszego wydano:

- „Program działania w zakresie wspólnej polityki transportowej” w 1962 r.
- „Rozwój wspólnej polityki transportowej” w 1973 r.
- „Ku wspólnej polityce transportowej” w 1983 r.
- „Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania” w 1992 r.
- „Europejska polityka transportowa 2010 r.: czas na podjęcie decyzji” w 2001 r, znowelizowana w 2006 r.⁴
- „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” w 2011 r.⁵

Poddając szczegółowej analizie zapisy powyższych dokumentów programowych, można zauważyć, iż założenia wspólnej polityki transportowej w ramach Wspólnoty ewoluowały w czasie. Do końca lat 80. XX wieku zorientowana ona była głównie na regulację rynku względem zasad konkurencji i innych cech wspólnego rynku oraz wsparcia inwestycji. Od początku lat 90. XX wieku natomiast większe znaczenie nadano prowadzeniu wspólnej polityki transportowej, ukierunkowanej na zarządzanie popytem w transporcie, w celach nie tylko związanych bezpośrednio z tą gałęzią gospodarki, ale również tych towarzyszących osiągnięciu założeń polityk horyzontalnych – z kluczowym znaczeniem racjonalnej gospodarki przestrzeni oraz ochrony środowiska⁶.

⁴ *Keep Europe moving. Sustainable mobility for our continent: White Paper 2001 – mid-term review*; [COM(2006)314], Brussels 2006.

⁵ *WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system**/ COM/2011/0144 final */ Bruksela, 28.3.2011, KOM(2011) 144 wersja ostateczna (BIAŁA KSIĘGA Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu., eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:52011DC0144: EN:NOT).

⁶ J. Friedberg, *Europejska polityka transportowa w kontekście minimalizacji negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne*, konferencja „Rozwój infrastruktury transportowej w kontekście kwestii środowiskowych”, Lublin, 27 października 2008, s. 4.

Warto nadmienić, iż punktem wyjścia do opracowania i opublikowania we wrześniu 2001 r. „Europejskiej polityki transportowej 2010 r.: czas na podjęcie decyzji” była „Strategia Unii Europejskiej na rzecz Zrównoważonego Rozwoju”, będąca rezultatem szczytu Rady Europejskiej w Göteborgu. Wówczas właśnie uznano sektor transportu za główny czynnik stanowiący realne zagrożenie dla zrównoważonego rozwoju państw członkowskich Wspólnoty. Jako kluczowe cele służące równoważeniu funkcjonującego systemu transportu powyższy dokument określał⁷:

- zahamowanie wyraźnego trendu zwiększonego zapotrzebowania na transport, generowanego przez wzrost gospodarczy;
- zwiększenie konkurencyjności transportu kolejowego, wodnego śródlądowego oraz publicznego transportu pasażerskiego w stosunku do transportu drogowego (poziom udziału transportu drogowego w całości funkcjonującego sektora transportowego postanowiono utrzymać na poziomie z 1998 r. aż do roku 2010);
- poprawę dostępności komunikacyjnej na obszarach wiejskich;
- eliminację problemu przeciążenia transportowego na terenach wysoko zurbanizowanych;
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i pozostałych zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery przez sektor transportowy oraz minimalizacja ich negatywnego wpływu na zdrowie ludzi i stan środowiska naturalnego.

W związku z powyższym Rada Europejska w Göteborgu zobligowała państwa członkowskie UE do ratyfikacji protokołu z Kioto, zgodnie z zapisami którego emisja gazów cieplarnianych do atmosfery ma zostać obniżona do roku 2020⁸ o 1% w stosunku do poziomu z 1990 r. Założono także znaczne zwiększenie udziału biopaliw w ogólnym zużyciu paliwa przez sektor transportowy z 6 do 10% w 2010 r. Zarówno dokument wydany przez Komisję Europejską w rezultacie szczytu Rady UE z czerwca 2001⁹, jak i bezpośrednio poprzedzająca go Biała Księga z roku 2001 wytyczyły nowy kierunek polityki transportowej Wspólnoty, owocując jednocześnie licznymi dokumentami programowymi oraz aktami wykonawczymi przyjętymi przez państwa członkowskie.

Znowelizowana Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” z 23 marca 2011 r. oznacza nowe wyzwania dla polityk transportowych krajów członkowskich. Nowo przyjęty dokument zmusza także do

⁷ A. Skala-Późniak, *Aktualne kierunki polityki transportowej UE*, „Przegląd Komunikacyjny” 2002, nr 5, s. 7.

⁸ Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej* (Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Gotenburgu), 15.05.2001, s. 10.

⁹ Znowelizowany w 2006 r. W 2010 r. KE zaproponowała kolejną strategię – zob. szerzej: *Euro-pe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010)2020 of 03.03.2010, Brussels 2010.

zmiany kontekstów i kryteriów w ocenie zrealizowanych, realizowanych i planowanych projektów w infrastrukturze transportu. Według Komisji Europejskiej rozwój systemu transportowego UE nie następuje z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Przez kolejne 40-lecie – do 2050 r. rozwój sektora nie może przebiegać w ten sam sposób. Przy obecnych trendach zależność transportu od ropy może wynosić w 2050 r. ok. 90%, a jedynie niewiele ponad 10% energii pochodzić będzie ze źródeł odnawialnych (jest to cel na rok 2020). Emisje CO₂ z transportu do 2050 r. byłyby o jedną trzecią większe niż w 1990. Koszty zatorów komunikacyjnych według obecnych trendów wzrosną do 2050 r. o ok. 50%. Zwiększy się różnica w dostępności między obszarami centralnymi UE a jej peryferiami. Wzrastać będą również koszty społeczne wypadków i zanieczyszczenia hałasem¹⁰.

Wizja Komisji dotyczy trzech głównych segmentów sektora: transportu na średnie odległości, dalekie odległości i transportu miejskiego. Celem założeń znowelizowanej Białej Księgi jest zmniejszenie uzależnienia UE od importu ropy oraz „odkarbonizowanie” transportu, tj. zmniejszenie wydzielania zanieczyszczeń przez transport o 60% do roku 2050. Cele proponowane przez KE są bardzo ambitne: zwłaszcza ze względu na zróżnicowanie regionalne pomiędzy państwami członkowskimi UE, a nawet w ramach poszczególnych państw, osiągnięcie zakładanych celów może okazać się prawdziwym wyzwaniem. Infrastruktura transportowa jest nierówno rozwinięta na wschodzie i zachodzie UE i należy dążyć do wyrównania tych poziomów. Jednocześnie coraz trudniej jest uzyskać środki publiczne pozwalające na sfinansowanie nowej infrastruktury. Niezbędne zatem jest rozważenie nowego podejścia do finansowania inwestycji w transporcie i poszukiwania sposobu zwrotów ponoszonych nakładów.

3. Sposoby finansowania rozwoju infrastruktury transportu w UE

Realizacja ogromnych potrzeb w zakresie modernizacji, rozbudowy i rozwoju infrastruktury transportu o znaczeniu międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym wymaga dużych nakładów finansowych. Skala wyzwań inwestycyjnych w ich wymiarze rzeczowym oraz potrzeb finansowych niezbędnych do ich realizacji wyznacza bardzo często relatywnie długą, nawet kilkudziesięcioletnią perspektywę wykonania tego przedsięwzięcia. W takiej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera kwestia wyboru właściwych źródeł oraz form i metod finansowania wspomnianych wcześniej przedsięwzięć. Efektywny system finansowania infrastruktury transportu jest nie tylko nieodzownym instrumentem zapewniającym możliwość realizacji programu rozwoju sieci infrastruktury w skali krajowej czy międzynarodowej, ale również potencjalnie narzędziem ułatwiającym osiągnięcie zamierzonych celów w tej dziedzinie oraz umożliwiającym znaczne skrócenie tego procesu¹¹.

¹⁰ WHITE PAPER Roadmap..., s. 5.

¹¹ A.S. Grzelakowski, *Partnerstwo publiczno-prawne jako forma i instrument aktywizacji rozwoju sieci infrastruktury transportu*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 28, Gdynia 2008, s. 36.

Efektywne finansowanie publicznej infrastruktury transportu musi spełniać wspólnie wiele ostrych ekonomiczno-finansowych oraz społecznych kryteriów. Nie wszystkie kraje mogą im sprostać: głównie te z wysokim deficytem sektora finansów publicznych i brakiem koniecznych środków na finansowanie rozbudowanych programów rozwoju sieci infrastruktury transportu, znajdujące się też zazwyczaj pod silną presją czasu. Powszechnie dostępne publiczne środki są w zasadzie w każdym kraju niewystarczające w relacji do istniejących potrzeb, co ogranicza rozwój infrastruktury w całym sektorze przemysłów sieciowych i hamuje wzrost gospodarczy. W celu ograniczenia tych negatywnych zjawisk wiele krajów od co najmniej dwóch dekad wprowadza tzw. innowacyjne formy finansowania infrastruktury transportowej. Do tych form zalicza się również partnerstwo publiczno-prywatne, które z dużym powodzeniem zastosowano w wielu krajach UE. Na gruncie europejskim można wyodrębnić dwa zasadnicze kierunki, czy też koncepcje, wdrażania różnych modeli PPP; istota prawno-ekonomiczna obu stosowanych w UE rozwiązań oraz występujące między nimi różnice przedstawione zostały w tab. 1, są to:

- rozwiązania brytyjskie, określane mianem „uniwersalnych”;
- koncepcje dominujące w krajach śródziemnomorskich UE – głównie w Hiszpanii, Portugalii i Grecji, ale także we Francji i Włoszech, zwane „oknem” ze względu na ich orientację na cele polityki transportowej i otwartość na interesy sektora publicznego¹².

Tabela 1. Dwa podstawowe kierunki realizacji PPP w krajach europejskich

Model „uniwersalny” (brytyjski)	„Okno” – model śródziemnomorski
Stworzenie specjalnego programu dla wdrażania i rozwoju PPP – PFI	Odpowiedź na precyzyjnie określone potrzeby i cele polityczne sektora publicznego
Ustalenie krajowych standardów przetargów	Oparcie na ustalonych podstawach prawnych
Dotyczy wszystkich systemów infrastruktury	Priorytetem jest infrastruktura transportowa
Ocena projektów na bazie wskaźników wartości pieniądza (VfM) przy zastosowaniu formuły PSC (<i>public sector comparator</i>)	Ocena dokonywana przez powoływane w trybie <i>ad hoc</i> komitety i komisje
Procedury nadzoru przez ministra skarbu	Techniczne wsparcie, poradnictwo i nadzór
Partnerstwo typu brytyjskiego	Mobilizacja sektora publicznego

Źródło: A.S. Grzelakowski, *Modele PPP i ich zastosowanie w sferze finansowania rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 23, Gdynia 2009, s. 6.

Formuła brytyjska jest faktycznie najstarsza w Europie i najbardziej rozwinięta. Wprowadzono ją w 1992 r. wraz z przyjęciem specjalnej formuły PPP, tzw. PFI

¹² A.S. Grzelakowski, *Finansowanie rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE z zastosowaniem formuły PPP*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008, nr 3, s. 4.

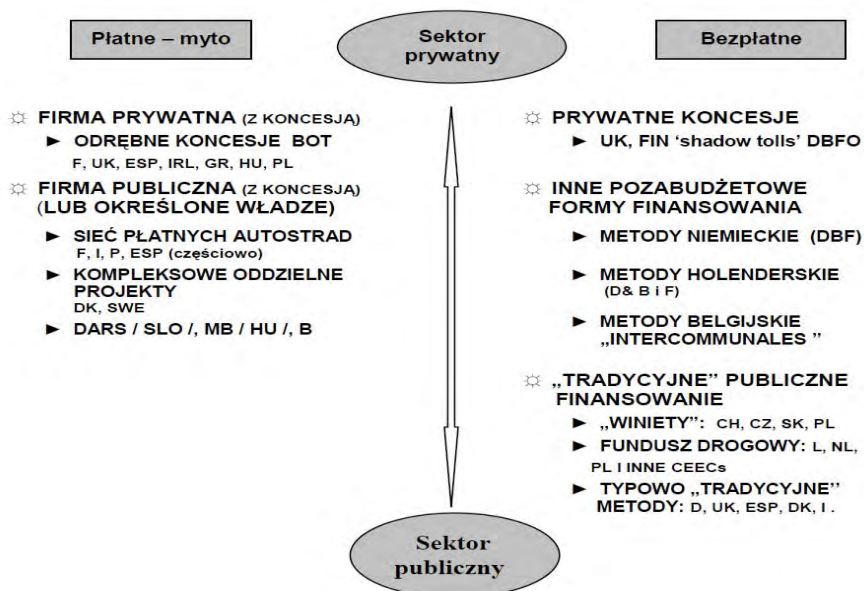
(*Private Finance Initiative*), z typowymi dla niej procedurami przetargów. W ramach PFI sektor publiczny na podstawie długookresowych kontraktów nabywa odpłatnie od sektora prywatnego określone aktywa, jak też niekiedy pewne usługi, do świadczenia których ten ostatni stworzył odpowiedni potencjał wytwórczy. W tym wypadku płatności na ogół przybierają charakter rocznych zobowiązań finansowych. PFI wdrożono z zamiarem zachęcenia i zmobilizowania sektora prywatnego do włączenia się w sferę działalności wiążącej się z zaspokajaniem potrzeb o charakterze publicznym, tradycyjnie realizowanych przez sektor publiczny. Celem tego programu było zatem podniesienie wartości pieniądza, a więc efektywności działania czynnika publicznego w ramach realizacji projektów inwestycyjnych w obszarze infrastruktury, głównie przez podjęcie bliższych form współpracy z sektorem prywatnym.

Niezaprzeczalne zalety, ale także i wady modelu „uniwersalnego” obserwowane i analizowane na kontynencie europejskim sprawiły, że stosowane na nim modele typu „okno” zawierają wiele cech indywidualnych, typowych dla systemów finansowych i prawno-instytucjonalnych oraz struktur gospodarczych, a także tradycji i pewnej kultury zarządzania występujących w tych krajach. Europejskie modele finansowania infrastruktury transportu są bardzo zróżnicowane, także te oparte na koncepcji PPP. Mimo posiadania pewnych wspólnych cech formuły PPP typu „okno”, jej odmiany stosowane we Francji czy Hiszpanii różnią się znacznie od tych, które występują we Włoszech, Belgii, Holandii, Niemczech czy Portugalii. Zasadnicze podobieństwa i różnice między obu modelami w aspekcie przyjętych form odpłatności użytkownika: bezpośredniej lub pośredniej oraz stosowanych formuł PPP przedstawiono na rys. 1¹³.

Publiczno-prywatne partnerstwo (PPP) jest formą współpracy sektora publicznego z prywatnym, podejmowaną w celu realizacji określonego projektu lub świadczenia usług tradycyjnie należących do zadań i obowiązków sektora publicznego. Jego istota wyraża się zatem we włączaniu w różnym stopniu i zakresie podmiotów prywatnych do realizacji zadań publicznych w obszarze infrastruktury. Rola sektora prywatnego może sprowadzać się przy tym zarówno do zapewnienia finansowania projektu, jak i budowy określonego obiektu infrastruktury i/lub jego eksploatacji, utrzymania, renowacji czy też zarządzania nim i świadczenia na jego bazie usług. Dotychczasowe rozważania jednoznacznie wskazują, iż efektywność i skuteczność realizacji inwestycji infrastrukturalnych i świadczenia usług przy wykorzystaniu różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego uzależnione są w dużym stopniu od możliwości powstania i rozwoju odpowiedniej bazy legislacyjnej. Ona to bowiem faktycznie umożliwić powinna dokonanie wyboru takich rozwiązań i instrumentów prawnych właściwych dla danego typu partnerstwa, które będą adekwatne do celu, potrzeb i wymogów powstającego obiektu infrastruktury. To one

¹³ A.S. Grzelakowski, *Modele PPP...*, s. 6–15.

właśnie w praktyce określają realne możliwości zaangażowania sektora prywatnego w projekty infrastrukturalne tradycyjnie realizowane przez sektor publiczny¹⁴.



Rys. 1. Podstawowe formy i modele finansowania infrastruktury transportu w krajach europejskich

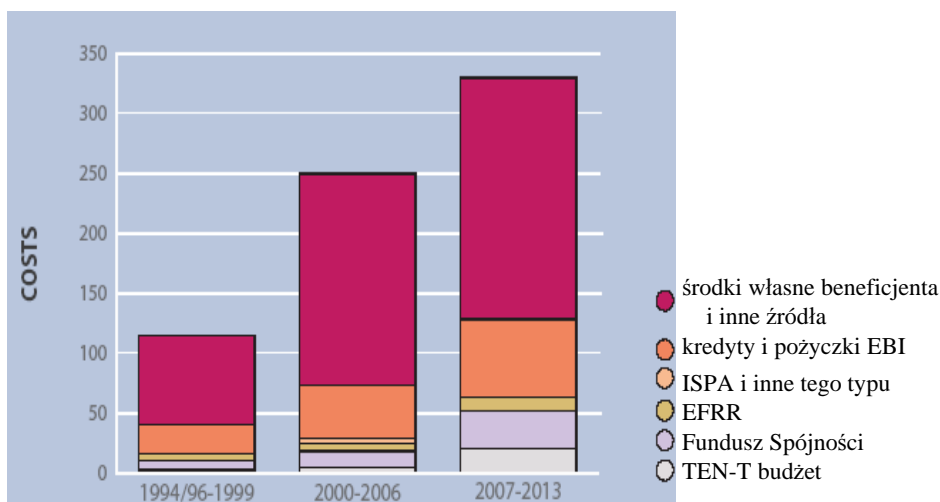
Źródło: A.S. Grzelakowski, *Modele...*, s. 15.

Duży wpływ na finansowanie infrastruktury transportu ma Unia Europejska, która poprzez wyznaczanie priorytetów w dokumentach programowych (omówionych w części pierwszej artykułu), a także za pomocą specjalnych programów i instrumentów finansowych w ramach polityki transportowej i spójności wspiera działania poszczególnych krajów członkowskich, dążąc tym samym do zrównoważonego rozwoju przestrzeni europejskiej. Przykładem jednego z takich instrumentów jest program transeuropejskich sieci transportowych TEN-T¹⁵. Wsparcie finansowe UE dla projektów transportowych o charakterze priorytetowym oraz projektów wspólnego zainteresowania, które może być udzielane z różnych źródeł i w różnej wysokości w zależności od typu projektu i form jego finansowania, przyznawane jest pod warunkiem bezpośredniego zaangażowania się również kraju członkowskiego w realizację przedsięwzięcia. Oznacza to, że musi on zgromadzić niezbędne na ten cel własne środki finansowe, stanowiące z reguły w takim kraju

¹⁴ A.S. Grzelakowski, *Partnerstwo...*, s. 40.

¹⁵ TEN-T, www.eu.int/comm/transport, 2.05.2011.

jak Polska 15-20% łącznych kwalifikowanych kosztów realizacji projektu. Z reguły jednak całkowite koszty realizacji inwestycji są o wiele wyższe i wszystkie dodatkowe koszty, np. pozyskania terenów pod budowę, uzyskania koniecznych pozwoleń itp., musi pokryć kraj – beneficjent. Głównymi źródłami finansowania tego typu projektów były i będą faktycznie środki własne krajów członkowskich oraz pożyczki pozyskiwane z międzynarodowych instytucji finansowych. Rola pozostałych źródeł – poza Funduszem Spójności – jest natomiast znikoma, z wyjątkiem nowych krajów członkowskich, które głównie z tych źródeł korzystają (rys. 2). Widoczny na rys. 2 zestaw źródeł i instrumentów finansowania oraz sposoby zarządzania i realizacja tych inwestycji pozostawiają wiele do życzenia. Faktycznie sprawiają one, że efektywność pozostaje na niskim poziomie – z 30 projektów priorytetowych udało się zakończyć zaledwie kilka¹⁶).



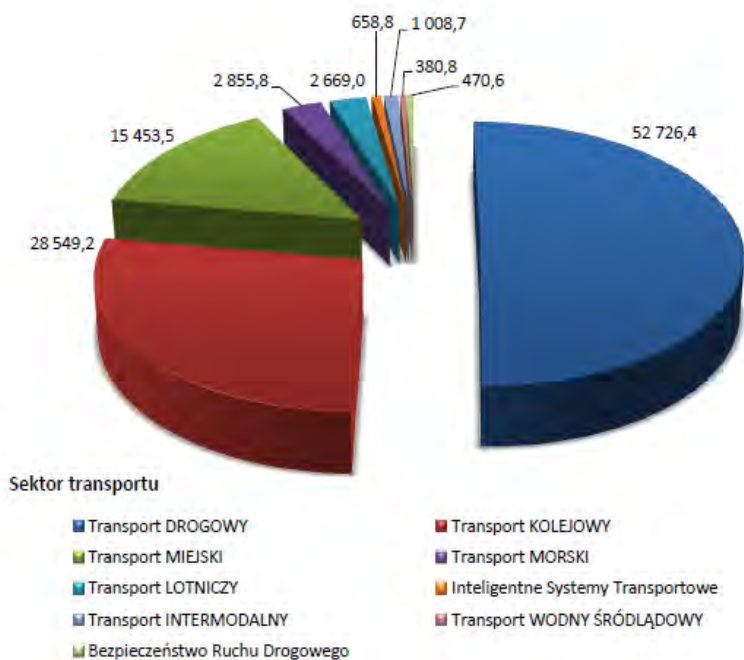
Rys. 2. Podstawowe źródła i instrumenty finansowania projektów TEN-T w poszczególnych okresach programowych w mld euro (szacunki Komisji dla okresu 2004-2006 i perspektywy 2007-2013)

Źródło: *TEN-T priority axes and projects 2005*, EC DG ET, OOPEC, Luxembourg 2005.

W kontekście zrównoważonego rozwoju transportu interesujące i jednocześnie niepokojące wnioski przynosi analiza wydatków w poszczególnych państwach członkowskich. Szczegółowa analiza danych wskazuje na promowanie inwestycji drogowych. Zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, choć nie tylko, nadal dominuje spadkowy trend w przewozach kolejowych. Dla przykładu, zmiana pro-

¹⁶ A. Przybyłowski, *Uwarunkowania rozwoju transeuropejskich sieci transportowych w Polsce*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 20, Gdynia 2007, s. 72-74.

centowa w towarowych przewozach kolejowych liczona w tonokilometrach wyniosła w 2008 r. $-29,5\%$ w Estonii, $-20,2\%$ w Irlandii, $-10,5\%$ w Czechach, a w Polsce $-4,1\%$ w porównaniu z rokiem 2007¹⁷. Rozwój łańcuchów dostaw, infrastruktury towarzyszącej oraz osadnictwa skoncentrował się wokół gałęzi transportu drogowego. Dobitnym tego przykładem jest Polska, gdzie realizowany jest największy w historii UE program operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POIŚ). Rysunek 3 przedstawia rozkład wartości inwestycji POIŚ na lata 2007-2013 w sektorze transportu. Widać wyraźnie, iż mimo deklarowanych na poziomie dokumentów zapewnień o konieczności sprzyjania gałęziom i rozwiązaniom bardziej przyjaznym środowisku, ponad połowa środków (prawie 53 mld zł) w tym programie zarezerwowana została na projekty drogowe. Co więcej, ze względu na obawy niezrealizowania w terminie inwestycji podejmowane są decyzje o przesuwaniu środków z projektów kolejowych na drogowe.



Rys. 3. Wkład unijny w ramach POIŚ (mln PLN)

Źródło: Podpisanie Umów o Dofinansowanie Projektów realizowanych w ramach Programu operacyjnego infrastruktura i środowisko, Ministerstwo Infrastruktury, Departament Funduszy UE, Warszawa 2010, www.cupt.gov.pl/files/aktualnosci/Prezentacja_30.06.2010_podpisanie_umow_o_dof.22.03.2011.

¹⁷ *EU energy and transport in figures*, Statistical pocketbook, European Commission 2010, s. 113.

Oczywiście, bardziej kompleksowa analiza pod względem realizacji koncepcji transportu zrównoważonego wymagałaby uwzględnienia jeszcze wielu innych wskaźników, co w praktyce jest sporym wyzwaniem ze względu na niską jakość i ograniczenia w dostępie do danych statystycznych¹⁸.

4. Podsumowanie

1. Sektor transportu odgrywa ogromną rolę w erze zwiększonej mobilności obywateli krajów Wspólnoty oraz permanentnie rosnących potrzeb związanych z wymianą handlową, zarówno na obszarze Unii Europejskiej, jak i pomiędzy jej krajami a pozostałymi regionami. Biorąc pod uwagę intensywne oddziaływanie sektora transportu na stan przyrody, stworzono pojęcie *transportu zrównoważonego*, priorytetowe dla powstawania dokumentów programowych związanych ze Wspólną Polityką Transportową. Stawiane w nich cele nie zawsze mogą zostać w pełni zrealizowane, co bezpośrednio wynika z błędów popełnianych niemal na każdym z etapów ich powstawania i implementacji samej polityki transportowej oraz z faktu jej postrzegania w sposób bardzo wąski – wyłącznie w kontekście polityki rozwoju sieci i infrastruktury transportu.

2. Duży wpływ na rozwój infrastruktury transportu, poprzez jej współfinansowanie, wywiera UE. Zaktualizowana w 2011 r. Biała Księga transportowa potwierdza i jeszcze mocniej podkreśla konieczność podjęcia działań zapewniających bardziej zrównoważony rozwój transportu. Niezwykle istotne znaczenie powinno zostać nadane uwzględnieniu wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju (obejmujących takie elementy, jak: emisje, hałas, użytkowanie gruntów oraz różnorodność biologiczna) oraz oparciu zamierzonych do realizacji działań na długoterminowym wyobrażeniu mobilności ludzi i towarów, zgodnej z założeniami idei równoważenia całego sektora transportu. Do osiągnięcia tych celów niezbędne jest podjęcie właściwych decyzji inwestycyjnych oraz działań uzupełniających na poziomie całego obszaru Wspólnoty, a także na poziomie krajowym i regionalnym państw członkowskich.

3. Metod finansowania infrastruktury transportu jest bardzo wiele, ale w zależności od rodzaju transportu, uwarunkowań przestrzennych oraz regulacji prawnych danego kraju ich realizacja może być bardzo trudna. Jednak nie zawsze pomoc finansowa wystarcza na efektywny rozwój transportu. Musi się na to złożyć wiele czynników, takich jak odpowiednie projektowanie elementów infrastruktury, regulacje prawne, wsparcie władz rządowych, samorządowych, strategie rozwoju kraju, regionu oraz wiele innych elementów, jak np. właściwe funkcjonowanie formuły PPP.

¹⁸ T. Borys, *Analiza istniejących danych statystycznych pod kątem ich użyteczności dla określenia poziomu zrównoważonego transportu wraz z propozycją ich rozszerzenia*, Raport z realizacji pracy badawczej, Ministerstwo Infrastruktury, Jelenia Góra, Warszawa 2008.

4. W praktyce więcej nakładów finansowych powinno się przeznaczać na innowacyjne rozwiązania w transporcie, takie jak: nowoczesne systemy logistyczne i informatyczne celem zmniejszenia transportochłonności produkcji i dystrybucji towarów, elektroniczne i satelitarne sterowanie ruchem, ekologiczne i niekonwencjonalne rozwiązania w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, intensyfikacja transportu zbiorowego, nowatorskie technologie, jak silniki hybrydowe, ogniwa paliwowe nowej generacji itp. Projekty tego typu w większej mierze przyczynią się do realizacji koncepcji transportu zrównoważonego, a tym samym zamierzeń i celów polityki transportowej UE. Analiza dotychczasowych inwestycji i w konsekwencji rozkład gałęziowy systemu transportowego UE wskazują na to, iż niezwykle trudne będzie osiągnięcie ambitnych celów zawartych w znowelizowanej Białej Księdze w horyzoncie do 2050 r.

Literatura

- Borys T., *Analiza istniejących danych statystycznych pod kątem ich użyteczności dla określenia poziomu zrównoważonego transportu wraz z propozycją ich rozszerzenia*, Raport z realizacji pracy badawczej, Ministerstwo Infrastruktury, Jelenia Góra, Warszawa 2008.
- EU energy and transport in figures*, Statistical pocketbook, European Commission 2010.
- Europe 2020: a European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010)2020 of 03.03.2010, Brussels 2010.
- Friedberg J., *Europejska polityka transportowa w kontekście minimalizacji negatywnego wpływu transportu na środowisko naturalne*, konferencja „Rozwój infrastruktury transportowej w kontekście kwestii środowiskowych”, Lublin, 27 października 2008.
- Grzelakowski A.S., *Formy i metody finansowania infrastruktury transportu w Polsce, problemy optymalizacji systemu finansowania infrastruktury transportu*, Wydawnictwo Akademii Morskiej w Gdyni, Gdynia 2005.
- Grzelakowski A.S., *Finansowanie rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE z zastosowaniem formuły PPP*, „Przegląd Komunikacyjny” 2008.
- Grzelakowski A.S., *Partnerstwo publiczno-prawne jako forma i instrument aktywizacji rozwoju sieci infrastruktury transportu*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 28, Gdynia 2008.
- Grzelakowski A.S., *Modele PPP i ich zastosowanie w sferze finansowania rozwoju infrastruktury transportu w krajach UE*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 23, Gdynia 2009.
- Keep Europe moving. Sustainable mobility for our continent: White Paper 2001 – mid-term review*; [COM(2006)314], Brussels 2006.
- Komunikat Komisji Wspólnot Europejskich, Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia Zrównoważonego Rozwoju Unii Europejskiej (Propozycja Komisji dla Rady Europejskiej w Gotenburgu), 15.05.2001.
- Podpisanie Umów o Dofinansowanie Projektów realizowanych w ramach Programu operacyjnego infrastruktura i środowisko*, Ministerstwo Infrastruktury, Departament Funduszy UE, W-wa 2010, www.cupt.gov.pl/files/aktualnosci/Prezentacja_30.06.2010_podpisanie_umow_o_dof.22.03.2011.

- Przybyłowski A., *Uwarunkowania rozwoju transeuropejskich sieci transportowych w Polsce*, Prace Wydziału Nawigacyjnego Akademii Morskiej w Gdyni nr 20, Gdynia 2007.
- Skala-Późniak A., *Aktualne kierunki polityki transportowej UE*, „Przegląd Komunikacyjny” 2002, nr 5.
- TEN-T priority axes and projects 2005*, EC DG ET, OOPEC, Luxembourg 2005.
- TEN-T*, www.eu.int/comm/transport, 2.05.2011.
- Traktaty założycielskie*, www.eur-lex.europa.eu, 13.03.2011.
- WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system**/ COM/2011/0144 final */ Bruksela, 28.3.2011, KOM(2011) 144 wersja ostateczna (BIAŁA KSIĘGA Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0144:EN:NOT).
- Wysokińska Z., Witkowska J., *INTEGRACJA EUROPEJSKA rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Łódź 2001.

SUSTAINABLE TRANSPORT DEVELOPMENT IN THE EU WITH A SPECIAL EMPHASIS ON THE FINANCIAL ASPECTS

Summary: The paper, based on the European official strategies and documents, presents the impact of the sustainable development concept on the transport sector development in the EU, underlying contradictions, barriers and suggesting actions to be taken in order to ensure better efficiency in the future. Special attention has been drawn to the transport infrastructure financing methods in selected European countries.