



CENTRUM
ZRÓWNOWAŻONEGO
TRANSPORTU

Raport

nr 3/2004

Fundusze UE na transport
w latach 2004-2006 -
- szansa czy zagrożenie
dla zrównoważonego rozwoju Polski?

Wojciech Szymalski, Krzysztof Rytel

WARSZAWA, CZERWIEC 2004

Spis treści

Wstęp	3
Zrównoważony system transportowy	3
Polityka transportowa Polski i Europy	4
Fundusze strukturalne i spójności dla transportu w Polsce	5
Fundusz Spójności	7
Kategorie inwestycji.....	7
Analiza wyboru kategorii	7
Podział środków	10
Inwestycje wspierane z Funduszu Spójności	11
Fundusze strukturalne	15
Sektorowy Program Operacyjny - Transport.....	15
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	20
Wnioski i rekomendacje.....	24

1 maja 2004 roku Polska znalazła się w gronie 25 Państw, członków Unii Europejskiej. Moment ten został poprzedzony długimi negocjacjami i żmudnym wysiłkiem programowania wykorzystania funduszy strukturalnych i kohezyjnych w kraju. Powstał niewątpliwie jeden z wielu dokumentów programowych w Polsce – *Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2004-2006*. W ramach tego planu przeznaczono znaczne środki na inwestycje transportowe. Celem niniejszego raportu jest przeanalizowanie głównych założeń i sposobów wydatkowania funduszy unijnych przeznaczonych na transport w Polsce w ramach aktualnego NPR. Po pierwszym maju można także prześledzić jak zmieniały się cele i wielkość środków. Bowiern wiadomo już jak wygląda efekt końcowy procesu planowania.

Do analizy posłużą dokumenty powstałe w ramach prac nad *Sektorowym Programem Operacyjnym – Transport (SPOT)* i *Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwój Regionalny (ZPORR)*, a także nad strategią wykorzystania środków z Funduszu Spójności. Analizę tą oparto także o dokumenty programowe powstałe przed NPR 2004-2006 i uchwalone przez polskie władze. Z nich wykorzystano *Politykę Transportową Polski do roku 2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*. Poza tym niemniej ważna dla wydatkowania funduszy unijnych była *Biała Księga – Europejska Polityka Transportowa do 2010: Czas na Decyzje*.

Głównym zagadnieniem, na które zwrócono uwagę w tej analizie, była możliwość wsparcia i środki przeznaczone na inwestycje wzmacniające rolę przyjaznych środowisku środków transportu. Przede wszystkim interesujące było, czy wielkość wsparcia przeznaczonego na te środki transportu równoważy wydatki planowane dla wsparcia transportu samochodowego.

Zrównoważony system transportowy

Trudno posługiwać się pojęciem niezdefiniowanym, jakim przez długi czas był zrównoważony system transportowy. Z tego faktu niewątpliwie zdawała sobie sprawę Komisja Europejska. Dlatego właśnie dla potrzeb Białej Księgi dotyczącej polityki transportowej UE do 2010 roku Grupa Ekspertów Komisji Europejskiej ustaliła w roku 2000, że za zrównoważony system transportowy uznaje się taki, który:

- ✓ Zapewnia dostępność celów komunikacyjnych w sposób bezpieczny, nie zagrażający zdrowiu ludzi i środowisku w sposób równy dla obecnej i następnych generacji;
- ✓ Pozwala funkcjonować efektywnie, oferować możliwość wyboru środka transportowego i podtrzymać gospodarkę oraz rozwój regionalny;
- ✓ Ogranicza emisje i odpady w ramach możliwości zaabsorbowania ich przez ziemię, zużywa odnawialne zasoby w ilościach możliwych do ich odtworzenia, zużywa nieodnawialne zasoby w ilościach możliwych do ich zastąpienia przez odnawialne substytuty, przy minimalizowaniu zajęcia terenu i hałasu¹

Powyższą definicję przyjęto praktycznie bez zastrzeżeń w tzw.: *Rezolucji Kwietniowej Komisji Ministrów Transportu Unii Europejskiej*, jeszcze w 2001 roku, przed Białą Księgą ukończoną we wrześniu tego samego roku. W Księdze stwierdzono, że definicja ta powinna być bardziej operacyjna, tworząca konkretne informacje dla decydentów.

Natomiast na gruncie polskim już w 1999 roku powstało pięć zasad zrównoważonego transportu. Powstały one przed definicją europejską, ale w wyniku refleksji nad debatą o definicji zrównoważonego systemu transportowego w Europie. Zasady sformułował Instytut na Rzecz Ekorozwoju. Są to:

¹ Grupa Ekspertów Komisji Europejskiej (Commission Expert Group on Transport and Environment - - WORKING GROUP I), *Defining an environmentally sustainable transport system*, Luksemburg, 6 wrzesień 2000;

- zasada pierwsza - racjonalizacji (w tym zmniejszenia) potrzeb podróżowania i transportu ładunków;
- zasada druga - racjonalizacji (w tym zmniejszenia zakresu) użytkowania samochodu osobowego i ciężarowego;
- zasada trzecia - promowania bardziej energooszczędnych i prośrodowiskowych środków transportu;
- zasada czwarta - popierania najlepszych dostępnych[...] [i odpowiednich do warunków regionalnych] technologii;
- zasada piąta - maksymalizacji wykorzystania pojazdów²

Zarówno przedstawiona definicja, jak i wymienione zasady stanowią bazę analizy funduszy unijnych przeznaczonych na transport w Polsce. Podstawą dla tych rozważań, są także założenia polityki transportowej kraju i powstające w ich ramach dokumenty programowe. Dodajmy jednak, że polityka ta nie stworzyła własnej definicji zrównoważonego systemu transportowego, którą można by się posługiwać bez zastrzeżeń w polityce polskiej. Dlatego dla potrzeb tego raportu przyjęto za wiążącą definicję Unii Europejskiej, zwłaszcza, że Polska jest już członkiem UE.

Polityka transportowa Polski i Europy

W zakresie polskich dokumentów planistycznych ograniczono zagadnienie jedynie do przedstawienia głównych założeń i celów *Polityki transportowej państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju*, przyjętej 17 października 2001 roku przez Radę Ministrów RP. Mogą być one porównane z celami Narodowego Planu Rozwoju, bo zarówno Polityka transportowa, jak i NPR są dokumentami tej samej rangi. Obydwa są także wiążące dla polskiego rządu, czego konsekwencją jest, że nie powinny być ze sobą sprzeczne.

Polityka transportowa Polski dla zrównoważonego rozwoju kraju postawiła za nadrzędny cel osiągnięcie zrównoważonego

systemu transportowego pod względem technicznym, przestrzennym, gospodarczym, społecznym i środowiskowym, w warunkach kraju rozwijającej się gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem konkurencji międzynarodowej. Ze względu na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku, należy uznać, że poprzez umieszczenie zrównoważonego systemu transportowego w centrum polityki transportowej Polska powinna, realizować strategię rozwoju transportu powstałą w Unii Europejskiej w oparciu o unijną definicję zrównoważonego systemu transportowego.

Jako jeden z głównych celów polityki polskiej ustalono takie kształtowanie usługi transportowej, aby nie generowała ona wewnętrznego popytu (tzw.: ruchu wzbudzonego). Przewidziano także ocenę polityki z punktu widzenia zużycia nieodnawialnych zasobów środowiska w skali makro oraz możliwości lokalizacyjnych na tle ograniczeń lokalnych. Te dwa ustalenia są kluczowe dla procesu programowania funduszy przeznaczonych na transport, jeśli dąży się do osiągnięcia zrównoważonego systemu transportowego.

Polityka przyjmuje do realizacji scenariusz zrównoważonego modelu systemu transportowego. W ramach tego scenariusza stwierdzono, że czynnikami oddziałującymi na zachowania transportowe mieszkańców i podmiotów gospodarczych są: (1) relacje kosztów (uwzględniające koszty zewnętrzne), (2) podaż systemu infrastruktury z uwzględnieniem równomierności w poziomie "swobody ruchu" i możliwości wyboru środka transportu. Natomiast administracja publiczna oddziałuje na te zachowania poprzez planowanie przestrzenne, alokację środków publicznych, pewne elementy regulacji rynku³. Sugeruje to zatem, że administracja publiczna poprzez właściwą alokację środków publicznych powinna dążyć, do zrównoważonego systemu transportowego. W obecnej sytuacji kraju oznacza to ograniczanie roli transportu drogo-

² Instytut na Rzecz Ekorozwoju, *Alternatywna polityka transportowa w Polsce według zasad ekorozwoju*, Raport 4/99, Warszawa, 1999;

³ *Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju oraz Założenia polityki transportowej państwa na lata 2000 - 2015 dla realizacji zrównoważonego rozwoju kraju*;

wego i wzmacnianie pozycji bardziej od niego efektywnych środowiskowo środków transportu. Udział kolei w podziale pasażerskiej pracy przewozowej (według paskm) w Polsce zmalał z 30,5% w 1990 roku do 10,6% w 2001 roku, natomiast udział transportu samochodowego wzrósł z 69,5% do 89,4%.⁴

Taki punkt widzenia przyjęła także Unia Europejska. W *Białej Księdze Europejskiej Polityki Transportowej do 2010 roku*⁵ szeroko rozważono zagadnienie przywrócenia równowagi pomiędzy różnymi środkami transportu. W szczególności podkreślono konieczność większej kontroli nad wzrostem transportu drogowego i lotniczego, przy wzmocnieniu konkurencyjności kolei i innych przyjaznych środowisku środków transportu. Ważną rolę w tym zadaniu miałyby odgrywać także powiązania logistyczne umożliwiające szybką zmianę środka transportu w czasie podróży. Możliwości te szczególnie powinny zwiększać wykorzystanie ekologicznych środków transportu w przewozach kombinowanych, np.: przewożenie ciężarówek koleją, czy bezpośredni przeładunek z kolei na statek.

Kolejnym ważnym elementem europejskiej polityki ma być zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom wszystkich środków transportu, jako element tworzenia systemu transportowego przyjaznego jego użytkownikom. W tym celu podkreśla się znaczenie transportu zbiorowego w miastach, tworzącego korzystne dla środowiska zarówno naturalnego, jak i kulturowego, warunki podróżowania po obszarach zabudowanych. Należy zauważyć, że nigdzie nie akcentowana jest potrzeba wzmocnienia roli transportu samochodowego w ramach unijnego rynku - - w żadnym z elementów polityki, łącznie z infrastrukturą.

Fundusze strukturalne i spójności dla transportu w Polsce

Środki dla Polski w ramach budżetu UE dostępne od pierwszego maja pochodzą

z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych. Potrzeby w zakresie wsparcia Polski z tych funduszy i kierunki pomocy określa Narodowy Plan Rozwoju. W ramach niego powstają programy wydatkowania środków z konkretnych funduszy. Fundusz Spójności nie podlega podziałowi pomiędzy różne sektory, czy regiony i skierowano go w całości na konkretne projekty. Natomiast w ramach funduszy strukturalnych środki podzielono na siedem sektorów i dla każdego z nich opracowano tzw.: Sektorowy Program Operacyjny. Powstałe programy to:

- SPO Wzrost konkurencyjności gospodarki;
- SPO Rozwój zasobów ludzkich;
- SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich;
- SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb;
- SPO Transport (SPOT);
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR);
- Program Operacyjny – pomoc techniczna;

Z powyższych siedmiu w ramach dwóch programów operacyjnych znaczne środki zostały przeznaczone na inwestycje transportowe. Są to: SPOT i ZPORR. Drugim ważnym źródłem pomocy jest Fundusz Spójności, dla którego opracowano oddzielną strategię wykorzystania środków. Pomoc techniczna została podzielona pomiędzy pozostałe sześć programów i jest rozliczana w ich obrębie. Dlatego też poniższa analiza skupi się na dokumentach i ustaleniach dotyczących finansowania inwestycji z tych funduszy.

⁴ Ministerstwo Infrastruktury, *SPOT na lata 2004-2006*, Warszawa, luty 2004; s. 3;

⁵ European Commission, *White Paper – European transport policy for 2010: time to decide*; Luksemburg, 2001;

Wykorzystaniem środków z Funduszu Spójności zajmuje się Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. W Funduszu Spójności zaangażowano 4862,8 mln €, w tym 3733,3 mln € z Funduszu Spójności oraz 1129,5 mln € krajowych środków publicznych, z czego połowę, 2196,2 mln € przeznaczono na inwestycje transportowe.

Warto posłużyć się cytatem z wprowadzenia do dokumentu „Strategia wykorzystania Funduszu Spójności”⁶ dla zilustrowania założeń tego funduszu:

„Przedsięwzięcia wspomagane przez Fundusz Spójności w słabiej rozwiniętych krajach Unii Europejskiej mają przyczyniać się do rozwoju infrastruktury transportu i środowiska, jak i celów polityki spójności, której efektem jest zmniejszenie się dysproporcji ekonomicznych i społecznych między poszczególnymi państwami. Takie rozumienie interwencji wspólnotowej w tym obszarze odzwierciedla też filozofię rozwoju trwałego i zrównoważonego, w szczególności zwiększanie produktywności i konkurencyjności gospodarki głównie poprzez rozwój infrastruktury transportowej, lecz zarazem nie kosztem środowiska i jego zasobów, a przez to – kosztem przyszłych pokoleń.”⁷

Kategorie inwestycji

Kategoriami inwestycji, które można wspierać w ramach Funduszu Spójności są obecnie na mocy przepisów unijnych:

- linie kolejowe;
- drogi krajowe;
- drogi regionalne i lokalne;
- drogi ekspresowe i autostrady;
- lotniska;
- drogi wodne;
- transport miejski;
- transport multimodalny;
- inteligentne systemy transportowe;

Zatem możliwości finansowania są szerokie i obejmują oprócz transportu samochodowego i kolejowego, także inne rodzaje transportu. Możliwe jest wykorzystanie

tych środków na każdym szczeblu administracji. Polska za główne kierunki wykorzystania Funduszu Spójności obrała jednak tylko:

- rozwój sieci transportowych: sieci drogowej (przede wszystkim autostrad, dróg ekspresowych, dróg głównych) oraz sieci kolejowej (linii o podstawowym i międzynarodowym znaczeniu, usytuowanych w paneuropejskich korytarzach transportowych), w istotnym stopniu poprawiających położenie tranzytowe kraju i dostępność poszczególnych regionów, co przyczyni się do wzmocnienia spójności przestrzeni polskiej z europejską.

Analiza wyboru kategorii

Warto przyrzeć się na początek uzasadnieniu takiego wyboru kierunków wykorzystania tych funduszy. Uzasadnienie to jest w praktyce wspólne dla wszystkich programów wykorzystania funduszy unijnych, gdyż zostało opracowane na potrzeby całego NPR. Do każdego niemal dokumentu jednak włączono jego streszczenie, a w przypadku SPOT i Funduszu Spójności bardziej obszerną wersję, wraz z analizą SWOT systemu transportowego Polski.

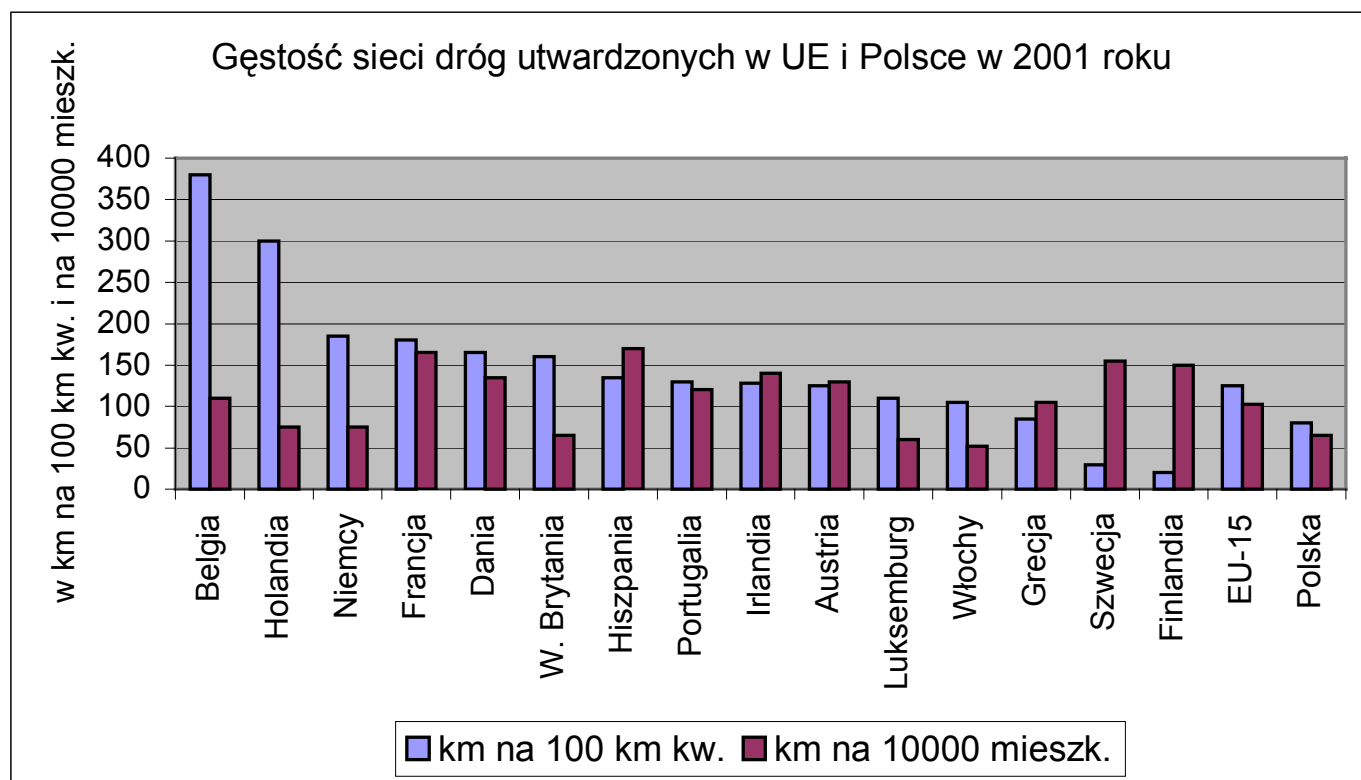
Infrastruktura drogowa

W przypadku infrastruktury drogowej analiza ta stwierdza, że istnieje znaczna luka między polską i unijną siecią drogową, zwłaszcza z zakresie jej gęstości. Prowadzi to do konkluzji, że należy skoncentrować się na uzupełnieniu polskiej sieci drogowej o nowoczesne arterie (autostrady i drogi ekspresowe), pozwalające zwiększyć przepustowość istniejącego układu.

⁶ Na podstawie kolejnych wersji dokumentów Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (MGPIPS): *Strategia wykorzystania Funduszu spójności*: z lutego 2003 i z lutego 2004;

⁷ MGPIPS, *Strategia wykorzystania Funduszu spójności*, Warszawa, Luty 2003, str. 5;

Wykres 1.



Źródło: MGPIPS, *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności*, Warszawa, luty 2003;

Wykres dołączony do dokumentu w jego wersji z lutego 2003 roku porównuje gęstość sieci dróg utwardzonych w UE i Polsce (wykres 1). Faktycznie na wykresie tym gęstość dróg mierzona zarówno wskaźnikiem km dróg na km² powierzchni kraju, jak i 10000 mieszkańców jest mniejsza w Polsce, niż średnio w całej Unii Europejskiej. Trzeba jednak podkreślić, że mimo iż Polska jest jednym z większych krajów Unii to porównanie wskaźników dla obszaru Polski i ponad piętnaście razy większego od niej obszaru Unii nie jest poprawne. Polska powinna porównywać wskaźniki do mniejszych jednostek agregacji, najlepiej poszczególnych krajów byleż piętnastki. Wykres zawiera wskaźniki dla tych krajów i wynik tego porównania wskazuje, że w Polsce nie jest konieczna znaczna rozbudowa układu drogowego. Owszem niektóre kraje (Belgia, Holandia, Niemcy) mają gęstszą sieć dróg na km², ale gęstość ta na 10000 mieszkańców jest porównywalna z wartością wskaźnika polskiego. Z kolei kraje, których wskaźnik na 10000 mieszkańców jest znacząco większy od polskiego (Szwecja, Finlandia), mają zwykle dużo niższy wskaźnik gęstości powierzchniowej. Nie

wydarza się, aby na tym tle Polska miała niedostatek infrastruktury drogowej.

Poza tym nie wydaje się wystarczającym uzasadnieniem dla rozbudowy krajowego układu drogowego analiza jedynie gęstości dróg w porównaniu międzynarodowym. Analiza ta powinna być przede wszystkim uzupełniona o studia nad zatłoczeniem drogowym oraz skutkami środowiskowymi i gospodarczymi ruchu dla terenów leżących przy planowanych drogach. Takiej analizy nie przeprowadzono w żadnym z dokumentów związanych z NPR.

W Polsce przede wszystkim jakość dróg jest niezadowolająca. Analiza jakości dróg Polski w tym dokumencie wskazuje, że tylko 2,7% długości dróg krajowych dostosowana jest do normy nacisku na oś obowiązującej w Unii Europejskiej, czyli 115 KN/oś. Długość dróg wymagających natychmiastowych remontów oceniono na 5500 km. W takim wypadku jednak znacznemu wzmocnieniu powinien ulec program poprawy jakości istniejących dróg, a nie budowy nowych połączeń, które na jakość systemu drogowego wpłyną w niewielkim stopniu, za to pochłoną ogromne koszty.

Infrastruktura kolejowa

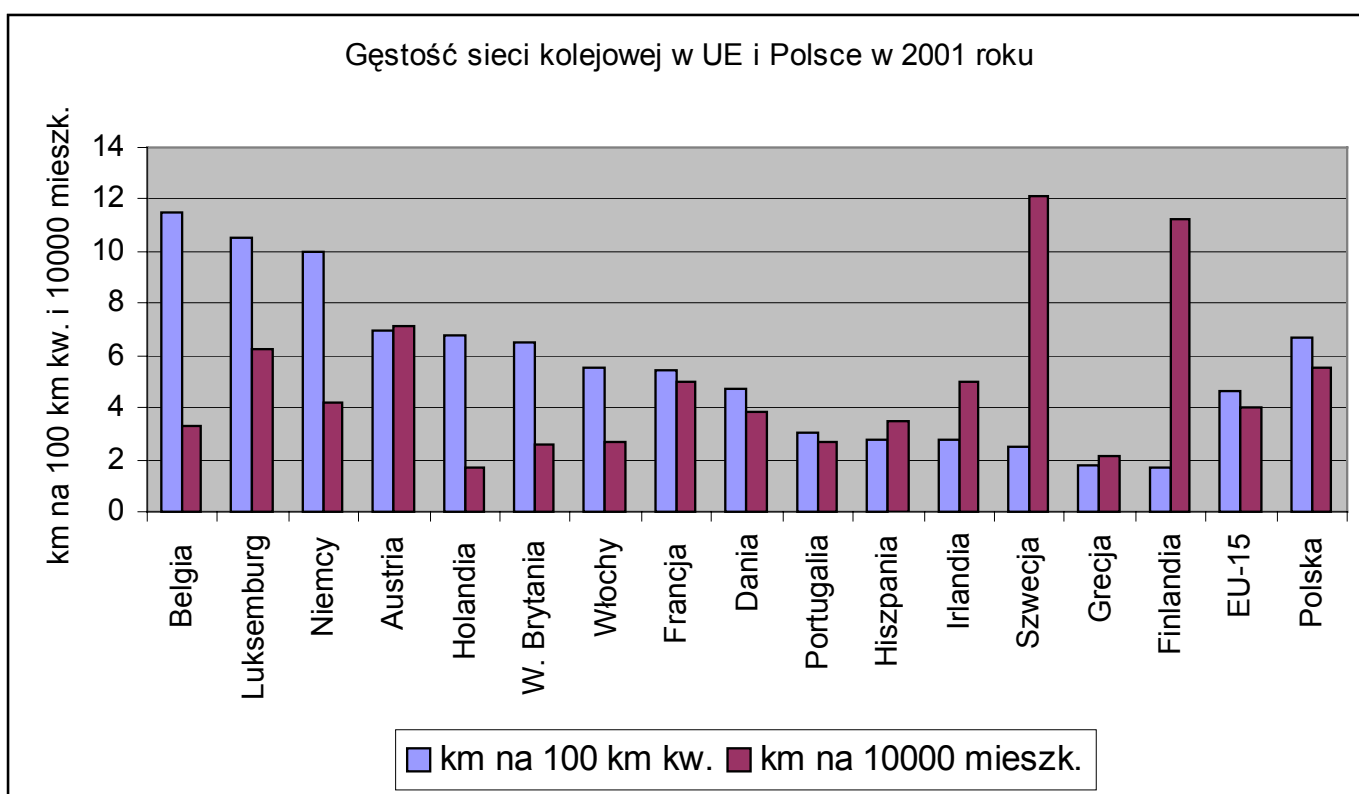
W kwestii gęstości sieci linii kolejowych stwierdzono, że nie jest konieczna jej rozbudowa, także na podstawie porównania wskaźników zagregowanych dla całej Unii oraz dla Polski. Z tym, że porównanie wskaźników dla Polski oraz dla poszczególnych krajów potwierdza ten fakt. Wykres pokazujący te wskaźniki znajduje się w ostatecznej wersji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności z kwietnia 2004 roku. Przytaczamy go tutaj jako wykres 2.

Analiza jakości linii kolejowych wypada natomiast jeszcze gorzej, niż analiza jakości dróg. Około 1/5 linii kolejowych nie pozwala na podróż z prędkością większą niż 60 km/h, ponad 1/3 ponad 80 km/h. Prawie 80% podtorza jest w stanie dostatecznym lub gorszym podobnie przejazdu kolejowe. W tym

zakresie program modernizacji sieci kolejowej powinien być obszerny.

Podsumujmy zatem krótko, że analiza potrzeb w zakresie rozwoju sieci transportowej Polski nie została w NPR zrobiona wystarczająco dokładnie, a wnioski mają raczej charakter polityczny, niż oparty na faktach. Szczególnie polityczny jest wybór w zakresie budowy sieci nowych dróg ekspresowych i autostrad, zamiast modernizacji istniejących dróg. Wybór ten stoi w wyraźnej sprzeczności z artykułem piątym konstytucji RP, mówiącym o trwałym i zrównoważonym rozwoju kraju, z celami wykorzystania Funduszu Spójności oraz z polityką transportową kraju. W tym ostatnim przypadku szczególnie należy się spodziewać, że zwiększenie przepustowości istniejącego układu drogowego spowoduje zwiększenie popytu na usługi transportowe, wbrew założeniom polityki.

Wykres 2.



Źródło: MGPIPS, Strategia wykorzystania Funduszu Spójności, Warszawa, luty 2004;

Podział środków

W ramach Funduszu Spójności środki dzielone są pomiędzy poszczególne dziedziny wsparcia. Na początku procesu programowania, w kwietniu 2003 roku, w obszarze transport wydzielono trzy dziedziny. Były to:

1. modernizacja linii kolejowych,
2. budowa autostrad,
3. budowa dróg ekspresowych;

Trzeba zatem przyznać, że z całej gamy możliwości wynikających z traktatów unijnych Polska ograniczyła znacznie zakres swoich zainteresowań wyłącznie do transportu drogowego i kolejowego.

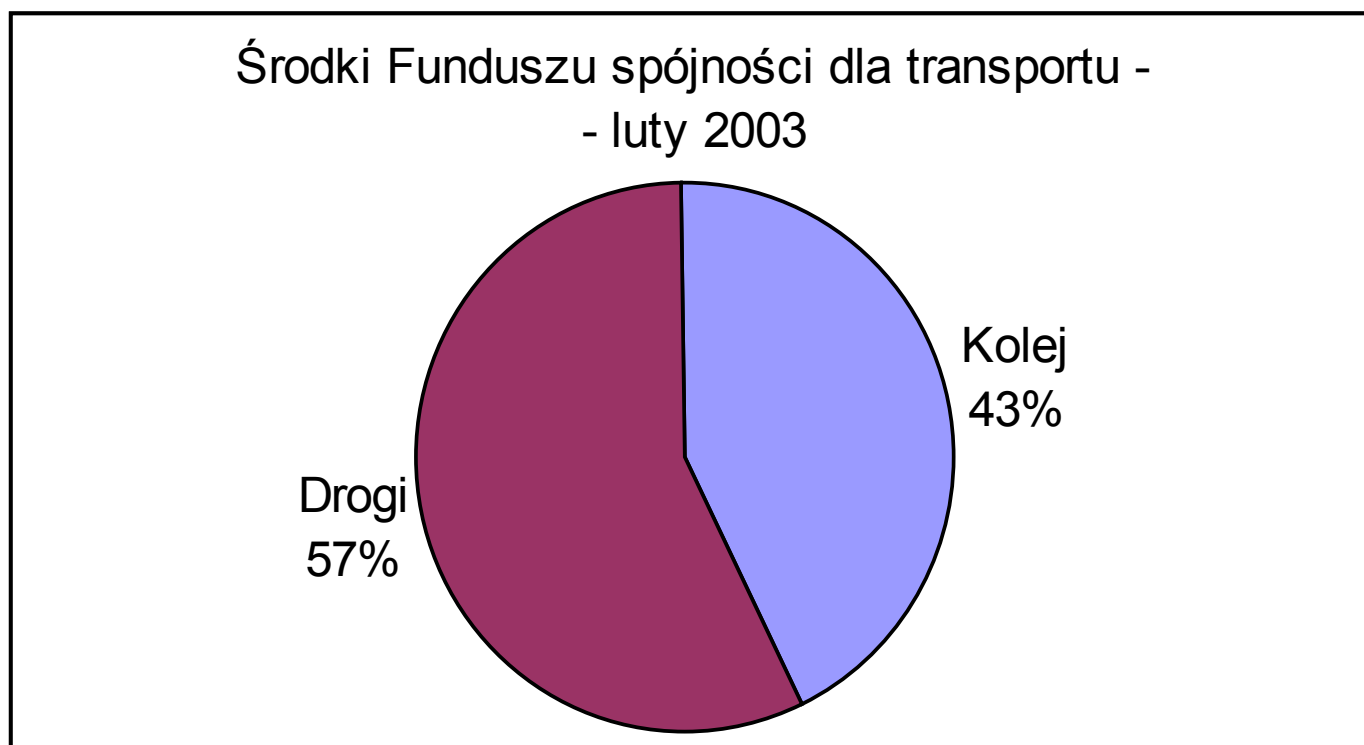
W ramach tych działań zaplanowano realizację dróg – 221 km autostrad i 175 km dróg ekspresowych oraz modernizację około 450 km linii kolejowych. W sferze finansowej założenia te zamykały się na kwotę 2197,5 mln €, przy czym podział środków na autostrady i koleje był równy i wynosił po 941,2 mln €. Nierównowagę wprowadzała natomiast budowa dróg ekspresowych, która dodawała 315,1 mln € do wsparcia transportu drogowego. Szczegółowy podział środków przeznaczonych na transport według pierwotnej wersji Strategii wykorzystania Funduszu Spójności pokazano w tabeli 1 oraz na wykresie 3.

Tabela 1. Środki Funduszu Spójności na transport w wersji z lutego 2003 (ceny 1999 r.);

Dziedzina wsparcia	Środki Funduszu	Środki krajowe	Środki ogółem
Modernizacja linii kolejowych	800,0 mln €	141,2 mln €	941,2 mln €
Budowa autostrad	800,0 mln €	141,2 mln €	941,2 mln €
Budowa dróg ekspresowych	266,7 mln €	48,4 mln €	315,1 mln €
Transport ogółem	1866,7 mln €	330,8 mln €	2197,5 mln €

Źródło: MGPIPS, Strategia wykorzystania Funduszu Spójności, Warszawa, Luty 2003.

Wykres 3.



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów MGPIPS;

W ten sposób gałęziowy podział środków z Funduszu Spójności przedstawiał się na korzyść transportu drogowego, czyli wbrew zasadom zrównoważonej polityki transportowej. W dodatku większość środków przeznaczono na projekty budowy nowych dróg, co potencjalnie powinno wzbudzić dodatkowy ruch na sieci drogowej Polski i przyczynić się do degradacji środowiska naturalnego kraju.

Po zakończeniu procesu programowania, czyli w kwietniu 2004 roku podział ten nie uległ zmianie, a środki przeznaczone na transport drogowy uległy tylko minimalnemu zwiększeniu w stosunku do środków dla transportu kolejowego. Zmienił się także podział wewnętrzny tych środków, czyli dziedziny wsparcia. Dziedziny te w końcowym dokumencie to:

- modernizacja wybranych linii kolejowych (z układu tworzącego przyszłą sieć TEN),
- budowa autostrad,
- budowa dróg ekspresowych,
- modernizacja dróg krajowych.

Do projektów budowy dróg doszły zatem projekty modernizacji niektórych dróg krajowych. Wzmocniła się zatem zasadność wydatkowania środków, zgodnie z argumentacją przedstawioną powyżej. W efekcie przesunięto część środków przeznaczonych na budowę dróg ekspresowych, na ich modernizację. Wiązało się to jednak ze zwiększeniem ogólnej puli środków na drogi. Bowiem dofinansowanie modernizacji dróg ze środków unijnych może obejmować większy procent wartości inwestycji, niż w przypadku budowy dróg. Projekty modernizacji otrzymują 82% środków z UE, a budowa dróg ekspresowych tylko 69,8% oraz autostrad 66,1%⁸. Spowodowane jest to wykupem gruntów pod nowe drogi, który nie jest przedmiotem dofinansowania, a stanowi duży udział w kosztach budowy i to ponoszonych znacząco wcześniej, niż koszty realizacji inwestycji. Zatem strona polska posiadając ograniczone środki

⁸ MGPIPS, *Strategia wykorzystania Funduszu Spójności*, Warszawa, luty 2004;

dotatkowe mogła je bardziej efektywnie wykorzystać modernizując, a nie budując drogi przy wsparciu unijnym. Z tej możliwości skorzystano, niestety ciągle w niewystarczającym zakresie i wciąż na korzyść transportu samochodowego, kosztem kolei.

Inwestycje wspierane z Funduszu Spójności

Warto jeszcze dokładniej przeanalizować inwestycje przeznaczone do wsparcia przez Fundusz Spójności w Polsce. Zaplanowano jako inwestycje wiodące, następujące przedsięwzięcia:

- modernizacja odcinka linii kolejowej E-20 Siedlce – Terespol (faza II) o długości 120 km, koszt: 150 mln □ ;
- modernizacja odcinka linii kolejowej CE-20 Łowicz - Skierniewice – Łuków (pierwszy etap do Czachówka), o długości 89 km, koszt: 190 mln □ ;
- modernizacja linii kolejowej E65 Warszawa – Gdynia (faza I) 144 km (odcinek Warszawa-Działdowo), koszt: 270 mln □ ;
- modernizacja linii kolejowej E75 Warszawa – Białystok (faza I) o długości 81,5 km (odcinek Warszawa Rembertów – Zielonka – Małkinia), koszt: 201,3 mln □ ;
- 5 projektów zlokalizowanych na autostradzie A-2: Konin – Koło, Koło – Dąbie, Dąbie – Wartkowice, Wartkowice – Emilia i Stryków – Skierniewice, łączny koszt: 581,2 mln □ ;
- 2 projekty zlokalizowane na autostradzie A4: Zgorzelec – węzeł Godzieszów i węzeł Godzieszów – Krzyżowa, łączny koszt: 268,2 mln □ ;
- 1 projekt zlokalizowany na autostradzie A1: Żory – Gorzyczki, koszt: 113,2 mln □ ;
- Projekt budowy drogi ekspresowej: Radzymin – Wyszaków, koszt: 164,7 mln □ ;
- Projekty modernizacji odcinków dróg krajowych: Nr 2: Siedlce – Terespol oraz Nr 4: Machowa – Rzeszów i Rzeszów – Radymno, łączny koszt: 213 mln □ ;

Analizę projektów przeprowadzono przy założeniu, że środki unijne powinny być wydawane w sposób najbardziej efektywny. Pieniądze powinny być przeznaczane na takie inwestycje, które przyniosą najlepsze efekty w postaci poprawy warunków podróżowania, głównie prędkości, największej liczbie użytkowników sieci transportowej.

Infrastruktura drogowa

Wydaje się, że w zakresie projektów dotyczących przyszłej infrastruktury drogowej kryteria efektywności alokacji środków zostały spełnione w zadowalającym stopniu. Faktycznie potoki ruchu pomiędzy miastami leżącymi w II paneuropejskim korytarzu transportowym (autostrada A-2) są duże i w wyniku wstąpienia Polski do Unii Europejskiej mogą się zwiększyć, a stan drogi krajowej nr 2 leżącej w tym korytarzu nie jest zadowalający. Podobna sytuacja istnieje na zaproponowanych odcinkach do realizacji w III paneuropejskim korytarzu transportowym (autostrada A-4) oraz w VI paneuropejskim korytarzu transportowym (autostrada A-1). Tam z kolei odpowiednio droga krajowa nr 4 oraz nr 78 z uwagi na duży ruch towarowy są w złym stanie technicznym. Przeciążenie uciążliwym ruchem tranzytowym miasta Wyszkowa i Rzeszowa także usprawiedliwiają decyzje o usprawnieniu tych połączeń drogowych. Porównując te odcinki dróg z innymi połączeniami krajowymi, należy uznać, że wybrane projekty rokuje dobrą efektywność wykorzystania środków z funduszy unijnych.

Trzeba jednak zaznaczyć, że zaproponowane trzy projekty dotyczące budowy autostrad i jeden drogi ekspresowej, mimo wszystko są projektami nieusprawiedliwionymi z punktu widzenia ich skali. Bowiern odpowiednia modernizacja istniejących dróg równoległych do zaproponowanych nowych połączeń i usprawnienie ruchu mogłyby zaspokoić obecne i przyszłe potrzeby przepustowości i jakości podróżowania na tych odcinkach. Natomiast budowa dróg o wysokiej przepustowości przyczyni się na pewno do wzbudzenia nowego ruchu, który nie będzie korzystny ani dla użytkowników tych dróg, ani

otaczającego środowiska oraz mieszkającej w pobliżu ludności.

Infrastruktura kolejowa

W dwu wypadkach projektów dotyczących linii kolejowych zaproponowane do modernizacji odcinki sieci są nieporozumieniem. Stanowi to połowę wybranych projektów, na sumę 351, 3mln □ (43% środków przeznaczonych na projekty kolejowe). Ich realizacja w minimalnym stopniu polepszy istniejący stan i wykorzystanie infrastruktury kolejowej w Polsce. Chodzi tutaj o przebudowę linii Warszawa-Białystok (tylko do Małkini w I etapie) oraz Siedlce-Terespol. Biorąc pod uwagę potoki pociągów oraz położenie tych linii w sieci kolejowej Polski, można pokusić się nawet o stwierdzenie, iż są to odcinki peryferyjne o stosunkowo niewielkim znaczeniu. W szczególności na wskazanych liniach praktycznie nie prowadzone są pasażerskie przewozy kwalifikowane. Przez Małkinię kursuje jedna para pociągów ekspresowych relacji Warszawa-Białystok. Prędkość handlowa tego ekspresu od Warszawy Wschodniej do Białegostoku wynosi 84 km/h, co wskazuje na dobry stan techniczny tej linii. Pomiędzy Siedlcami i Terespołem brak pociągów kwalifikowanych, jakkolwiek kursują liczne pociągi sypialne w komunikacji międzynarodowej, niedostępne w komunikacji krajowej – 6 par. Także częstotliwość pociągów osobowych i towarowych jest niska w porównaniu z innymi polskimi liniami leżącymi w europejskich korytarzach transportowych o gorszym lub podobnym stanie technicznym. Pociągi osobowe z Siedlec do Terespoła w ciągu dnia odjeżdżają średnio co 2 godz. Prędkość handlowa takiego pociągu to 52 km/h, natomiast pociąg pospieszny nie zatrzymujący się w Siedlcach, jedzie z Warszawy Wschodniej do Terespoła z prędkością handlową 78 km/h, co także stanowi do dobrego stanu technicznym tej linii.

Należy się obawiać, że w przypadku tych projektów może zaistnieć sytuacja taka, jak na niedawno zmodernizowanej ze środków funduszu przedakcesyjnego ISPA linii kolejowej Warszawa-Siedlce. Jej poprawiona jakość techniczna w żadnym stopniu nie wpłynęła

bowiem na jakość faktyczną prowadzonych po niej przewozów kolejowych. Ani pociągi pasażerskie, ani towarowe nie wykorzystaly nowych parametrów tej linii. Spowodowane było to głównie tym, że nie prowadzono po niej przewozów kwalifikowanych, które wykorzystują nowszy tabor o parametrach bardziej odpowiadających zmodernizowanemu torowisku.

Można wskazać przykład linii kolejowej Katowice-Kraków, jako projektu, który o wiele efektywniej wykorzystywałby pieniądze przeznaczone na jego modernizację, niż wskazane powyżej przedsięwzięcia. Obecnie na linii z Katowic do Krakowa prowadzone są liczne pociągi kwalifikowane – 7 par, w tym międzynarodowe oraz nocne, a także pociągi towarowe. Tymczasem prędkość dopuszczalna pociągów pasażerskich na niektórych odcinkach linii wynosi zaledwie 30 km/h, a na żadnym odcinku nie sięga 120 km/h. Natomiast prędkość faktyczna rzadko przekracza 80 km/h z uwagi na dużą zmienność jakości torowiska, która nawet na dobrych odcinkach nie pozwala rozwinąć dopuszczalnej prędkości, ponieważ są one za krótkie. Prędkość handlowa kwalifikowanego pociągu pasażerskiego na tym odcinku wynosi tylko 65 km/h.

Z nieco mniej obciążonych, nie mniej jednak nadal rokujących lepsze wskaźniki efektywności wydatkowania środków niż wybrane projekty, można wymienić linie kolejowe: Warszawa – Radom, Kutno-Bydgoszcz, Gdańsk-Malbork.

Pozostale wybrane do realizacji w ramach Funduszu Spójności w latach 2004-2006 projekty oceniamy pozytywnie. Linia Warszawa-Działdowo jest jednym z najbardziej obciążonych odcinków linii kolejowych w kraju i poprawa prędkości, a co za tym idzie także przepustowości będzie bardzo korzystna dla wielu jej użytkowników. Także modernizacja towarowej linii Skierniewice-Czachówek, po której jeżdżą nieliczne pociągi osobowe, przyczyni się do odciążenia węzła warszawskiego od ruchu towarowego.

Z powyższego przeglądu wynika, że przy wyborze linii kolejowych do modernizacji, należy kierować się w większym stopniu interesem krajowym (modernizacje linii łączących największe miasta w europejskich korytarzach transportowych). Nie należałoby wybierać projektów ważnych tylko z punktu widzenia spójności systemu europejskiego, a nie przynoszących większych korzyści krajowym użytkownikom, zwłaszcza pasażerom kolei.

Na fundusze strukturalne składają się środki, które zostały rozdzielone pomiędzy 7 Sektorowych Programów Operacyjnych. Wśród tych programów najwięcej środków na inwestycje transportowe zawierają dwa programy: Sektorowy Program Operacyjny – Transport oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego.

Sektorowy Program Operacyjny - - Transport

Środki unijne w ramach tego programu praktycznie w całości wydatkowane są na inwestycje związane z infrastrukturą transportową. W Polsce wynoszą one łącznie 1,551 mld □ (w cenach z 2004 roku) zarówno środków unijnych, jak i państwowych. Programem zarządza Ministerstwo Infrastruktury.

Priorytety i cele programu

Program składa się z trzech priorytetów:

- I. Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu;
- II. Bezpieczniejsza infrastruktura drogowa.
- III. Pomoc techniczna;

Zauważmy, że priorytety te odzwierciedlają wybrane cele działania europejskiej polityki transportowej, ale wpisały się w założenia polityki polskiej. Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu pojawił się jako pierwsze zagadnienie Białej Księgi Europejskiej Polityki Transportowej z 2001 roku. Bezpieczna infrastruktura drogowa to natomiast część trzeciego priorytetu tej księgi – koncentracji wysiłków na dobru użytkowników transportu.

Wyodrębnienie takich priorytetów może sprzyjać równomiernemu podziałowi środków pomiędzy transport drogowy oraz wypierane przezeń z rynku znacznie bardziej przyjazne środowisku: kolej, transport wodny i inne środki transportu. Fakt ten zdaje się potwierdzać opis celów priorytetu pierwszego, który stwierdza, że:

„Priorytet pierwszy ma na celu strukturalne i gałęziowe zrównoważenie transportu, poprzez znalezienie alternatywy dla zbyt intensywnego rozwoju transportu drogowego. Będzie można tego dokonać

wsparając rozwój atrakcyjnej oferty przewozów kolejowych, morskich i multimodalnych.”⁹

A zatem w ramach tego priorytetu praktycznie nie powinno się przeznaczać środków dla transportu drogowego. Za to drugi priorytet, dla równowagi, postanowiono wykorzystać w całości dla wsparcia transportu drogowego. Przy czym priorytet ten ma na celu przede wszystkim zwiększenie bezpieczeństwa użytkowania infrastruktury drogowej, niż jej rozwój.

Priorytet pomoc techniczna nie wspiera natomiast konkretnych projektów, a ma na celu promocję programu SPOT i zapewnienie sprawności jego działania. Jak wspomniano, są to środki pochodzące z Programu Operacyjnego – Pomoc techniczna.

Działania programu

W ramach priorytetu *zrównoważony gałęziowo rozwój transportu* zdecydowano się na wsparcie następujących działań:

1. Modernizacja linii kolejowych między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach,
2. Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich,
3. Rozwój systemów intermodalnych.

Warto zauważyć, że drugi cel tego priorytetu w pewnym sensie rozszerza jego cele. Poprawa dostępu do portów morskich może oznaczać bowiem nie tylko modernizację dróg wodnych, ale także modernizację infrastruktury drogowej prowadzącej do portów morskich. Byłoby to prawdopodobnie zaprzeczenie celom tego priorytetu, jak omówiono to powyżej. Jest to jednak sygnał, że podział środków może zostać w tym przypadku zakłócony na niekorzyść przyjaznych środowisku środków transportu. Tak

⁹ Ministerstwo Infrastruktury, *SPOT na lata 2004-2006 – Uzupelnienie programu*, Warszawa, Luty 2004, s. 11;

zresztą się stało za sprawą Trasy Kwiatkowskiego w Gdańsku, o czym będzie mowa dalej.

Priorytet *bezpieczniejsza infrastruktura drogowa* zawiera środki na rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej. Wyodrębniono następujące działania w ramach tego priorytetu:

1. Poprawa jakości dróg, polegająca na budowie i przebudowie dróg krajowych, w tym budowie odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
2. Usprawnienie przejazdów drogami krajowymi przez miasta na prawach powiatu,
3. Wdrażanie i monitoring środków poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Szczególnie pierwsze działanie budzi duże wątpliwości w kontekście założeń Polityki Transportowej państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju. Bowiem w polityce tej zapisano, że „celem polityki jest takie kształtowanie usługi transportowej, aby nie generowała ona wewnętrznego popytu (tzw. ruchu wzbudzonego).”¹⁰ Wydaje się wysoce wątpliwe, czy budowa nowych autostrad i dróg ekspresowych, które w znacznym stopniu zwiększają pojemność infrastruktury drogowej w kraju nie spowoduje wzbudzenia ruchu. Zagadnieniem wzbudzonej mobilności szeroko zajęła się Europejska Komisja Ministrów Transportu podczas 105. okrągłego stołu¹¹, stwierdzając, że jest to ważny problem i należy brać go pod uwagę w każdym przypadku rozbudowy infrastruktury. Dalsza rozbudowa systemu autostrad i dróg ekspresowych w Polsce, przy dalszym braku środków dla regionalnych przewozów kolejowych powoduje wysokie prawdopodobieństwo, że wzbudzony ruch drogowy będzie duży. W efekcie spadnie jeszcze bardziej udział kolei w przewozach, a wzmocniona zostanie pozycja transportu drogowego, czyli zniweczone zostaną cele zarówno polskiej, jak i europejskiej polityki transportowej.

¹⁰ Polityka transportowa państwa na lata 2001-2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju;

¹¹ EKMT, *Infrastructure induced mobility*, Round Table 105, 1998;

Priorytet dotyczący *pomocy technicznej* wspiera dwa działania:

1. wsparcie efektywnego zarządzania;
2. informacja i promocja operacji SPOT.

Podział środków

W Polsce debata nad sektorowymi programami operacyjnymi rozpoczęła się na początku 2003 roku. Już na tym wczesnym etapie programowania priorytety (cele) i działania SPOT były znane i, jak się okazało, nie odbiegały znacząco od tych ostatecznie zawartych w dokumencie końcowym. Zatem analiza zmian tych czynników jest zbędna.

Duże zmiany zaszły jednak w zakresie przydziału środków pomiędzy poszczególne priorytety i działania. W wersji SPOT z lutego 2003 roku podział środków przedstawiał się tak, jak przedstawiono w tabeli 2.

W celu analizy i oceny zrównoważenia budżetu SPOT wobec różnych środków transportu konieczne jest wyodrębnienie podziału pieniędzy pomiędzy te środki. Podziału tego można dokonać już na podstawie wymienionych powyżej działań, choć należy przeanalizować także poddziałania. Podczas analizy nie można też uwzględniać tylko celów działania, ale także należy wziąć pod uwagę wskaźniki, jakimi ocenia się skutki działania. Wskaźniki bowiem, w sposób najbardziej wiarygodny informują o tym, jakie środki transportu otrzymają wsparcie, gdyż informują o spodziewanych efektach inwestycji.

Tabela 2. Środki SPOT w wersji z lutego 2003 (ceny 1999 r.);

Działanie	Poddziałanie	Środki unijne (€)	Środki krajowe(€)	Środki ogółem (€)
Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach		204,8 mln	86,5 mln	291,3 mln
Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich		106,0 mln	44,8 mln	150,8 mln
	Poprawa dostępu do portów morskich od strony morza	33,8 mln	14,3 mln	48,1 mln
	Poprawa infrastruktury w portach morskich	31,8 mln	13,4 mln	45,2 mln
	Poprawa dostępu do portów morskich od strony lądu	40,4 mln	17,1 mln	57,5 mln
Rozwój systemów intermodalnych		21,0 mln	21,0 mln (+42 mln prywatne)	84,0 mln
Przebudowa dróg krajowych		214,5 mln	104,2 mln	318,7 mln
Usprawnienie przejazdów przez miasta i miejscowości		67,9 mln	28,8 mln	96,7 mln
Wdrażanie i monitoring środków bezpieczeństwa ruchu drogowego		10,0 mln	4,2 mln	14,2 mln
Pomoc techniczna (priorytet)		2,0 mln	0,7 mln	2,7 mln

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury, SPOT na lata 2004-2006, Warszawa, Luty 2003;

Wyznaczono następujący podział działań programu, pomiędzy środki transportu (w nawiasie podano uzasadnienie wyboru, jeśli uznano to za konieczne):

1. Wsparcie dla transportu kolejowego:

- a) Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach;
- b) Rozwój systemów intermodalnych (badanie wyników działania za pomocą wskaźników konkurencyjności i udziału transportu kolejowego; modernizacja kolejowych terminali przeladunkowych);

2. Wsparcie dla transportu wodnego morskiego:

- a) Poprawa dostępu do portów morskich od strony morza;

3. Wsparcie dla transportu drogowego:

- a) Przebudowa dróg krajowych;
- b) Usprawnienie przejazdów przez miasta i miejscowości;

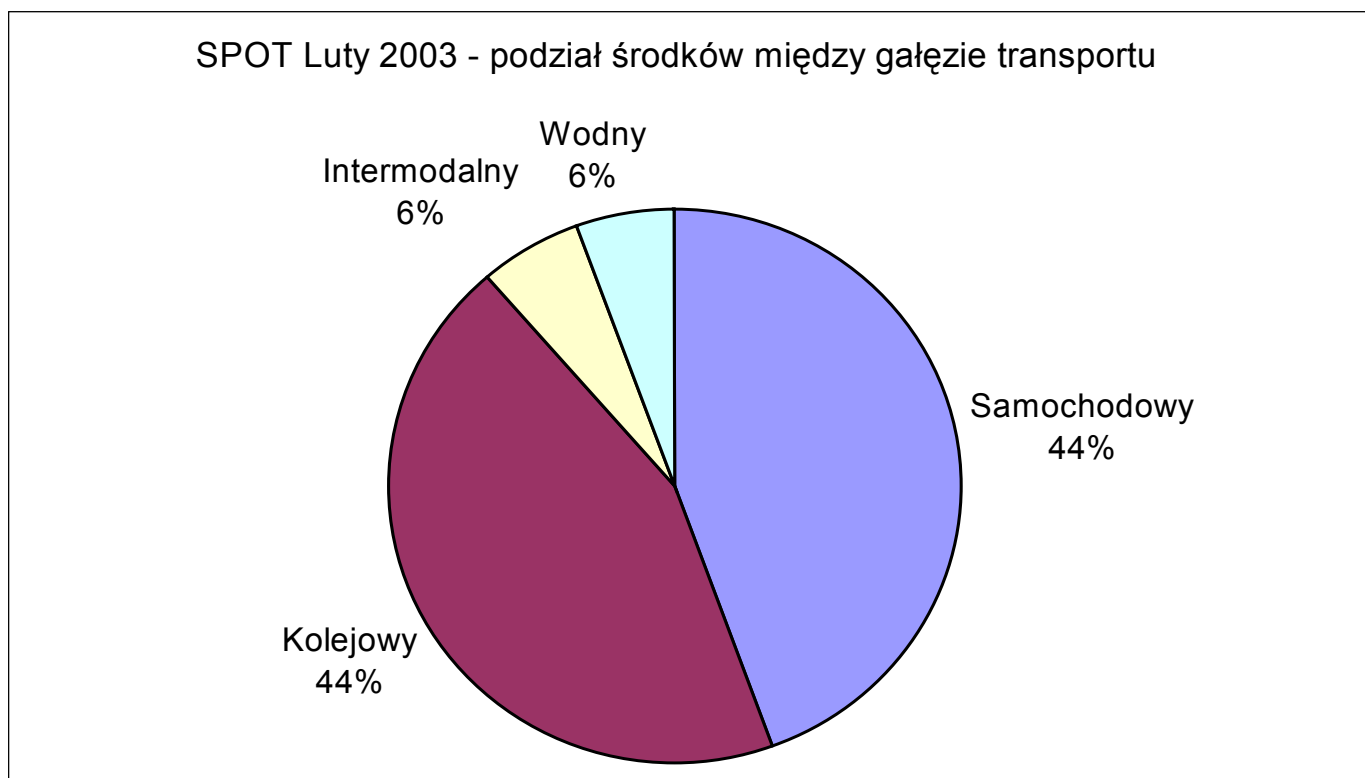
- c) Wdrażanie i monitoring środków bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- d) Poprawa dostępu do portów morskich od strony lądu (jedynym projektem planowanym w ramach tego działania jest budowa Trasy Kwiatkowskiego w Porcie Gdańskim i modernizacja ulic tamże);

4. Transport intermodalny:

- a) Poprawa infrastruktury w portach morskich (jakkolwiek jako pierwszy wskaźnik wymienia się ilość zmodernizowanych kilometrów dróg w portach morskich i nie wymienia się wskaźnika modernizacji linii kolejowych);
- b) Pomoc techniczna;

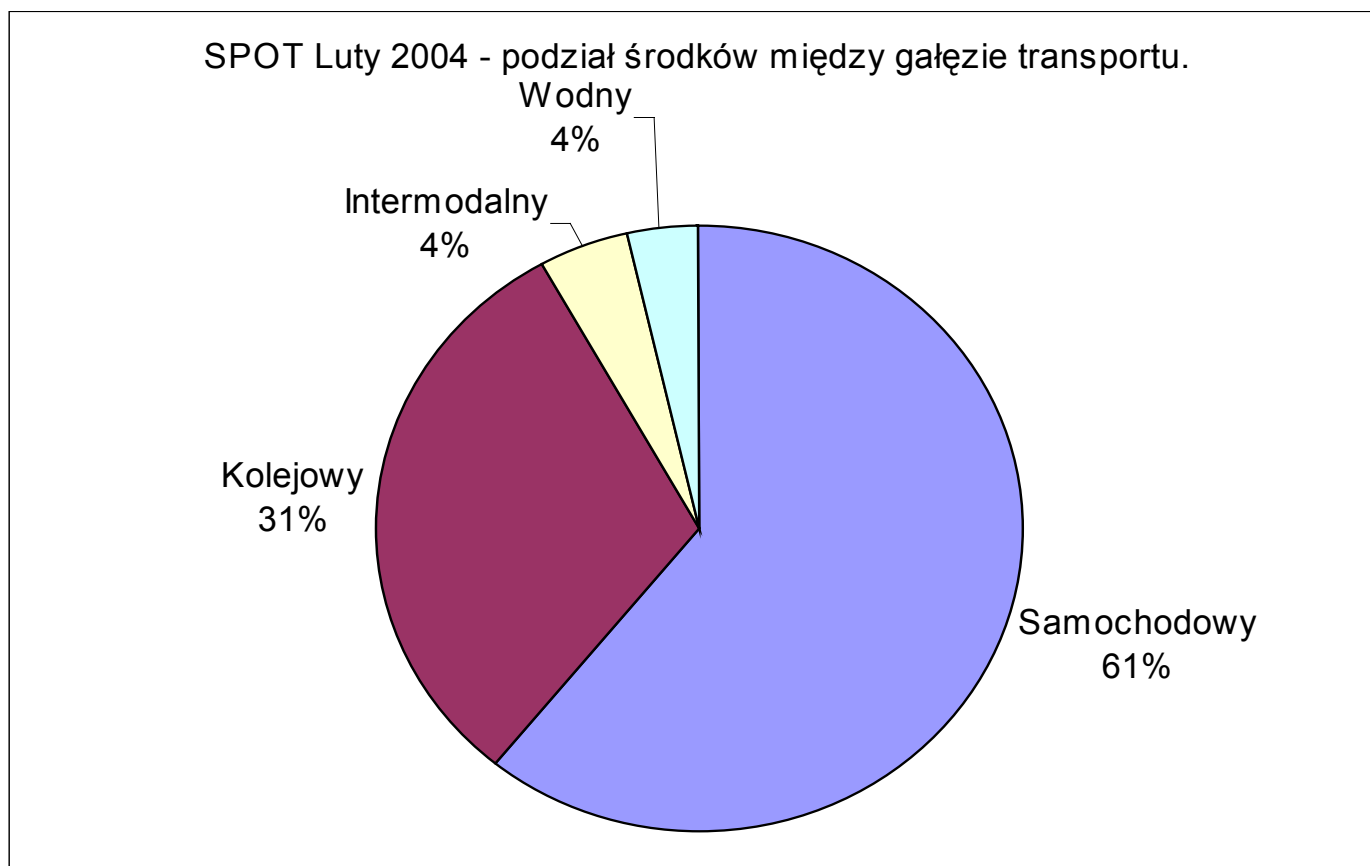
Na podstawie takiego podziału działań można przypisać wsparcie finansowe w programie SPOT, jakie przypadnie różnym środkom transportu według pierwotnego projektu programu. Podział środków przedstawiono na wykresie 5.

Wykres 5.



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Infrastruktury;

Wykres 6.



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Ministerstwa Infrastruktury;

Na wykresie 6 przedstawiono natomiast podział środków po zakończeniu procesu programowania – według ostatecznej wersji programu SPOT zatwierdzonego przez Komisję Europejską. Dane liczbowe dla tego wykresu przedstawiono w tabeli 3. Z porównania obu wykresów wynika, że pierwotne założenia równoważenia nakładów pomiędzy transport drogowy i jego bardziej przyjaznych

środowisku konkurentów nie zostały spełnione. W końcowym dokumencie środki w postaci dotacji do infrastruktury drogowej, stanowią 60% wszystkich środków, czyli prawie dwa razy tyle, co środki przeznaczone na kolej. Co zmieniło się w szczegółach programu, że doszło do takiego przesunięcia środków?

Tabela 3. Środki SPOT na transport według wersji programu z lutego 2004 (ceny 2004 r.).

Działanie	Poddziałanie	Środki unijne (€)	Środki krajowe(€)	Środki ogółem (€)
Modernizacja linii kolejowych w relacjach między aglomeracjami miejskimi i w aglomeracjach		282,6 mln	94,2 mln	376,8 mln
Poprawa infrastruktury dostępu do portów morskich		119,8 mln	39,9 mln	159,7 mln
	Poprawa dostępu do portów morskich od strony morza	36,2 mln	12,1 mln	48,3 mln
	Poprawa infrastruktury w portach morskich	35,0 mln	11,6 mln	46,6 mln
	Poprawa dostępu do portów morskich od strony lądu	48,6 mln	16,2 mln	64,8 mln
Rozwój systemów intermodalnych		23,7 mln	7,9 mln	31,6 mln
Przebudowa dróg krajowych		547,3 mln	182,8 mln	730,1 mln
Usprawnienie przejazdów przez miasta i miejscowości		164,0 mln	54,7 mln	218,7 mln
Wdrażanie i monitoring środków bezpieczeństwa ruchu drogowego		17,0 mln	5,7 mln	22,7 mln
Pomoc techniczna (priorytet)		9,0 mln	3,0 mln	12,0 mln

Źródło: Ministerstwo Infrastruktury, SPOT na lata 2004-2006, Warszawa, luty 2004;

Przy praktycznie niezmięniętej wysokości dotacji do transportu kolejowego, zdecydowano się na sfinansowanie większej części programu budowy dróg krajowych, niż wcześniej. Dodatkowe pieniądze przeznaczono także na działanie *usprawnienie przejazdów przez miasta i miejscowości*. W efekcie środki dla dróg krajowych wzrosły prawie dwukrotnie, z około 318,7 mln □ (ceny 1999 r.) do 730,1 mln □ (ceny 2004 r.), a usprawnienie przejazdów zyskało ponad dwa razy więcej funduszy, rosnąc z 96,7 mln □ (ceny 1999 r.) do 218,7 mln □ (ceny 2004 r.). Do tego doszły niewielkie, ale znaczące zmiany in minus w działaniu mającym na celu rozbudowę

systemów intermodalnych, które miało poprawić konkurencyjność transportu kolejowego. W tym działaniu zmniejszył się znacznie udział środków prywatnych, na skutek wejścia w życie nowego prawa o pomocy publicznej dostosowującego polskie prawo do prawa Unii Europejskiej.

W wyniku tych zmian SPOT w sferze finansowej stał się niekorzystny dla wspierania zrównoważonego systemu transportowego w Polsce. Za to program zapewnił, że coraz bardziej skuteczna i rozszerzona będzie budowa dróg krajowych, szczególnie autostrad i dróg ekspresowych.

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego¹²

Programem zarządza Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej RP. W tym programie środki unijne są dzielone pomiędzy regiony, ale mogą być przeznaczone w nich na różnego rodzaju działania, wspomagające różne gałęzie gospodarki. Wydatki na infrastrukturę transportową, jako główne narzędzie w polityce regionalnej zajmują lwia część środków tego programu. W Polsce przeznaczono w ZPORR 4,083 mld zł (w cenach 2004 r.), z czego 2,462 mld zł to inwestycje w ramach priorytetu „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów”, wspierającego głównie inwestycje transportowe. Cele, na które mogą być wydatkowane owe środki określono w wyniku negocjacji pomiędzy UE i Polską. Jednak faktycznie wydane środki otrzymują inwestycje, na które dany region zdecyduje się przeznaczyć pieniądze, jeśli te inwestycje spełniają kryteria programu. W tej części zatem, szczególnie ważna będzie analiza celów programu, a następnie podziału środków. Potem powinno się sprawdzić, jakie faktycznie inwestycje planują w ich ramach zrealizować regiony, którym przydzielono środki wsparcia.

Priorytety, cele i działania programu

W tym programie operacyjnym zawarto następujące priorytety:

- I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów.
- II. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach.
- III. Rozwój lokalny.
- IV. Pomoc techniczna.

W ramach nich w procesie programowania rozdzielono poszczególne działania. Przeciwnie niż w programie SPOT, działania w ZPORR uległy w czasie procesu programowania znacznej zmianie. Najbardziej

¹² Na podstawie kolejnych wersji ZPORR przygotowanych w MGPIPS z lutego 2003, lutego 2004 i kwietnia 2004;

interesujące dla tej analizy są ustalenia powzięte w ramach priorytetu I oraz III.

Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów

W założeniach programu rozwoju regionalnego z czerwca 2002 przewidywano, że środki w priorytecie pierwszym będą mogły być przeznaczone na projekty transportowe, które:

- zapewniają podwyższenie jakości powiązań infrastrukturalnych głównych ośrodków gospodarczych województw z europejskim i krajowym systemem transportowym,
- poprawiają powiązania głównych ośrodków miejskich z ich zapleczem ekonomicznym;
- zapewniają dobre powiązania komunikacyjne między ośrodkami regionalnymi w powiązaniu z realizowanymi projektami na sieciach krajowych;
- odciążają układy komunikacyjne miast, w tym w szczególności ich zabytkowych centrów;
- zwiększają udział transportu miejskiego w obsłudze komunikacyjnej miast
- **zwiększają udział transportu szynowego w przewozach regionalnych w szczególności w obszarach o dużej wartości przyrodniczej i przeszkodach naturalnych;**¹³

Natomiast już pierwszy etap programowania w lutym 2003 roku w zakresie inwestycji transportowych ograniczył działania tylko do dwóch modernizacji i rozbudowy

Zatem z sześciu wymienionych wcześniej rodzajów projektów, po pierwszym etapie programowania można było dofinansować tylko pięć. **Wylimitowano możliwość finansowania przedsięwzięć wspierających kolej regionalną. Jest to szczególnie dotkliwe dla tego sektora transportu, ze względu na brak środków wspierających go także w innych Sektorowych Programach Operacyjnych oraz w Funduszu**

¹³ Ministerstwo Gospodarki, Departament Programowania Rozwoju Regionalnego, *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006 (projekt z czerwca 2004 r.) podstawowe informacje*, Warszawa, 2002;

Spójności. Eliminacja tych projektów ze ZPORR spowodowała brak jakichkolwiek środków na koleje regionalne w NPR. W efekcie prawdopodobnie wywoła to niepowodzenie rządowego programu regionalizacji kolei, na który zabraknie środków. Grozi to paraliżem transportu kolejowego w większości z regionów polski.

Możliwości finansowania kolei regionalnych nie przywrócono w dalszych etapach programowania. Także w projekcie programu z lutego 2004 roku nie było możliwości finansowania kolei regionalnych w ZPORR. Podkreślić należy, że taka sytuacja stoi w wyraźnej opozycji do deklaracji wsparcia dla kolei z Białej Księgi Europejskiej Polityki Transportowej. Koleje regionalne szczególnie skutecznie mogą konkurować z indywidualnym transportem samochodowym w codziennych i tygodniowych dojazdach do pracy. Udowadniają to doświadczenia kolei w Niemczech i Czechach. Na niewielkiej wyspie Uznam, tuż za granicą Polską niewielkie przedsiębiorstwo kolejowe, wydzielone z ogólnokrajowego przewoźnika Deutsche Bahn, jest w stanie utrzymać się i rozwijać. Mimo rzadkiej sieci osadniczej właśnie tam pociągi kursują niezwykle często, wożąc ludzi na plaże nad Bałtykiem oraz po zakupy i do pracy. Co więcej proponuje się rozwinięcie połączenia kolejowego z polskim Świnoujściem, przy czym nie byłaby o pierwsza linia kolejowa wybudowana z zysków tego przedsiębiorstwa działającego wybitnie na korzyść lokalnej społeczności wyspy Uznam. Polska kolej także przy niewielkim początkowym wsparciu finansowym, mogłaby rozwiązać wiele problemów transportowych tych regionów, przynosząc zyski.

Wracając do analizy priorytetów ZPORR zauważmy, że projekty w zakresie rozbudowy regionalnego układu drogowego mogą być wspierane niezależnie od położenia w mieście, czy poza nim. ZPORR proponuje zrównoważenie tej sytuacji wsparciem tylko dla aglomeracyjnego transportu miejskiego. Zupełnie pominięto potrzeby regionalnego transportu zbiorowego, który obsługuje tereny poza aglomeracjami. Tylko inwestycje w przyjazny

środowisku transport regionalny mogłyby równoważyć priorytet odnoszący się głównie do dróg powiatowych i wojewódzkich. Obecnie regionalne środki transportu zbiorowego, ani kolej, ani transport zbiorowy samochodowy nie mają żadnej możliwości wsparcia z funduszy unijnych, co prawdopodobnie przeloży się na dalszy wzrost udziału transportu samochodowego w przewozach w Polsce.

Rozwój lokalny

W przypadku przedsięwzięć transportowych warto przywrócić się także priorytetowi Rozwój lokalny. W ramach tego priorytetu przewidziano znaczne środki na inwestycje wzmacniające walory kulturowe regionu, a także rewaloryzujące obszary zdegradowane, w tym poprzemysłowe. Duży udział w rewitalizacji tych obszarów powinny mieć przyjazne środowisku środki transportu.

W ramach priorytetu *rozwój lokalny* wyznaczono pięć działań:

1. Obszary wiejskie;
2. Obszary podlegające restrukturyzacji;
3. Zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojskowe;
4. Mikroprzedsiębiorstwa;
5. Lokalna infrastruktura społeczna;

Pierwsze trzy z nich zawierają możliwości finansowania lokalnych przedsięwzięć związanych z transportem. W szczególności wspierając obszary wiejskie i podlegające restrukturyzacji można realizować projekty budowy lub modernizacji, np.:

- dróg powiatowych i gminnych;
- lokalnych obiektów mostowych (mosty i wiadukty) na drogach gminnych i powiatowych;
- dróg w granicach administracyjnych miejscowości i miast do 20 tys. mieszkańców;
- towarzyszącej infrastruktury drogowej;

W działaniu *zdegradowane obszary miejskie, poprzemysłowe i powojskowe* projekty zostały podzielone pomiędzy dwa poddziałania – jedno dotyczące obszarów miejskich, a drugie poprzemysłowych i powojskowych. W obydwu

wu jednak dostępne są środki na projekty z zakresu budowy, modernizacji i/lub remontu dróg o znaczeniu lokalnym.

Podsumowując wymienione możliwości finansowania projektów warto zauważyć, że zarówno w obszarach wiejskich, jak i zdegradowanych występują zaniedbane, ale niekiedy wciąż funkcjonujące obiekty kolejowe. Przy odpowiedniej modernizacji wiele biegnących przez tereny wiejskie kolei wąskotorowych, lub bocznic kończących się na terenach przemysłowych i powojennych mogłoby być wykorzystane dla celów lokalnego transportu zbiorowego. Za przykład mogą tutaj służyć niektóre sukcesy w tym zakresie z terenu Polski, jak wąskotorowa Śmigielska Kolej Dojazdowa, która stała się po przejściu przez niezależnego operatora efektywnym lokalnym środkiem transportu zbiorowego. Przykład linii kolejowej, która w ramach wsparcia ZPORR mogłaby zostać zmodernizowana stanowi połączenie, np.: Hajnówki z Białowieżą, zwłaszcza, że leży w granicach jednej gminy. W obszarach wiejskich funkcjonuje także często komunikacja zbiorowa, której infrastruktura też często wymaga modernizacji. Niektóre obszary miejskie, przemysłowe posiadając bocznicę kolejową mogłyby być połączone z systemem lokalnego transportu zbiorowego. Taka bocznicą może być wykorzystywana, np.: przez tramwaje dwusystemowe. Zresztą niektóre obszary kolejowe same mogłyby zostać zakwalifikowane jako zdegradowane obszary przemysłowe, ale w ZPORR nie przewidziano możliwości ich wykorzystania.

Niestety wspomniane wyżej działania na rzecz przyjaznych środowisku środków transportu nie mogą otrzymać pomocy w ramach ZPORR, natomiast w szerokim zakresie wsparto modernizację dróg lokalnych. W niektórych tylko przypadkach i w ograniczonych przestrzennie obszarach przewidziano możliwości poprawy jakości infrastruktury pieszej i rowerowej. Zawarto je w działaniu trzecim, ale już działanie pierwsze i drugie takiej możliwości nie mają. Przy czym praktycznie nie wydzielono środków na działania i projekty budowy ogólnomiejskich

systemów takiej infrastruktury. A zatem ograniczono znacznie możliwości wsparcia przyjaznych środowisku środków transportu, głównie na obszarach wiejskich. Jest to kolejny przypadek zaniedbania założeń europejskiej polityki transportowej.

Podział środków

Analiza środków wydatkowanych na transport w ZPORR oparta jest na takich samych zasadach, jak analiza przeprowadzona względem SPOT. Różnica polega jednak na tym, że tylko dwa działania posiadają na tyle dobrze rozpisany podział środków na przedsięwzięcia transportowe, iż pozwala on na przypisanie im pomocy dla konkretnych środków transportu. W ramach działania rozwój lokalny, który także omawialiśmy wcześniej taki podział nie jest możliwy.

Na modernizację i rozbudowę regionalnego układu transportowego, w ramach którego można przeznaczać środki zarówno na drogi, jak i na infrastrukturę transportu publicznego, przeznaczono 1,024 mld □ (ceny 2004 r.). Przy czym w okresie od lutego 2003, do końca kwietnia 2004 suma ta wzrosła z poziomu 971 mln □ (ceny 1999 r.). Natomiast na rozwój transportu miejskiego w aglomeracjach kwota wsparcia spadła z 358 mln □ (ceny 1999 r.) w lutym 2003 do 336 mln □ (ceny 2004 r.) w kwietniu 2004.

Z tak przedstawionych wydatków w ramach ZPORR nie można dobrze ocenić, czy ich podział pomiędzy środki transportu będzie korzystnie wpływał na kształtowanie się systemu transportowego regionów, w szczególności ograniczając tam rolę transportu samochodowego. Szczegółowy podział, zwłaszcza w zakresie priorytetu Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego, zajdzie bowiem na poziomie samorządów. To one będą zgłaszały projekty do sfinansowania w tym programie. Głównym niebezpieczeństwem jest zatem, że w ramach tego działania większość środków zostanie przeznaczona na poddziałanie *infrastruktura drogowa*. Natomiast transport publiczny nie będzie wspierany, co doprowadzi do niekorzystnej ekologicznie dominacji transportu

samochodowego, zwłaszcza poza miastami i w transporcie regionalnym.

Zauważmy także, że w wyniku programowania podział środków w ramach obydwu transportowych działań pozostał wyraźnie na korzyść działania pierwszego. To w praktyce oznacza, że wsparcie dla transportu

publicznego, nie równoważy pomocy przeznaczonej raczej dla inwestycji w infrastrukturę drogową. Takie działanie należy, zwłaszcza w kontekście europejskiej polityki transportowej uznać za niepożądane i szkodliwe dla tworzenia zrównoważonego systemu transportowego w Polsce.

Przeprowadzona analiza wyraźnie wskazuje, że mimo deklaracji o nadrzędności zasady zrównoważonego rozwoju, zawartej w Konstytucji RP, ustawie o NPR, Białej Księdze i praktycznie wszystkich przytaczanych dokumentach, znaczna większość środków Unii Europejskiej na lata 2004-2006 została skierowana na inwestycje w negatywnie wpływające na środowisko i kosztowne projekty drogowe, przy jednoczesnym skromnym finansowaniu inwestycji w transport publiczny, oraz skazaniu na ruinę kolei regionalnych.

1. Zarówno polska polityka transportowa, jak i deklaracje polityczne ze strony unijnej podkreślają konieczność ograniczenia znaczenia transportu samochodowego w imię tworzenia zrównoważonego systemu transportowego. W praktyce deklaracje te nie są realizowane, ponieważ większość środków przeznaczane jest na inwestycje wspierające transport drogowy.
2. W programie SPOT nazwanie pierwszego priorytetu "Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu" jest nieporozumieniem, w sytuacji, gdy na transport drogowy przeznaczono 66% środków, a na kolejowy jedynie 35%.
3. Projekty kolejowe przedstawione do finansowania w ramach FS zostały w wielu przypadkach dobrane nietrafnie, wiele modernizowanych linii jest słabo obciążona ruchem, albo ich stan jest obecnie zadowalający, w związku z czym przeprowadzone prace nie przyniosą zauważalnych rezultatów. Jednocześnie modernizację bardzo ruchliwej i bardzo zniszczonej linii Kraków - Katowice odłożono do następnego okresu planowania.
4. W programie ZPORR przeznaczenie całych środków na regionalny układ transportowy na projekty drogowe, bez możliwości finansowania projektów kolejowych, jest skandalicznym przejawem ignorowania zasad zrównoważonego rozwoju i będzie prowadzić do dalszego zmniejszania roli kolei w przewozach - wbrew celom zawartym w Białej Księdze.
5. Wykreślenie ze ZPORR możliwości finansowania projektów kolejowych jest de facto czynnikiem sabotującym rządowy program regionalizacji kolei.
6. W każdym programie realizowane są inwestycje powiększające długość i gęstość dróg w kraju, pomimo iż wskaźniki te nie są gorsze od wskaźników występujących w krajach Unii.
7. Z uwagi na tak jednostronną strategię finansowania, dającą priorytet transportowi drogowemu, należy przewidywać, dalszy wzrost udziału ruchu samochodowego w obsłudze zadań przewozowych. Ponieważ transport publiczny jest wielokrotnie bardziej wydajny i ekonomiczny od indywidualnego, należy przewidywać dalszy wzrost zatłoczenia dróg, za którym nie nadążą kolejne inwestycje. W efekcie okaże się, że mimo stałych, wysokich nakładów potrzeby inwestycyjne nie będą się zmniejszać, a wręcz zwiększać. Jednocześnie będą rosły koszty zewnętrzne transportu publicznego, obciążające głównie finanse publiczne i gospodarkę - koszty zanieczyszczenia środowiska, koszty leczenia chorób górnych dróg oddechowych, układu krążenia, nowotworowych.
8. Należy przewidywać marginalizację, a nawet upadek regionalnych przewozów kolejowych. Będzie to skutkiem nierównego dostępu do finansowania, a więc brakiem równości konkurencji.

Na podstawie powyższych wniosków rekomendujemy następujące kroki, konieczne dla stworzenia lepszego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013:

1. **Doprowadzenie do ścisłego przestrzegania zasady równoważenia podziału środków pomiędzy przyjazne środowisku środki transportu i transport samochodowy.** W szczególności nie powinno dochodzić do znacznych przesunięć i wzrostu dofinansowania inwestycji drogowych. Wszelkie dodatkowe środki, które pojawiają się na późniejszych etapach programowania powinny także ściśle podlegać zasadzie równowagi.
2. **Rezygnacja z kosztownych i nieefektywnych programów budowy infrastruktury drogowej, na rzecz zwiększenia środków na utrzymanie istniejącej infrastruktury.** Takie posunięcie nie tylko pozwoli lepiej wykorzystać niedostateczne środki krajowe, konieczne w celu zachowania zasady dodatkowości, ale też przyniesie wiele korzyści w zakresie jakości środowiska i bezpieczeństwa ruchu drogowego.
3. **Skierowanie większych środków na modernizację regionalnych i lokalnych linii kolejowych oraz transportu publicznego.** W szczególności należy poszukiwać możliwości finansowania zakupu nowoczesnego taboru kolejowego, mogącego wykorzystać parametry modernizowanych linii kolejowych.
4. **Kierowanie się przy wyborze projektów kolejowych przede wszystkim interesem krajowym, preferując modernizację linii o jak największych potokach ruchu i najgorszym stanie technicznym.**
5. **Przy rewitalizacji obszarów zdegradowanych umożliwienie modernizacji w ich obszarze infrastruktury przyjaznych środowisku środków transportu oraz powiązania ich w spójną sieć z pozostałą infrastrukturą miejską.**

CENTRUM ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU
jest projektem
STOWARZYSZENIA ZIELONE MAZOWSZE

Wszelkie pytania dotyczące raportu należy kierować na adres:
CENTRUM ZRÓWNOWAŻONEGO TRANSPORTU
Stowarzyszenie „Zielone Mazowsze”
ul. Nowogrodzka 46 lok. 6
00-695 Warszawa
tel./fax.: (22) 6217777



Niniejszy dokument został opublikowany dzięki pomocy finansowej Unii Europejskiej. Poglądy w nim wyrażone należą do Stowarzyszenia Zielone Mazowsze i nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

