

Karolina Muzyczka
Wyższa Szkoła Bankowa w Gdyni

Transport motorem rozwoju regionalnego w Europie

Streszczenie

Unia Europejska podejmuje szereg wyzwań i działań dotyczących stworzenia konkurencyjnego i oszczędzającego zasoby systemu transportowego. Podniesienie wydajności systemu transportowego ma kluczowe znaczenie dla rozwoju wymiany handlowej pomiędzy państwami Unii Europejskiej oraz mobilności obywateli krajów Unii. Konieczność poprawy efektywności europejskiego systemu transportowego wynika ze wzrastającej globalnej konkurencji transportowej i handlowej, wzrostu cen ropy i utrzymującej się zależności systemów transportu ludzi i towarów od tego surowca, zmiany klimatu, dużej inwazyjności i istotnego zanieczyszczenia środowiska naturalnego przez transport, zwiększającego się zatłoczenia w transporcie drogowym, pogarszającej się dostępności transportowej w miastach i regionach. W celu stworzenia spójnego i efektywnego systemu transportowego, konieczne jest zmniejszenie dystansu pomiędzy starymi a nowymi członkami Unii Europejskiej w poziomie rozwoju infrastruktury transportowej i jakości środków transportu.

Słowa kluczowe

infrastruktura transportu, transport zrównoważony, Europejska Wspólnota Gospodarcza

Transport as a motor for regional development in Europe

Abstract

The European Union has taken a number of challenges and activities for the creation of a competitive and resource-saving transport system. Improving the transport system is vital for the development of trade between European Union countries and the mobility of EU citizens. The need to improve the efficiency of the European transport system is due to the increasing global competition, transport and trade, rising oil prices and continued dependence transport systems for people and goods from this raw material, climate change, high invasiveness and substantial environmental pollution by transport, increasing congestion in road transport, deteriorating transport accessibility in cities and regions. In order to create a coherent and efficient transport system, it is necessary to bridge the gap between old and new members of the European Union in the level of development of transport infrastructure and quality of transport.

Keywords

transport infrastructure, sustainable transport, the European Economic Community

Wstęp

Europejska Wspólnota Gospodarcza, już od powstania pod koniec lat pięćdziesiątych, musiała radzić sobie z problemem zróżnicowanego poziomu życia w państwach członkowskich. Rozbieżność PKB na jednego mieszkańca było odczuwalna, np. między Niemcami a Włochami, a stawały się tym bardziej wyraźna po porównaniu regionalnego PKB na jednego mieszkańca, np. regiony Badenia-Wirtembergia czy Ile de France były znacznie bogatsze niż Apulia czy Sycylia. Kwestia ta powracała przy każdym kolejnym rozszerzeniu Unii Europejskiej¹. Wśród państw, które przystępowały do Unii (Grecja, Hiszpania, Portugalia, Polska), znajdują się regiony, w których PKB na jednego mieszkańca jest ponad piętnastokrotnie niższy niż w regionach najbogatszych. Jednym z celów Unii Europejskiej jest zniwelowanie różnic poziomu życia w państwach członkowskich, w taki sposób, by nie następowały migracje mieszkańców z obszarów biedniejszych do dynamicznie rozwijających się. Jednym z priorytetów Unii Europejskiej stało się umożliwienie słabszym regionom wzrostu gospodarczego, kosztem innych regionów².

1. Wzrost i spójność infrastruktury transportu w Europie

Infrastrukturze transportowej wyznaczono kluczową rolę polegającą na pogodzeniu wzrostu gospodarczego ze społeczną spójnością. Usługi transportowe, jedynie pod pewnymi warunkami przyczyniają się do zwiększenia spójności społecznej. Wzrost gospodarki rynkowej jest oparty nie tylko na postępie technicznym i wynikającym z niego wzroście produktywności³.

Twórcy ekonomii politycznej: Adam Smith i David Ricardo, wykazali, iż międzynarodowy podział pracy odgrywa pierwszoplanową rolę. W świecie bez postępu technicznego zbliżenie do siebie stref produkcyjnych o różnych kosztach produkcji

¹ W preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku przyjęto następujący zapis: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju poprzez redukowanie zróżnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Deklaracja ta zobowiązywała do podejmowania takich działań przez kraje członkowskie i przez wiele lat nie przekładała się na konkretne przedsięwzięcia na poziomie całej organizacji. Deklaracja ta zobowiązywała do podejmowania takich działań przez kraje członkowskie i przez wiele lat nie przekładała się na konkretne przedsięwzięcia na poziomie całej organizacji. Znacznie bardziej precyzyjny zapis został przyjęty w roku 1987 w Jednolitym Akcie Europejskim, którego artykuł 130A stwierdza: „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji zróżnicowań między regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”. W artykule 130B stwierdzono, że osiągnięcie tych celów jest wspomagane działaniami podejmowanymi przez Fundusze Strukturalne (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny — czasem nazywany Europejskim Funduszem Socjalnym, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Europejski Bank Inwestycyjny i inne istniejące instrumenty finansowe.

² Yves Crozet, Uniwersytet Lyon2, Dyrektor LET (Laboratorium Ekonomii Transportu), UMR CNRS nr 5593 (www.let.fr).

³ M. Bajanowski, *Wspólnotowa pomoc regionalna w sferze infrastruktury transportu i jej wpływ na spójność gospodarczą obszaru Unii Europejskiej*, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Zeszyty Naukowe, s. 85.

samo w sobie stanowi czynnik zbiorowej korzyści. Intuicję tych pionierów potwierdziły późniejsze prace współczesnych ekonomistów, uwieńczone słynnym twierdzeniem, nazywanym „teorem HOS” (Hecksher, Ohlin, Samuelson). Wolny przepływ towarów i usług jest odpowiednim substytutem dla niejednakowych czynników produkcyjnych dostępnych na danym obszarze. Każdego dnia tego doświadczamy, konsumując produkty (np. tropikalne czy ropę), które niemal w ogóle nie są produkowane w Europie, ale z których korzystamy dzięki międzynarodowemu podziałowi pracy. Infrastruktury transportowe odgrywają kluczową rolę umożliwiającą przepływ towarów i połączenie między poszczególnymi obszarami.

Z punktu widzenia producentów rozwój efektywnych środków transportu poszerza strefy zaopatrzenia, co pozwala na seryjną produkcję towarów, tzn. na obniżenie jednostkowych kosztów produkcji. Obniżka ta jest znacznie większa niż towarzyszący jej wzrost kosztów transportu, największe korzyści z tego systemu odnosi końcowy konsument. Żyje on w gospodarce urozmaiconej, w której między państwami europejskimi dominuje wymiana „małych różnic”.

Pierwszym zadaniem infrastruktury transportowych jest wpłynięcie na ukierunkowaną obniżkę kosztów i na ogólny wzrost gospodarczy, który jest z tym związany. Jednak ich rola nie ogranicza się tylko do tego. Zauważyć można konkretne warunki panujące na danym obszarze. Doświadczenie pokazuje, że ośrodki produkcji i konsumpcji mają tendencję lokowania się w pobliżu najbardziej efektywnych infrastruktur. Rozwój kolei żelaznej w XIX wieku, autostrad i lotnisk w XX wieku potwierdził tę diagnozę.

Infrastruktury transportowe mają znaczący wpływ na rozwój i na hierarchizację terytoriów. Regiony, do których jest dobry dostęp, lepiej sobie radzą niż obszary mniej dostępne. Chcąc skonsolidować jedność narodową, państwa już od dawna otaczały opieką budowę kanałów, kolei lub autostrad, by jak najlepiej służyły one danemu obszarowi. W 1977 r. wskazywał raport MacDougalla⁴, regiony peryferyjne i słabo rozwinięte muszą dysponować nowoczesnymi infrastrukturami transportowymi, które łączyłyby je z rynkami, zarówno w celu zdobycia zaopatrzenia, jak i zbycia towarów produkowanych lokalnie. Finansowanie infrastruktury transportowych stało się zatem jedną z głównych form solidarności wspólnotowej. W sytuacji gdy solidarność międzyludzka pozostała w gestii państw członkowskich (ubezpieczenie społeczne, pomoc dla najbiedniejszych), solidarność międzyregionalna stała się dźwignią wykorzystywaną przez Unię w celu wsparcia spójności społecznej poprzez konwergencję poziomu życia⁵. Państwa, jak Grecja, Hiszpania⁶ czy Portugalia otrzymywały fundusze europejskie [subwencje i pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI)] na poprawę sieci drogowej i kolejowej. Podobnie jest dziś, choć w znacznie mniejszym zakresie, w przypadku dziesięciu nowych państw członkowskich, ale również państw kandydujących.

⁴ *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, (Raport MacDougalla), Komisja Europejska, Bruksela 1977.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Pomoc europejska otrzymana przez Hiszpanię w latach następujących po jej przystąpieniu do Unii przez ponad 10 lat stanowiła 1% jej PKB.

Poprawa i budowa połączeń między sieciami transportowymi stanowią konkretną formę solidarności wspólnotowej. Dowodem na to są duże europejskie „korytarze” lub niedawny raport Van Mierta⁷, który proponuje Unii współfinansowanie ponad dwudziestu dużych projektów infrastrukturalnych, o charakterze transgranicznym, a więc międzynarodowym. Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozumowanie, gospodarcza i społeczna kluczowa rola infrastruktur transportowych nakazuje wznowienie programów obejmujących duże projekty budowlane. Projekty zawarte w raporcie Van Mierta zasługują na szybkie wdrożenie. Skąd zatem wrażenie, że Unia i wiele państw członkowskich waha się przed rozpoczęciem ich realizacji? Infrastruktury transportowe nie stanowią panaceum? Oczekiwane efekty w postaci wzrostu i spójności nie koniecznie się pojawiają? Zaskoczyć nas mogą negatywne skutki, w szczególności związane z ochroną środowiska? Kwestii tych, nie wolno uznać za nieistotne. Wymagają one przeanalizowania, ponieważ to one w końcu naświetlą warunki sukcesu podwójnej misji infrastruktur transportowych.

Pierwsza wątpliwość jest natury technicznej i ekonomicznej. Czy natężenie ruchu pojazdów przewidywane przez projektodawców zostanie potwierdzone po rozpoczęciu realizacji projektu? Liczne przykłady z ostatnich lat pokazały, że przewidywania były zdecydowanie zbyt optymistyczne, np. Eurotunel, autostrada M1 na Węgrzech, szlak wodny Ren–Men–Dunaj to inwestycje, które nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Stąd nieufność decydentów wobec ryzyka (rzeczywiste koszty budowy, dane liczbowe dotyczące natężenia ruchu pojazdów) i odkładanie ostatecznej decyzji, jak w przypadku nowego połączenia kolejowego pomiędzy Włochami a Francją.

Druga wątpliwość dot. środowiska. Rozbudowując infrastruktury, w szczególności portowe, lotnicze i drogowe, czyż nie będziemy zachęcać do nie zrównoważonej mobilności przestrzennej? W sytuacji gdy newralgiczne terytoria przecina już autostrada i kolej, tamtejsi mieszkańcy niepokoją się na samą myśl o jakimkolwiek nowym projekcie, nawet jeśli chodzi tylko o rozbudowę.

Trzecia wątpliwość jest natury społecznej i lokalnej. Kto tak naprawdę korzysta z dobroczynnych skutków budowy nowej infrastruktury transportowej? Czy oczekiwane „efekty budujące” nie okażą się raczej „rujnującymi”? Czy nowa autostrada, której zadaniem było ułatwienie dostępu do peryferyjnego regionu nie przyspieszy przechodzenia miejsc pracy i części mieszkańców do obszarów lepiej rozwiniętych? Oczekiwana konwergencja poziomów życia dokona się wówczas głównie poprzez przepływ siły roboczej, oddalając nas od logiki solidarności.

Te wątpliwości są zrozumiałe. W sytuacji gdy populacja Europy wkracza w fazę jako takiej stabilności, w chwili gdy zasady zrównoważonego rozwoju stają się obowiązujące, infrastruktura transportowa nie może być już przedstawiana jako zagadnienie zdolne rozwiązać wszystkie problemy. Musi być oczywiste, że niektóre projekty, pomimo silnego lobowania przez pewne grupy, należy odrzucić lub opóźnić ich wdrażanie. Wątpliwości powinny być regułą, reakcją wobec optymistycznych

⁷ *Priorytetowe Projekty Transeuropejskiej Sieci Transportowej do 2020 r. — Raport Grupy Wysokiego Szczebla*, Komisja Europejska, Bruksela 2003; http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_en.htm.

prognoz dotyczących natężenia ruchu pojazdów. Jednak nie należy wyciągać z tego wniosku, że Europa nie musi już finansować nowych infrastruktur transportowych. One wciąż są konieczne ze względów gospodarczych i społecznych, ale należy je przeanalizować i programować, biorąc pod uwagę pewne warunki.

Na początek widać wyraźną różnicę pomiędzy krajami, w których poziom życia nadal jest niższy niż średnia europejska, a obszarami lepiej rozwiniętymi. Nie należy zabraniać Polsce czy Grecji, w imię ochrony środowiska, budowania efektywnych sieci autostrad. Przepływ osób i towarów jest silnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Choć należy unikać nadmiernych inwestycji w infrastruktury dla ruchu o słabym natężeniu, nie wolno wykluczać tego typu inwestycji ani w nowych, ani w starych państwach członkowskich.

Rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP)⁸ jest obecnie skutecznym sposobem przesiewu i oddzielenia dobrych projektów infrastrukturalnych od złych. Dzięki tej metodzie można lepiej zidentyfikować ryzyko i rozdzielić je pomiędzy poszczególnymi aktorami publicznymi. Społeczności muszą bardzo wyraźnie wypowiedzieć się na temat ryzyka dot. natężenia ruchu. Konieczne przedstawienie sprawy dotyczącej wpływu inwestycji na wzrost gospodarczy i spójność społeczną. Nie obiecywać ogólnej poprawy, logiczniej jest pokazać, jakie będą efekty polaryzacji wynikłe ze stworzenia nowej infrastruktury.

Pozytywny i negatywny wpływ dodatkowego ruchu pojazdów nie będzie rozdzielony w sposób równomierny. Nie w sposób ogólny odwoływać się do „efektów budujących” lecz lepiej jest skorzystać z modeli symulujących interakcję między transportem a lokalizacją w celu unaocznienia korzyści i strat. Procedura ta może doprowadzić do bardziej lub mniej jawnych targów, które, choć może nie są najbardziej ekscytującymi formami demokracji, stanowią etap, przez który trzeba nieodzwrotnie przejść. Kwestia wpływu infrastruktury transportowych na wzrost gospodarczy i spójność społeczną jawi się nam dziś w nowym świetle.

Choć podstawowe mechanizmy są takie same (redukcja kosztów produkcji, zwiększenie stref zaopatrzenia i polaryzacja), złożony charakter skutków ich budowy zasługuje na bardziej precyzyjne wyjaśnienie. Efektywna sieć infrastruktury transportowej jest niezbędna do dobrego funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki. Umożliwia swobodny przepływ towarów, usług i osób oraz ułatwia komunikację wewnątrz- i międzyregionalną. Zapewnia także mobilność związaną z pracą, studiami i rozrywką⁹. W sytuacji tej, inwestowanie w sektor transportu od dawna stanowi priorytet polityk strukturalnych i spójności Unii. W przypadku tym, że środki transportu mają duży wpływ na zdrowie i środowisko, w szczególności na zmiany klimatyczne, zanieczyszczenie powietrza, hałas, zajmowanie gruntów i przyczyniają się do zakłóceń równowagi naturalnych siedlisk.

⁸ PPP to program dzielenia ryzyka między organizacją państwową a prywatną celem przeprowadzenia projektu infrastrukturalnego lub też celem dostarczenia usług społeczności. Komisja Europejska chce, by PPP odgrywało znaczącą rolę w tworzeniu sieci TEN-T, a także w innowacji oraz R&D. UE chciałaby pobudzić PPP poprzez Fundusze Strukturalne, EIB oraz TEN-T.

⁹ M. Wegener, H. Eskelinen, F. Fürst, C. Schurmann, K. Spiekermann, *Indicators of Geographical Position. Final Report of the Working Group "Geographical Position" of the Study Programme on European Spatial Planning*, IRPUD, Dortmund 2000.

Sektor ten jest potężnym konsumentem paliw kopalnych oraz energii z innych nieodnawialnych źródeł. Poza tym wypadki drogowe są ciągle jedną z głównych przyczyn zgonów. Oprócz strat gospodarczych, które te problemy za sobą niosą, pojawia się również podstawowa kwestia, związana z trwałością tego sektora. Tendencje w rozwoju transportu pokazują, że w przyzwyczajeniach i polityce transportowej zadomowiło się „przyzwolenie”. Rozwój transportu będzie jednak postępował nadal. Jeśli chodzi o transport osób, decydującym czynnikiem jest zakres użytkowania samochodu. Poziom zmotoryzowania w większości państw Unii Europejskiej stabilizuje się, upłynie jeszcze dużo czasu, zanim do tego dojdzie także w nowych państwach członkowskich. Do 2010 r. liczba pojazdów w rozszerzonej Unii znacznie się zwiększył. Jeśli chodzi o transport towarów, wzrost i charakterystyczne cechy nowoczesnej gospodarki (np. system „just in time”) zwiększają natężenie ruchu. Do 2010 r. sam ruch samochodów ciężarowych zwiększył się o 50% w stosunku do poziomu z 1998 r.¹⁰ Poziom wzrostu jest wyższy w przypadku transportu drogowego i powietrznego, brak równowagi pomiędzy poszczególnymi gałęziami transportu będzie się pogłębiał. Konsekwencją będzie zwiększenie konsumpcji paliw, szkodliwego hałasu i zwiększenia obszaru gruntów przeznaczonych na infrastrukturę transportową.

Sytuacja ta nie dotyczy jedynie Unii Europejskiej. Podobnie jest niemal, że wszystkimi rozwiniętymi gospodarkami. Działania te podejmowane w celu zminimalizowania negatywnych skutków wzrostu natężenia transportu są coraz liczniejsze, nie sposób równocześnie sprostać wymogom dotyczącym zrównoważonej ochrony środowiska i zwiększonym potrzebom transportu bez zmiany przyzwyczajzeń i reorientacji polityk. W przypadku każdej pomocy unijnej przyznawanej w ramach polityki spójności należy brać pod uwagę zasadę trwałości środowiska.

Rozwój regionalizacji transportu kreuje nowoczesny system publicznego transportu pasażerskiego o zasięgu regionalnym. System ten, to jeden z czynników kształtujących konkurencyjność regionu. Regionalizacja posiadać powinna charakter systemowy, który kompleksowo rozwiązują problemy publicznego transportu pasażerskiego w regionie. Powyższe proponowane rozwiązania w ramach regionalizacji, muszą obejmować analizę całości problemów transportu, z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki i zróżnicowania społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów. Usługi transportowe o zasięgu regionalnym muszą poziomem swej atrakcyjności tworzyć podstawy konkurencyjności regionu i sprzyjać jego rozwojowi.

W związku, z powyższym, można wyróżnić trzy grupy działań, dotyczących z jednej strony usług transportowych będących usługami publicznymi, z drugiej, usług niemających takiego statusu. Regionalizacja transportu, obejmuje działania związane z kreowaniem systemu pasażerskich usług transportowych o zasięgu regionalnym, infrastrukturę techniczną, wykorzystywaną w publicznym transporcie regionalnym oraz organizację przewozów regionalnych, obsługiwanych przez publiczny transport zbiorowy. Wyodrębnienie w każdej z kategorii usług określonej ich struktury rodzajowej i ustalenie opłat za te usługi i przyjęcie rozwiązań w zakresie finansowania usług

¹⁰ ESDP. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg 1999.

przewozowych o zasięgu regionalnym uzyskuje się cel nowoczesnego kształtu strefy usług w systemie pasażerskich przewozów regionalnych. W związku z powyższym, należy odstąpić z gałęziowego charakteru usług publicznych w transporcie regionalnym na rzecz usług publicznych (transport samochodowy oraz kolejowy) zaspokajających potrzeby obywateli określonych grup społeczności lokalnych w regionie. Zastosować praktyczne rozwiązań regionalizacji pasażerskiego transportu publicznego obejmujących m. in.: polepszenie jakości funkcjonowania regionalnego transportu publicznego, zredukowanie czasu podróży w relacjach o zasięgu regionalnym, poprawę bezpieczeństwa ruchu, poprawę dostępności różnych terenów regionu skutkującą zwiększeniem jego atrakcyjności dla przedsięwzięć biznesowych, turystycznych i bytowych. Działania te, przyczynią się do podwyższenia konkurencyjności gospodarki regionalnej. Optymalnie ukształtowana przestrzeń, nowoczesna technicznie oraz racjonalnie eksploatowana sieć dróg transportu regionalnego umożliwi w przyszłości wykorzystanie w przewozach pasażerskich nowych technologii.

Polskie rozwiązania organizacyjno-zarządcze, związane z regionalizacją transportu, powinny być zgodne z obserwowanymi w praktyce tendencjami w Unii Europejskiej. Uwzględnić przedsięwzięcia liberalizujące rynek pasażerski przewozów regionalnych, obsługiwanych przez transport zbiorowy oraz sprzyjać integracji przewozów. Działania liberalizujące rynek i integrujące przewozy nie wykluczają się wzajemnie¹¹. Umocnienie regulowanego systemu przewozów, przy jednoczesnym zróżnicowaniu zakresu regulacji, segmentacja rynku na dwa zasadnicze elementy, tzn.: przewozy wykonywane w ramach służby publicznej i pozostałe usługi transportowe, wyznaczają przyszłe kierunki rozwoju systemu organizacji usług pasażerskiego transportu regionalnego¹².

2. Koncepcja zrównoważonego transportu w Europie.

Zrównoważony transport jednym z priorytetów polityki europejskiej. Wspieranie gałęzi transportu przyjaznych dla środowiska jest jednym z czterech filarów wspólnotowej strategii zrównoważonego rozwoju. Jednym z głównych celów polityki europejskiej będzie docelowo oddzielenie wzrostu sektora transportu od wzrostu gospodarczego, np. modernizowany kanał nieopodal Coevorden (Niderlandy). Potwierdzając istotę zrównoważonego rozwoju zapisanego w traktatach jako fundamentalny cel Unii, w maju 2001 r. Rada Europejska w Göteborgu określiła trwałość środowiska jako nowy wymiar strategii lizbońskiej na rzecz konkurencyjności i zatrudnienia. Wezwała ona do prowadzenia polityki zrównoważonego transportu, która walczyłaby ze wzrostem ruchu na drogach, z poziomem natężenia ruchu, z hałasem i zanieczyszczeniem, zachęcając do korzystania ze środków transportu przyjaznych dla środowiska, do wliczenia w cenę kosztów społecznych i środowiskowych.

¹¹ R. Janecki., *Publiczny regionalny transport pasażerski jako czynnik konkurencyjności regionów*, materiały konferencji naukowej: „Transport Polski w europejskiej przestrzeni gospodarczej”, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2004.

¹² B. Građ, *Regionalny transport publiczny czynnikiem kształtowania regionalnego systemu innowacyjnego*; www.problemykolejnictwa.pl/images/PDF/142_6.pdf.

W tej sytuacji zrównoważony transport stał się jednym z czterech filarów wspólnotowej strategii zrównoważonego rozwoju. Jednym z kluczowych celów europejskiej polityki transportowej będzie docelowo oddzielenie wzrostu sektora transportu od wzrostu gospodarczego. Rozwój systemu zrównoważonego transportu wymaga inwestowania w nową infrastrukturę, ale także dokonywania inwestycji w już istniejącą, aby stała się ona bardziej efektywna i przyjazna dla środowiska. Zrównoważony transport potrzebuje zaangażowania różnych polityk, w tym przyjęcia instrumentów prawnych, np. uświadomienie użytkownikom środków transportu, jakie są rzeczywiste koszty, biorące pod uwagę negatywne skutki, w szczególności efekt cieplarniany. Dotyka on dziedzin ściśle związanych z polityką regionalną, np. zarządzanie rozwojem obszarów miejskich).

Polityka regionalna ukierunkowana na spójność gospodarczą i społeczną powinna brać pod uwagę trwałość środowiskową nowo finansowanych infrastruktur. W szczególności tych, które mogą zainicjować zmiany środka transportu¹³. Wspierać działania mające na celu polepszenie istniejącej infrastruktury transportowej, takiej jak „inteligentne systemy transportowe”¹⁴, współdziałanie i intermodalność, kłaść nacisk na zrównoważony transport miejski, rozwijać infrastruktury głównie tam, gdzie istnieją plany, środki lub odpowiednie warunki, by stymulować wzrost gospodarczy. Trzeba równocześnie pamiętać, że wdrożenie systemu transportu przy zachowaniu trwałości środowiska jest długim procesem. W Białej Księdze transportu¹⁵ Komisja Europejska wyznaczyła sobie 30-letnią perspektywę. Jednak pierwsze działania zmierzające do osiągnięcia tych celów powinny być natychmiast przeprowadzone. Komisja nalegała na konieczność podjęcia bardziej stanowczych inicjatyw politycznych mających na celu ograniczenie negatywnych skutków wzrostu sektora transportu.

Proponuje trzy serie działań: a) zachęcać do rezygnowania z transportu drogowego na rzecz środków transportu, których wpływ na środowisko jest mniej szkodliwy; b) wdrażać infrastruktury wpływające na obniżenie zapotrzebowania na transport i dążyć do takiej sytuacji, w której cena ponoszona przez użytkownika uwzględnia wszystkie koszty społeczne; c) wspierać działania prowadzące do poprawy środowiska miejskiego i zagospodarowania terenu. Wytyczne przyjęte przez Komisję zgodnie z ogólnymi postanowieniami dla Funduszy Strukturalnych na lata 2000–2006¹⁶ zalecają, by państwa członkowskie włączyły projekty transportowe współfinansowane przez Unię Europejską do odpowiednich strategii, ukierunkowanych na zrównoważone systemy transportu. Jedną z czterech priorytetowych rekomendacji Komisji w 1999 r. w dziedzinie transportu na aktualny okres programowania, dotyczy systemów zrównoważonych. Polegają one na jednoczesnym poszukiwaniu możliwości zmniejszenia negatywnych skutków transportu i zachęcaniu do korzystania ze środków transportu bardziej przyjaznych dla środowiska.

¹³ M. Wegener, H. Eskelinen, F. Fürst, C. Schurmann, K. Spiekermann...

¹⁴ Wyrażenie „inteligentne systemy transportowe” określa szeroką gamę technik wykorzystywanych w sektorze transportu, by sieci stały się pewniejsze, bardziej efektywne, niezawodne i ekologiczne bez konieczności materialnej zmiany istniejącej infrastruktury.

¹⁵ European transport policy for 2010: “time to decide”, COM(2001) 370.

¹⁶ Art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999.

Programy rozwoju regionalnego powinny przede wszystkim przestrzegać zobowiązania Unii Europejskiej do redukcji emisji gazów potęgujących efekt cieplarniany, co wymaga podjęcia szczególnych wysiłków w dziedzinie transportu drogowego i lotniczego. Dążenie do osiągnięcia tych celów leży jednak wyłącznie w kompetencji państw członkowskich. Zrewidowane w 2003 r. wytyczne zawierają fundamentalne zasady strategii zrównoważonego rozwoju przyjętej przez Radę Europejską w Göteborgu, a Komisja zaproponowała, by te wytyczne w jak największym zakresie uwzględniać podczas śródkresowej ewaluacji programów. Jednak wdrożenie tych zrewidowanych wytycznych i zaproponowanych działań priorytetowych wymaga terminów, które przekraczają aktualny określonych programowania, jeśli chcemy, by miały one stosunkowo duży wpływ na osiągnięcie celów göteborgskich. Według dostępnych danych w programach regionów objętych Celem 1 można zaobserwować, że sektor drogowy nadal pochłania ponad połowę środków inwestycyjnych przewidzianych na infrastrukturę transportową. W regionach objętych Celem 2 sektor ten również pozostaje największy pod względem finansowym, ale w nieco mniejszych proporcjach (42%). Jeśli chodzi o środki transportu uznawane za mniej szkodliwe dla zrównoważonego rozwoju, pochłaniają one około 40% środków przeznaczonych na Cel 1, wobec 57% środków na Cel 2. Liczby te wskazują, że w regionach objętych Celem 2 przeważają inwestycje prowadzone w sektorach innych niż transport drogowy czy lotniczy. W regionach Celu 1 te dwa sektory reprezentują razem 40% wszystkich środków, czyli bez wymaganej równowagi. Jeśli chodzi o rozwój inteligentnych systemów transportu, które pomagają efektywnie zarządzać ruchem pojazdów, planowane.

Podsumowanie

Programy infrastrukturalne obecnego okresu programowania odzwierciedlają ciągłość obserwowanej od dziesięciu lat tendencji w podziale środków transportu. Inwestycje infrastrukturalne skupiły się głównie na sektorze drogowym. Pomimo przewagi inwestycji drogowych, które są niezaprzeczalnie konieczne dla poprawienia dostępności regionów najsłabiej rozwiniętych, przykłady dobrych praktyk zawarte w programach na lata 2000–2006 dotyczących gałęzi transportu przyjaznych dla środowiska są liczne, w szczególności w dziedzinie publicznych środków transportu. Analiza ta dot. programowania na jego aktualnym etapie. W miarę włączania do programów strategii określonej w Göteborgu mogą pojawić się pewne zmiany dostosowawcze. W państwach spójności¹⁷ wyżej opisany scenariusz też będzie z pewnością inny z powodu znacznych inwestycji dokonywanych w sektorze kolejowym i portowym dzięki finansowemu wsparciu Funduszu Spójności. Fakt, iż niezależnie od wyników osiągniętych pod koniec aktualnego okresu programowania fundusze europejskie muszą się skupić na strategicznych celach polityki UE, aby wspierać równowagę, będącą jednym z nierozłącznych elementów wspólnotowej wartości dodanej.

¹⁷ 13 państw: Grecja, Hiszpania, Portugalia i od maja 2004 r. Republika Czeska, Estonia, Cypr, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Polska, Słowacja i Słowenia.

Właśnie takie podejście powinno pomóc w określeniu przyszłych kierunków działania. Inwestycje sięgają 114 milionów euro. Problemy z dostępnością, spowodowane oddaleniem większości regionów Celu 1, oraz przystąpienie do Unii nowych państw członkowskich, są źródłem tej silnej tendencji inwestowania w rozwój sieci dróg bezpośrednio odpowiedzialnych za emisję gazów cieplarnianych. Przystąpienie do Unii dziesięciu nowych państw nie było czynnikiem decydującym, ale przyczyniło się do powstania obecnej sytuacji. W przeszłości kolej w tych państwach była faworyzowana w stosunku do transportu kołowego, wraz z nastaniem gospodarki rynkowej tendencja ta się odwróciła.

Transport towarów bardzo szybko przeniósł się z kolei na drogi. Konieczność zwiększenia możliwości przemieszczania się niezbędnego do zaspokojenia nowych potrzeb narzucanych przez zmianę sytuacji gospodarczej znacznie zwiększyła zapotrzebowanie na transport kołowy, co doprowadziło do wzrostu liczby prywatnych środków transportu. Propozycje reformy polityki spójności po 2007 r., pod względem rozporządzeń i strategicznych wytycznych, zakładają, że warunkiem wzrostu i zwiększenia zatrudnienia jest zapewnienie przedsiębiorstwom dostępu do odpowiedniej infrastruktury transportowej.

Nowoczesne infrastruktury, uwzględniające kwestie trwałości ochrony środowiska, stanowią ważny czynnik wpływający na atrakcyjność regionu. Podlega to pewnym zasadom.

Po pierwsze, chodzi o zastosowanie obiektywnych kryteriów w celu określenia poziomu i charakteru inwestycji infrastrukturalnych, np. ich potencjalne skutki powinny być mierzone w zależności od poziomu rozwoju, rodzaju działalności gospodarczej, gęstości infrastruktury lub natężenia ruchu w danym regionie. Podobnie jeśli chcemy określić skutki społeczne, należałoby dokonać oceny wpływu projektu na środowisko.

Po drugie, zgodnie z treścią białej księgi, trzeba jak najlepiej przestrzegać zasady trwałości środowiska. Głównym celem powinno być ograniczenie w Europie transportu kołowego na rzecz rozwoju innych gałęzi transportu oraz transportu łączonego.

Po trzecie, regiony konwergencji powinny być objęte szczególną troską. Modernizacja ich sieci kolejowej powinna odbywać się na podstawie opracowanego planu priorytetowych odcinków, tak aby zapewnić ich współdziałanie w ramach ERTMS (*European Rail Traffic Management System*, Europejski System Zarządzania Ruchem Kolejowym)¹⁸.

Po czwarte, inwestycjom infrastrukturalnym w sektorze transportu powinno towarzyszyć odpowiednie zarządzanie ruchem, ze szczególnym naciskiem na bezpieczeństwo, zgodnie z normami krajowymi i unijnymi. Strategie krajowe i regionalne powinny uwzględniać konieczność dążenia do bardziej zrównoważonego i bardziej ekologicznego rozdziału środków transportu, który by godził potrzeby

¹⁸ Finansowanie ERTMS — narzędzie służące ustanowieniu zintegrowanego oraz inteligentnego systemu kolejowego w Europie. Pozwala zmniejszać koszty transportu, poprawić punktualność i bezpieczeństwo, tym samym zwiększając konkurencyjność Europejskiego systemu kolejowego. Kolejność priorytetów ERTMS jest następująca: korytarze transportu towarowego, korytarze kolei dużych prędkości, projekty priorytetowe TEN, pozostałe elementy sieci TEN, inne linie kolejowe. Obecnie TEN-T finansuje sześć korytarzy transportu towarowego.

gospodarcze i środowiskowe. Strategie te powinny również zawierać inteligentne systemy transportowe i platformy multimodalne, a w szczególności wprowadzać technologie ERTMS i SESAME (Program modernizacji zarządzania ruchem lotniczym).

Intermodalność, interoperacyjność to dwa główne czynniki zrównoważonego transportu. Biała księga europejskiej polityki transportu wytyczyła drogę do zrównoważenia gałęzi transportu na korzyść tych, które są najbardziej przyjazne dla środowiska. Potrzeba przemieszczania się rośnie w Unii znacznie szybciej niż możliwości infrastrukturalne. Częstym skutkiem tego jest duże natężenie ruchu na głównych arteriach drogowych i kolejowych, w miastach i w powietrzu. Połączenia z regionami peryferyjnymi pozostają niewystarczające.

Drugim negatywnym skutkiem, będzie wzrost ruchu kołowego zamiast środków transportu bardziej przyjaznych dla środowiska, takich jak kolej lub krótkodystansowy transport morski. W związku z tym, jak skutecznie zaspokoić potrzeby w zakresie przemieszczania się, ograniczając równocześnie niedogodności związane z transportem?

Wobec tego dylematu Biała księga europejskiej polityki transportu (2001) określiła drogę, w perspektywie do 2010 roku, prowadzącą do zrównoważenia gałęzi transportu z korzyścią dla tych najbardziej przyjaznych dla środowiska. Cel ten stanowi najbardziej widoczny wkład, jaki Komisja może wnieść w zrównoważony rozwój, w wywiązanie się z Protokołu z Kioto i w bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego Unii. Wiąże się to ze znaczną redukcją zużycia paliw kopalnych, co doprowadzi również do zmniejszenia emisji CO₂, za które w 28% odpowiedzialny jest transport. Wśród alternatyw konkurencyjnych dla transportu drogowego pierwszoplanową rolę odgrywa intermodalność.

Czas odosobnionych rozwiązań już minął. Podjąć należy czynności, aby rozwinąć te gałęzie transportu, które oferują potencjalnie duże możliwości w efektywnie zarządzanej sieci, gdzie wszystkie usługi się uzupełniają. Fakt ten, jest podstawowym warunkiem, aby rozwiązać problem z natężeniem ruchu i zanieczyszczeniem oraz by zapewnić lepszy stosunek kosztów do efektywności w wykorzystywaniu źródeł energii. Osiągnięcie tych celów wiąże się z promocją kolei, krótkodystansowego transportu morskiego i żeglugi śródlądowej. Ku temu są ważne powody, np. przy odległości 1 km — 1 kg ropy pozwala przemieścić 50 ton transportem kołowym, 90 ton koleją, a 127 ton drogą wodną. Sukces polityki intermodalności zakłada, że na samym początku zostaną podjęte wysiłki w celu zapewnienia technicznej harmonizacji i „współdziałania” systemów.

Według unijnego programu Marco Polo¹⁹ jest doprowadzenie, aby intermodalność była konkurencyjną i ekonomicznie uzasadnioną rzeczywistością. Trzynaście najlepszych działań z pierwszego cyklu programów zamierza przesunąć 13,6 miliarda t/km ładunku przewożonego zatłoczonymi drogami na inne środki transportu, np. o zapewnienie przewozu towarów pomiędzy portem w Genui a portem w Barcelonie w czasie 13 godzin dzięki użyciu szybkich statków. Usługa ta pomogłaby przewoźnikom zrezygnować z korzystania z najbardziej zatłoczonych autostrad w Europie i to za konkurencyjną cenę. W lipcu 2004 r. Komisja Europejska w drugim pakiecie Marco Polo na lata 2007–2013 dysponującym budżetem w wysokości 740 milionów euro

¹⁹ Marco Polo powstał w 2003 r., z budżetem 102 mln euro.

program Marco Polo II²⁰, który będzie obejmował kraje sąsiadujące z UE, proponuje nowe rodzaje działań — „autostrady morskie” oraz działania zmierzające do redukcji natężenia ruchu. Komisja szacuje, że każde zainwestowane euro będzie generować co najmniej 6 euro w korzyściach środowiskowych i społecznych. Intermodalności musi towarzyszyć rozwój technologiczny zapewniający większą przepustowość sieci, ułatwiający mobilność i podnoszący poziom bezpieczeństwa we wszystkich gałęziach transportu.

Działania te są niezbędne, by zapewnić techniczną intermodalność systemów transportu, w szczególności w zakresie teleinformatyki, opłat drogowych, zarządzania ruchem lotniczym i różnymi sieciami kolejowymi. Po latach badań przeszliśmy do fazy wdrożenia. Sytuacja ta, stwarza Komisji możliwość zrealizować trzy najbardziej ambitne projekty przemysłowe: system radionawigacji satelitarnej Galileo, europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) i projekt techniczny SESAME, który będzie operacyjnym instrumentem wsparcia przepisów prawnych dotyczących Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej.

Bibliografia

1. Bajanowski M., *Wspólnotowa pomoc regionalna w sferze infrastruktury transportu i jej wpływ na spójność gospodarczą obszaru Unii Europejskiej*, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Zeszyty Naukowe, s. 85.
2. Crozet Y, Uniwersytet Lyon2, Dyrektor LET (Laboratorium Ekonomii Transportu), UMR CNRS nr 5593).
3. *ESDP. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, Luxembourg 1999.
4. Janecki R., *Publiczny regionalny transport pasażerski jako czynnik konkurencyjności regionów*, materiały konferencji naukowej: „Transport Polski w europejskiej przestrzeni gospodarczej”, Akademia Ekonomiczna w Katowicach, Katowice 2004.
5. *Priorytetowe Projekty Transeuropejskiej Sieci Transportowej do 2020 r. — Raport Grupy Wysokiego Szczebla*, Komisja Europejska, Bruksela 2003; http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_en.htm.
6. *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration* (Raport MacDougalla), Komisja Europejska, Bruksela 1977.

²⁰ Projekt Marco Polo II, przeznaczony na lata 2007–2013, to instrument pomocy finansowej wspierający konkurencyjność transportu kombinowanego. Celem ogólnym tego programu jest redukcja kongestii ruchu drogowego oraz zmniejszenie niekorzystnego wpływu na środowisko całego systemu transportowego. Marco Polo II wspiera wyłącznie projekty, które leżą na trasach międzynarodowych. Program ten wspiera pięć typów projektów: zakładające transport intermodalny, drogi śródlądowe i morskie; projekty wprowadzające zmiany do sposobu, w jaki prowadzony jest poza drogowy transport towarów; działania zwiększające wiedzę w sektorze logistycznym, a także wspierające procedury kooperacji na rynku przewozu towarów; działania zmniejszające kongestię ruchu: modyfikacja istniejącej infrastruktury, integrowanie transportu z produkcją; działania związane z autostradami oraz z transportem morskim.

7. Wegener M., Eskelinen H., Fürst F., Schurmann C., Spiekermann K., *Indicators of Geographical Position. Final Report of the Working Group "Geographical Position" of the Study Programme on European Spatial Planning*, IRPUD, Dortmund 2000.

