

Adam PRZYBYŁOWSKI

ZARZĄDZANIE ZRÓWNOWAŻONYM TRANSPORTEM W POLSCE W KONTEKŚCIE ZNOWELIZOWANEJ POLITYKI TRANSPORTOWEJ UE

Streszczenie

Zarządzanie w dziedzinie transportu wymaga od władz publicznych uwzględnienia wszystkich aspektów zrównoważonego rozwoju, takich jak emisje, hałas, użytkowanie gruntów oraz różnorodność biologiczna. Niezbędne jest także oparcie przewidzianych do realizacji działań na długoterminowej wizji mobilności ludzi i towarów, która obejmuje cały system transportowy, oraz na uzupełniających ją działaniach na poziomie całego obszaru UE, a także na poziomie krajowym i regionalnym. Strategiczne planowanie rozwoju transportu powinno być oparte o realne możliwości finansowania i wykonania tego typu inwestycji. Artykuł, opierając się na dostępnych dokumentach strategicznych oraz danych, prezentuje uwarunkowania zarządzania zrównoważonym transportem w Polsce w kontekście aktualnych założeń strategicznych UE, ze szczególnym uwzględnieniem znowelizowanej w marcu 2011 roku Białej Księgi dotyczącej transportu.

WSTĘP

Pojęcie zrównoważenia obejmuje zintegrowane działania, konieczność podejmowania skoordynowanych decyzji między różnymi sektorami gospodarki, grupami interesów oraz systemami legislacyjnymi. Proces ten powinien odbywać się w ramach tworzenia i realizacji polityk zrównoważonego rozwoju na różnych poziomach zarządzania: międzynarodowym, regionalnym, krajowym i lokalnym. Realizacja założeń znowelizowanej w marcu 2011 roku Białej Księgi dotyczącej transportu może okazać się sporym wyzwaniem dla krajów członkowskich UE, zwłaszcza dla takich państw jak Polska, między innymi ze względu na obecny stan systemu transportowego i opóźnienia w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych jej regionów.

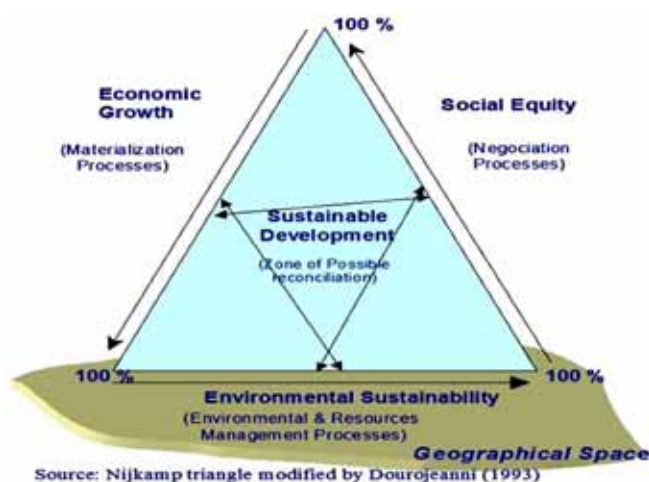
1. KONCEPCJA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO I ZAKTUALIZOWANA POLITYKA TRANSPORTOWA UE

1.1. Koncepcja rozwoju zrównoważonego

Zrównoważony to taki rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie zagrażając możliwościom zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń (Raport Brundlandt). Opiera się na dwóch podstawowych pojęciach:

- pojęciu „potrzeb”, w szczególności podstawowych potrzeb najbiedniejszych na świecie, którym należy nadać najwyższy priorytet,
- pojęciu ograniczeń, narzuconych zdolności środowiska do zaspokojenia potrzeb obecnych i przyszłych przez stan techniki i organizacji społecznej.

Według tej doktryny cywilizacja osiągnęła poziom dobrobytu możliwy do utrzymania, pod warunkiem odpowiedniego gospodarowania. Model takiej gospodarki zakłada odpowiednio i świadomie ukształtowane relacje pomiędzy wzrostem gospodarczym, dbałością o środowisko (nie tylko przyrodnicze, ale także sztuczne – wytworzone przez człowieka) oraz zdrowiem człowieka (rys. 1.) [1]. Doktryna zrównoważonego rozwoju dąży do sprawiedliwości społecznej poprzez m.in. ekonomiczną i środowiskową efektywność przedsięwzięć zapewnioną m.in. przez ścisły rachunek kosztów produkcji rozciągający się również w bardzo złożony sposób na zasoby zewnętrzne.



Rys. 1. Trójkąt zrównoważonego rozwoju [1].

1.2. Znowelizowana polityka transportowa UE

UE jest jednym z bardziej aktywnych „promotorów” idei zrównoważonego rozwoju. W obszarze polityki transportowej UE dąży do zmiany struktury popytu poprzez przesunięcie popytu potencjalnego z sektora przewozów drogowych w kierunku transportu kolejowego, wodnego, śródlądowego i morskiego - żeglugi bliskiego zasięgu oraz promowania rozwoju transportu kombinowanego, a także zbiorowego transportu publicznego. Znowelizowane cele wspólnej polityki transportowej opierają się na dwóch założeniach [2]:

- mobilność jest kluczowa dla dobrobytu Europy i swobody przepływu jej obywateli;
- negatywne efekty tej mobilności, tj.: konsumpcja energii, wpływ na zdrowie i środowisko, muszą zostać zredukowane.

Znowelizowana Biała Księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” z 23 marca 2011 [3] oznacza nowe wyzwania dla polityk transportowych krajów członkowskich. Nowo przyjęty dokument zmusza także do zmiany kontekstów i kryteriów w ocenie zrealizowanych, realizowanych i planowych projektów w infrastrukturze transportu (tab. 1).

Jak widać w powyższej tabeli, założone cele do osiągnięcia w perspektywie aż do roku 2050 są bardzo ambitne i skoncentrowane na zapewnieniu zrównoważonego rozwoju transportu. Implementacja tych założeń, zwłaszcza w nowych krajach członkowskich UE, będzie wymagała między innymi pilnych zmian w sposobie zarządzania transportem, tak by usprawnić chociażby procesy decyzyjne.

Według Komisji Europejskiej, rozwój systemu transportowego UE nie następuje z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Przez kolejne 40-lecie – do 2050 r. rozwój sektora nie może przebiegać w ten sam sposób. Przy obecnych trendach, zależność transportu od

ropy może wynosić w 2050 r. ok. 90 %, zaś jedynie niewiele ponad 10 % energii pochodzić będzie ze źródeł odnawialnych (jest to cel na rok 2020). Emisje CO₂ z transportu do 2050 r. byłyby o jedną trzecią większe, niż w roku 1990. Koszty zatorów komunikacyjnych według obecnych trendów wzrosną do 2050 r. o około 50 %. Zwiększy się różnica w dostępności między obszarami centralnymi UE a jej peryferiami. Wzrastać będą również koszty społeczne wypadków i zanieczyszczenia hałasem. Konieczne jest oddzielenie wzrostu gospodarczego od zapotrzebowania na transport [4]. Niezwykle ważne jest także monitorowanie wskaźników związanych ze zrównoważonym transportem [5].

Tab. 1. Główne cele do osiągnięcia wg założeń Białej Księgi UE z 2010 r. [3]

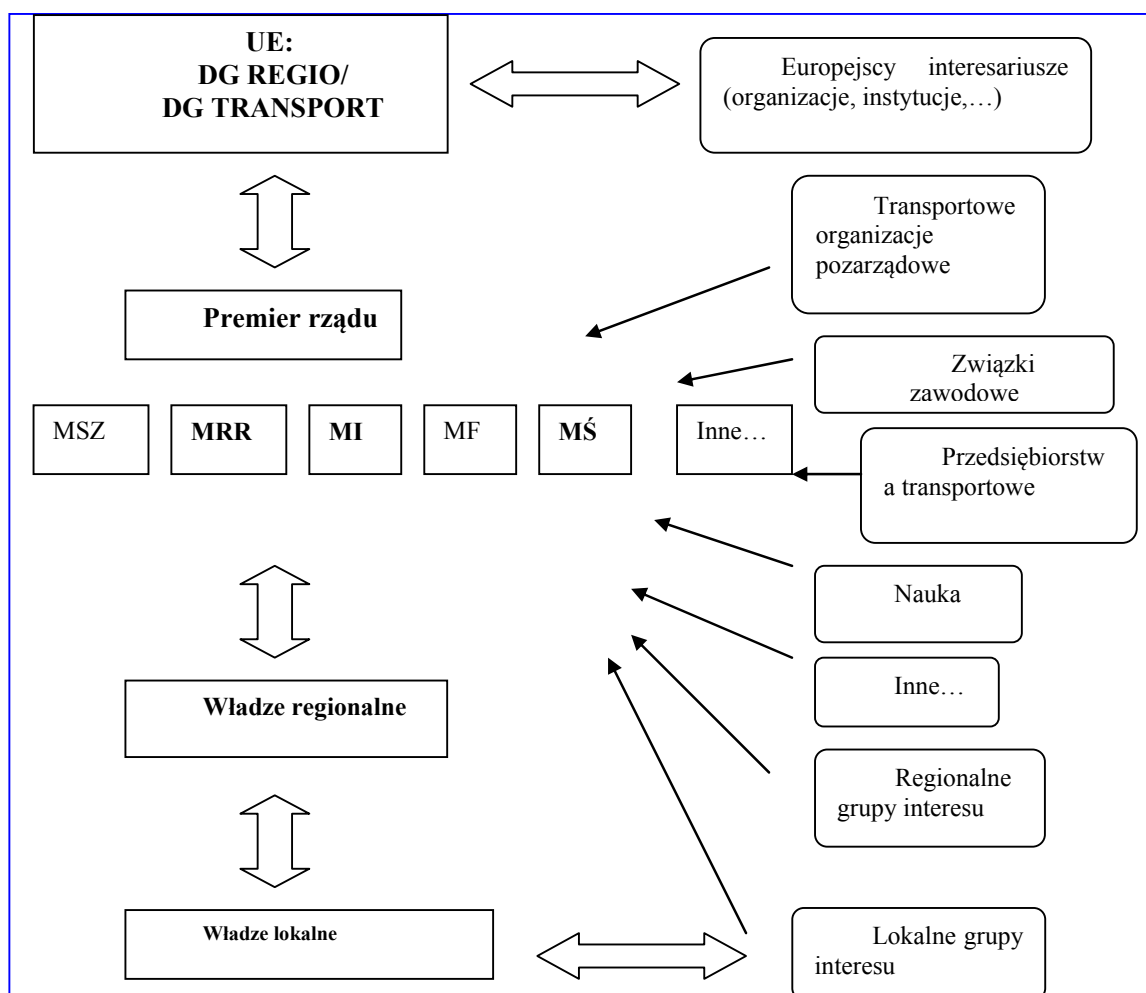
1. Rozwój i wprowadzenie nowych paliw i systemów napędowych zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju	2. Optymalizacja działania multimodalnych łańcuchów logistycznych, m.in. poprzez większe wykorzystanie bardziej energooszczędnych środków transportu	3. Wzrost efektywności korzystania z transportu i infrastruktury dzięki systemom informacji i zachętom rynkowym
<p>1.1. zmniejszenie o połowę liczby samochodów o napędzie konwencjonalnym w transporcie miejskim do 2030 r., eliminacja ich z miast europejskich do 2050 r.; osiągnięcie zasadniczo wolnej od emisji CO₂ logistyki w dużych ośrodkach miejskich do 2030 r.</p>	<p>2.1. do 2030 r. 30 % drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu, np. kolej lub transport wodny, a 50% do roku 2050</p>	<p>3.1. wprowadzenie do 2020 r. zmodernizowanej infrastruktury zarządzania ruchem lotniczym (SESAR) oraz zakończenie prac nad Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym oraz równoważnych systemów zarządzania transportem lądowym i wodnym (ERTMS , ITS , SSN i LRIT , RIS), a także europejskiego systemu nawigacji satelitarnej (Galileo).</p>
<p>1.2. 40% udział paliw o niskiej emisji w lotnictwie; 40% spadek emisji w żegludze</p>	<p>2.2. do 2050 r. ukończenie szybkiej europejskiej sieci kolejowej; trzykrotny wzrost istniejącej sieci szybkich kolei do 2030 r. oraz zachowanie gęstej sieci kolejowej we wszystkich państwach członkowskich; do 2050 r. większa część ruchu pasażerskiego na średnie odległości powinna odbywać się koleją</p>	<p>3.2. do 2020 r. ustanowienie ram europejskiego systemu informacji, zarządzania i płatności w zakresie transportu multimodalnego</p>
	<p>2.3. stworzenie do 2030 r. w pełni funkcjonalnej ogólnounijnej multimodalnej sieci bazowej TEN-T, zaś do 2050 r. osiągnięcie wysokiej jakości i przepustowości tej sieci, jak również stworzenie odpowiednich usług informacyjnych.</p>	<p>3.3. osiągnięcie prawie zerowej liczby ofiar śmiertelnych w transporcie drogowym</p>
	<p>2.4. do 2050 r. połączenie wszystkich lotnisk należących do sieci bazowej z siecią kolejową, najlepiej z szybkimi kolejami; zapewnienie, aby wszystkie najważniejsze porty morskie miały dobre połączenie z kolejowym transportem towarów oraz, w miarę możliwości, systemem wodnego transportu śródlądowego</p>	<p>3.4. przejście na pełne zastosowanie zasad „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci”</p>

2. ZARZĄDZANIE ZRÓWNOWAŻONYM TRANSPORTEM W POLSCE

Proces integracji europejskiej, zaowocował stworzeniem wielu struktur i instytucji wspólnotowych, określił również na nowo kompetencje poszczególnych aktorów na poziomie unijnym, narodowym, regionalnym i lokalnym. Wielopoziomowość rządzenia (multilevel governance) ma duże znaczenie: w tym systemie najistotniejszy jest klarowny rozdział kom-

petencji z zachowaniem zasady subsydiarności i w konsekwencji skuteczne podejmowanie decyzji w drodze negocjacji pomiędzy przedstawicielami poszczególnych szczebli, zarówno publicznych, jak i prywatnych, w układzie wertykalnym i horyzontalnym [6]. Schemat aktualnie istniejącego systemu instytucjonalnego (multilevel governance) w kontekście polskim przedstawia rys. 2. System instytucjonalny w odniesieniu do Polski (podobnie jak w przypadku innych krajów członkowskich) to bardzo złożony i kompleksowy układ, co wpływa niestety na niską efektywność realizacji inwestycji transportowych. Dotyczy to np. rozproszenia kompetencji w zakresie odpowiedzialności za kwestie unijnych inwestycji transportowych pomiędzy kilka różnych ministerstw – w Polsce MI, MRR, MŚ, MF.

Należy podkreślić, iż system transportowy w naszym kraju nie jest zrównoważony, ani też efektywny w kategoriach ekonomicznych czy też sprawny techniczne, co rodzi określone konsekwencje w sferze ekologicznej i społecznej. Stan infrastruktury transportowej w Polsce nie spełnia obecnie oczekiwań użytkowników krajowych dróg, kolei i innych gałęzi transportu. Nie zapewnia on również właściwej obsługi międzynarodowych strumieni ruchu towarowego w warunkach gwałtownego wzrostu przewozów, jaki nastąpił w ciągu ostatnich kilkunastu lat.



Rys. 2. Wieloszczeblowe zarządzanie polityki spójności i transportowej UE w odniesieniu do Polski [7]

Szybko rosną też wymagania użytkowników transportu wobec jakości usług przewozowych. Dotyczy to zwłaszcza skrócenia czasu przewozu, zwiększenia bezpieczeństwa przewozów oraz zapewnienia procesowi przewozowemu cech intermodalności. Wysoki stopień dekapitalizacji obiektów i urządzeń infrastrukturalnych, a także nie zawsze właściwe przestrzenne rozmieszczenie elementów sieci może utrzymywać bądź generować dysproporcje

między poszczególnymi regionami kraju. Poważne niedostatki infrastrukturalne występują we wszystkich gałęziach transportu. Istniejący układ sieci transportowej z powodu braku odpowiedniej sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz szybkich kolei nie służy efektywnej alokacji zasobów i nie zapewnia właściwej jakości obsługi przewozów pasażerskich i towarowych. Modernizacji wymagają również porty morskie, lotnicze i rzeczne [8].

Potrzebne są instrumenty zwiększające innowacyjność rozwiązań technicznych i w wyborze pomiędzy gałęziami transportu w dziedzinie infrastruktury transportu. Rutynowe podejście zwiększania ilości dróg i autostrad, polegające na kierowaniu większości nakładów na te cele zaprzecza zasadzie równoważenia rozwoju. Po dekadach intensywnej rozbudowy infrastruktury drogowej w UE-15, od lat ok. 20. obserwuje się większy nacisk na doskonalenie infrastruktury transportu kolejowego, śródlądowego i morskiego. Podobnie wygląda sprawa z doskonaleniem systemów transportu publicznego w dużych europejskich miastach, z którego korzysta rosnąca liczba pasażerów, rezygnujących z dojazdów do pracy samochodem osobowym. Zintegrowane regionalne systemy komunikacji publicznej to wymóg UE. Polska zobowiązana jest do realizacji tej dyrektywy do 2013 r. W ramach regionalnych zintegrowanych systemów komunikacji publicznej funkcjonują zintegrowane bilety na wszystkie jej rodzaje i liczne systemy ulg grupowych czy strefowych, czy czasowych, które zachęcają pasażerów do korzystania z usług transportu publicznego. Wsparciem dla takich systemów są wysokie koszty parkowania samochodów w miastach czy też parkingi rowerowe na tysiące rowerów, które lokalizowane są przy stacjach kolejowych czy metra. Wszystkie te rozwiązania nie są jeszcze w Polsce spotykane. Dojrzałość społeczności miejskich i przestawienie na usługi zintegrowanego transportu miejskiego będzie nowym czynnikiem jakościowym wpływającym na strukturę popytu na transport [9].

Wiele będzie zależało od działań władz szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego. Przykładowo władze regionu pomorskiego, biorąc pod uwagę sytuację społeczno-gospodarczą i analizę SWOT województwa, opracowały Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego do roku 2020, która ma bazować na przewyżczeniu słabych stron dla jak najlepszego wykorzystania stojących przed nim szans. Przewiduje ona, że „województwo pomorskie 2020 roku to znaczący partner w Regionie Morza Bałtyckiego – region czystego środowiska; wysokiej jakości życia; rozwoju opartego na wiedzy, umiejętnościach, aktywności i otwartości mieszkańców; silnej i zróżnicowanej gospodarki; partnerskiej współpracy; atrakcyjnej i spójnej przestrzeni, a także kultywowania wielokulturowego dziedzictwa oraz tradycji morskich i solidarnościowych”. Wizji tej mają służyć nowe priorytety, cele strategiczne i ich kierunki działań. Jednocześnie, analizując szczegółowo realizację tych założeń w praktyce można zauważyć, iż nie wszystkie decyzje w regionie są podejmowane w duchu zrównoważonego zarządzania transportem, choć takie inicjatywy jak np. Kolej Metropolitarna czy tramwaj wodny to dobre przykłady strategicznego zrównoważonego zarządzania transportem.

Należy na koniec podkreślić, iż same inwestycje transportowe nie są wystarczającą dźwignią rozwoju gospodarki w regionach. Potrzebne są sensowne strategie i programy regionalne, które uwzględniałyby szerzej rozumiane inwestycje infrastrukturalne. Pomocne w tych przedsięwzięciach może być partnerstwo oparte o rozbudowaną i efektywną sieć współpracy instytucjonalnej, koordynowaną przez samorządy wojewódzkie i obejmującą jednostki samorządu terytorialnego, partnerów społeczno-gospodarczych, uczelnie, organizacje przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, instytucje rządowe, a także inne regiony i instytucje krajowe i zagraniczne [10].

PODSUMOWANIE

Reasumując, należy zastanowić się czy obecny system instytucjonalny w kontekście zarządzania zrównoważonym rozwojem transportu na wszystkich poziomach rządzenia (od wspólnotowego po lokalny) jest właściwie ustrukturyzowany i czy funkcjonuje efektywnie.

Trzeba podkreślić, iż w wielu krajach członkowskich UE ujawniają się trudności w praktycznym wdrażaniu idei zrównoważonego rozwoju. W Polsce, mimo deklarowania chęci realizacji zrównoważonego rozwoju na poziomie opracowanych przez administrację rządową dokumentów operacyjnych, najwięcej środków w skali kraju przeznaczają się na infrastrukturę drogową (drogi krajowe: 33,3%, autostrady: 16,6%). Podobnie jest w województwie pomorskim, choć tu ze względu na nadmorskie położenie w większym stopniu uwzględnia się projekty przyjazne środowisku.

Istnieje konieczność godzenia procesów rozbudowy niezbędnej infrastruktury transportu z zasadą równoważenia rozwoju poprzez szukanie selektywnych i optymalnych rozwiązań na poziomie regionów i poziomie lokalnym. Spośród innych instrumentów należy wymienić: znacznie szersze stosowanie zasady prawdziwej, a nie fasadowej, partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji o przebiegu dróg, autostrad i innych elementów infrastruktury transportu, by wyważać w tym procesie interesy społeczności lokalnych i regionalnych, ich ambicje rozwojowe i uwzględniać w procesach inwestycyjnych aspekty ochrony środowiska w znacznie bardziej strategiczny niż dotąd sposób. Dalsza decentralizacja państwa i finansów publicznych oraz większy zakres decyzyjności na szczeblu regionalnym także sprzyjałyby harmonizacji działań inwestycyjnych z wyzwaniem rozwoju trwałego.

Propozycje celów do osiągnięcia w horyzoncie do 2050 roku, zawarte w znowelizowanej Białej Księdze z marca 2011 roku, wychodzą naprzeciw dążeniu do zrównoważonego rozwoju transportu. Istnieje jednak obawa, że tylko nieliczne państwa i regiony UE będą w stanie im sprostać. W Polsce takim praktycznym testem na zarządzanie zrównoważonym transportem będzie sprawność funkcjonowania systemu elektronicznego poboru opłat drogowych, który zaplanowano od 1 lipca 2011 roku.

Artykuł powstał na podstawie pracy naukowej finansowanej ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy.

SUSTAINABLE TRANSPORT MANAGEMENT IN POLAND IN THE CONTEXT OF THE EU TRANSPORT POLICY

Abstract

Sustainable transport management requires from public authorities supporting greater use of public and non-motorized transport and promotion of an integrated approach to policy making including policies and planning for land use, infrastructure, public transport systems and goods delivery networks, with a view to providing safe, affordable and efficient transportation, increasing energy efficiency and reducing pollution, congestion and also adverse health effects. Based on the available strategic documents and statistical data, the paper presents the sustainable transport management in Poland in the context of the updated EU transport.

BIBLIOGRAFIA

1. Dourojeanni A., *Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable: Aplicados a Microrregiones y Cuencas*, Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas (ILPES). Documento 89/05/Rev1., (1993); Nijkamp P., *Regional Sustainable Development and Natural Resource Use*. In World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D.C., (1990).
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Keep Europe moving – Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European*

- Commission's 2001 Transport White Paper*, Commission of the European Communities, COM (2006) 314 final, Brussels 2006.
3. *WHITE PAPER Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system/** COM/2011/0144 final – eurlex.europa.eu.
 4. Ponthieu E., *European Economic and Social Committee (EESC). Towards an integrated and coordinated sustainable logistics and transport policy for Europe*. Roma, 19 June 2008.
 5. Borys T., *Pomiar zrównoważonego rozwoju transportu*, [w:] Kiełczewski D., Dobrzańska B. (red.), *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*. Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok, 2009.
 6. Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*, *American Political Science Review*, 2003, Vol. 97, No. 2.
 7. Schauer T., et. al., *Civil Society Monitoring the EU Strategy for Sustainable Development. From Commenting to Shared Ownership*. Permanent Representation of Austria to the EU, Brussels, 2006.
 8. Burnewicz J., *Wizja struktury transportu oraz rozwoju sieci transportowych do roku 2033 ze szczególnym uwzględnieniem docelowej struktury modelowej transportu*, <http://www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/>, 2008-01-15.
 9. *Development Strategy for the Pomorskie Voivodship– July 2005*, www.woj-pomorskie.pl/downloads/ASRWP_tekst, 2007-08-09.
 10. Parteka T., *Przemysły morskie i infrastruktura techniczna w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego do 2020 roku*, [w:] Grzelakowski A. S., Krośnicka K. (red. nauk.), *Przemysły morskie w polityce regionalnej UE*. AM w Gdyni, Gdynia, 2007.
 11. Przybyłowski A., *European Union transport and cohesion policies in the context of rural development*. Warsaw, 2008.

Autor: dr Adam Przybyłowski – Akademia Morska w Gdyni