

Ocena Wstępnego Programu Operacyjnego „Konkurencyjność transportu” w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013

SPIS TREŚCI

1. Uwagi wstępne: NPR 2007-2013 jako podstawa PO „Konkurencyjność transportu”	2
2. Trafność diagnozy transportu i jej spójność z oceną sytuacji makroekonomicznej w Polsce i Unii Europejskiej w tekście wstępnego PO „Konkurencyjność transportu”	4
2.1. Spójność diagnozy z oceną sytuacji społeczno-gospodarczej Polski	5
2.2. Spójność diagnozy z oceną sytuacji społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej	6
2.3. Użyteczność informacji diagnostycznych w formułowaniu strategii sektorowej	7
2.4. Poprawność formy diagnozy w sferze transportu	11
3. Poprawność analizy dotychczasowej pomocy przedakcesyjnej oraz z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla sektora	11
4. Poprawność analizy SWOT sektora transportu	11
5. Ocena sformułowania i opisu celu głównego programu	13
6. Ocena wyboru priorytetów i celów szczegółowych programu	15
7. Poprawność opisu strategii realizacji celów	16
8. Spójność wyróżnionych działań z priorytetami	17
9. Poprawność proponowanych wskaźników monitorowania priorytetów	22
10. Poprawność indykatywnych planów finansowych priorytetów	23
11. Zgodność zasad wyboru projektów z ogólnie obowiązującymi zasadami oceny ekonomiczno-społecznej	24
12. Kompletność opisu systemu realizacji programu operacyjnego	25
13. Zakończenie i wnioski	26

1. Uwagi wstępne: NPR 2007-2013 jako podstawa PO „Konkurencyjność transportu”

Analiza Wstępnego Programu Operacyjnego „Konkurencyjność transportu” (POKT) w oparciu o Wstępny projekt Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 w wersji z czerwca 2005 r. oraz w oparciu o analizy innych krajowych oraz wspólnotowych dokumentów strategicznych prowadzi do wniosku, że w treści tak zatytułowanego dokumentu mieszczą się założenia odmienne od oczekiwań podmiotów, do których ten dokument zostanie zaadresowany. Transport jest czynnikiem, który może zwiększać wzrost, konkurencyjność i spójność gospodarki UE, w tym i Polski, pod warunkiem, że sektor ten jako całość sam będzie konkurencyjny. Tymczasem w NPR dwa programy operacyjne odnoszące się do transportu (PO Infrastruktura drogowa i PO Konkurencyjność transportu), będące jakoby odzwierciedleniem priorytetów zaproponowanych przez Komisję Europejską w „Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych dla Wzrostu Gospodarczego i Zatrudnienia w latach 2005-2008” (znowelizowana Strategia Lizbońska), sztucznie dzielą problem konkurencyjności między transport drogowy i pozostałe gałęzie transportu w ramach programu horyzontalnego nr 2 „Infrastruktura transportowa”, obejmującego także przesyłanie energii elektrycznej. Aby właściwie w NPR ująć problematykę konkurencyjności transportu, należałoby ją umieścić w inaczej zdefiniowanym programie horyzontalnym, nie ograniczając tego do spojrzenia przez pryzmat infrastruktury transportowej. O konkurencyjności usług transportowych decydują przede wszystkim przedsiębiorstwa zdolne do funkcjonowania w systemie gospodarki rynkowej, racjonalnie korzystające także z innych niż infrastruktura czynników produkcji i umiejętności operowania na rynku.

Czerwcową wersję NPR nie ułatwia zadania Ministerstwu Infrastruktury w poprawnym przygotowaniu programów operacyjnych. Tekst NPR w odniesieniu do transportu zawiera bowiem szereg niekonsekwencji, a nawet sprzeczności. Wzajemne związki i dokonane agregacje problemów widzianych przez pryzmat pojęć „kierunek działań”, „przedsięwzięcia i działania”, „priorytety”, „programy horyzontalne – kierunki rozwoju”, „programy operacyjne” nie są przejrzyste i często są semantycznym mnożeniem pojęć. O ile w opisie systemu realizacyjnego (paragrafy 165-172) i w aneksie 1 zawierającym zarys programów operacyjnych wymienia się oba wspomniane transportowe programy operacyjne, o tyle w opisie działań służących realizacji priorytetów strategicznych (paragrafy 123-147) kierunkowi nr 18 „Rozwój i modernizacja infrastruktury transportowej” przypisano 7 działań: 1) budowa i przebudowa infrastruktury drogowej, 2) budowa i przebudowa infrastruktury kolejowej, 3) rozwój transportu lotniczego, 4) modernizacja i rozbudowa transportu drogą

wodną, 5) poprawa efektywności ekonomicznej i organizacji infrastruktury transportowej, 6) poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, 7) rozwój transportu intermodalnego.

Kolejną niekonsekwencją w czerwcowym tekście NPR jest wyróżnienie w paragrafie 169 jeszcze innych nazw transportowych programów operacyjnych: 1) konkurencyjności transportu, 2) infrastruktury transportu alternatywnego. W opisie działań służących realizacji priorytetów strategicznych (paragraf 123) w zamieszczonej tablicy kierunek działań nr 18 „Rozwój i modernizacja infrastruktury transportowej” został podporządkowany realizacji wyłącznie dwóch priorytetów: a) zatrudnienie, aktywizacja i mobilność, b) inwestycje i gospodarowanie przestrzenią, ale w opisie priorytetu „a” (paragraf 127) kierunek działań w sferze infrastruktury transportowej nie został w ogóle wymieniony. Natomiast kierunkowi nr 7 „Tworzenie warunków dla mobilności geograficznej pracowników” przypisano dodatkowo działanie „wspieranie rozwoju nowoczesnego transportu miejskiego i podmiejskiego”, nie wymieniane w kierunku 18..

Inwestując w rozwój infrastruktury transportowej można osiągnąć cele, które zarówno polegają na zwiększaniu konkurencyjności transportu i konkurencyjności całej gospodarki, jak i cele nie mające związku z konkurencyjnością (poprawa bezpieczeństwa i zmniejszenie uciążliwości ekologicznej, poprawa poziomu i jakości życia społeczeństwa itp.). To rozróżnienie powinno mieć odzwierciedlenie w nazwach transportowych programów operacyjnych na lata 2007-2013. Przedstawiony w czerwcowej wersji NPR w paragrafie 172 (tabela 1) układ 13 sektorowych i 16 regionalnych programów operacyjnych nie jest spójny z omówionym w paragrafie 123 układem 24 kierunków działania i 126 przedsięwzięć. Powoduje to, że trudno jest logicznie i komplementarnie opracować programy operacyjne ujęte w programie horyzontalnym „Infrastruktura transportowa”: 1) PO Infrastruktura drogowa, 2) PO Konkurencyjność transportu.

Zwraca uwagę niekonsekwencja w nazwach obu transportowych programów operacyjnych. W obu chodzi o przygotowanie warunków do pełnej absorpcji funduszy unijnych w procesie modernizacji infrastruktury transportowej, pozwalającej zwiększyć konkurencyjność międzynarodową polskiego transportu. W PO Konkurencyjność transportu ograniczonym do transportu kolejowego, morskiego, śródlądowego i lotniczego oprócz modernizacji infrastruktury przewidziano także finansowanie działań wspierających restrukturyzację i prywatyzację spółek Grupy PKP, unowocześnienie taboru kolejowego, modernizację floty morskiej, odnowę tonażu wodnego śródlądowego, budowę centrów logistycznych, wspieranie transportu miejskiego i rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych (w priorytecie 4 dodatkowo wymienia się infrastrukturę energetyczną). Nie jest poprawne programowanie modernizacji taboru w wybranych (politycznie słusznych) gałęziach transportu w ramach programu horyzontalnego "Infrastruktura transportowa". Jeżeli dopuszcza się pomoc publiczną w sferze czysto handlowej transportu (a jest nią zaopatrzenie w środki transportu i wyposażenie), należałoby to zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej stosować w całym transporcie (także samochodowym) i programować to działanie w odrębnym programie nazwanym np. „nowoczesny i czysty ekologicznie tabor transportowy”. Lepiej jednak nie rozróżniać działań w sferze infrastruktury i taboru

transportowego, a programować rozwój polskiego transportu pod kątem tworzenia: 1) sprawnego i efektywnego systemu transportowego, 2) międzynarodowej konkurencyjności transportu. Należy zwrócić uwagę na konkretny (międzynarodowy) wymiar wspierania przez państwo konkurencyjności transportu. Nie może tu być mowy o wspieraniu konkurencyjności np. transportu kolejowego wobec transportu samochodowego – tę kwestię musi rozstrzygać rynek i przedsiębiorcy, nie może ona ulec sztucznemu ustawieniu przez władze publiczne.

Trudno być optymistą co do rzeczywistego wzmocnienia konkurencyjności międzynarodowej polskiego transportu, jeśli państwo będzie sprzyjać gałęziom dotychczas nie wykazującym zdolności do poprawy tej konkurencyjności, a traktować restrykcyjnie jedyną realnie konkurencyjną gałąź, jaką jest transport samochodowy (wyrazem tej konkurencyjności jest wzrost udziału polskich przewoźników samochodowych w wolumenie polskiego handlu zagranicznego w tonach z 1,2% w 1985 r. do 10,2% w 1995 r. i 19,0% w 2004 r.) oraz wysoki udział (ponad 72%) w podziale rynku samochodowych przewozów ładunków phz. Tej korzystnej dla Polski sytuacji nie można zepsuć. Trudno uwierzyć, że można uczynić konkurencyjną sferę działalności gospodarczej, która nie jest w stanie przetrwać na rynku bez reanimacyjnych działań państwa - jest nią kolej europejska i polska pochłaniająca rocznie wyższe dotacje państwowe niż wartość sprzedaży usług na rynku (ponad 50 mld €). Nadmierne wspieranie takich sfer jest ewidentnym marnotrawstwem środków publicznych. Z drugiej strony jeśli nawet programu operacyjnego odnoszącego się do rozwoju infrastruktury drogowej nie nazwie się w sposób sygnalizujący potrzebę wzrostu konkurencyjności, to nie znaczy, że ta konkurencyjność transportu samochodowego nie ulegnie wzmocnieniu.

Przedstawiony do oceny tekst PO „Konkurencyjność transportu” zaczyna się od diagnozy, a nie od wstępu pokazującego związek tego dokumentu z NPR 2007-2013. Wstęp taki jest konieczny, zwłaszcza, że jest to tylko jeden z transportowych programów operacyjnych.

2. Trafność diagnozy transportu i jej spójność z oceną sytuacji makroekonomicznej w Polsce i Unii Europejskiej w tekście wstępnego PO „Konkurencyjność transportu”

Diagnoza transportu w Polsce stanowi najobszerniejszą część ocenianego programu operacyjnego. Jest ona nadmiernie szczegółowa i zawiera informacje nie mające istotnego znaczenia dla wykazania, jakie sfery infrastruktury transportowej zasługują na przyspieszenie inwestycji prowadzących do wzrostu konkurencyjności. W diagnozie tej zostały też zamieszczone informacje nie mające charakteru opisu i oceny sytuacji istniejącej, ale także prognozy i zamierzenia rozwojowe (strategie). Główna uwaga została skoncentrowana na sytuacji w transporcie kolejowym (25 stron tekstu), brak jest natomiast chociaż zwięzłego nawiązania do sytuacji w konkurencyjnym do kolei transporcie samochodowym.

2.1. Spójność diagnozy z oceną sytuacji społeczno-gospodarczej Polski

Diagnoza odnosi się do zagadnień stanowiących wyłącznie sektorowy (transportowy) charakter bez naświetlenia tła społeczno-gospodarczego kraju. W odniesieniu do wzrostu PKB powinno się ocenić tempo wzrostu popytu na transport. Unia Europejska od 2001 r. realizuje ideę *decouplingu* (rozdzielenia wzrostu makroekonomicznego od wzrostu popytu na transport), będącej wysoce kontrowersyjną koncepcją rozwiązania problemu nie nadążania inwestycji w infrastrukturze transportowej za wzrostem przewozów. W Polsce występuje tendencja odpowiadająca idei *decouplingu*: w latach 1995-2003 wskaźnik transportochłonności PKB obniżył się o połowę (patrz tablica 1), podczas gdy w UE-15 miał tendencję rosnącą.

Tablica 1 Wskaźniki transportochłonności PKB w Polsce w latach 1995-2003

tony/1mln EUR PKB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003:1995
kolejowe	2168	1846	1673	1372	1210	1037	806	788	873	0.40
samochodowe	10455	9017	8186	7159	6922	5997	5177	4950	5301	0.51
żegluga śr.	90	74	69	62	54	58	50	38	43	0.48
rurociągi	321	292	250	271	277	245	219	228	280	0.87
lotnictwo	0.21	0.23	0.27	0.22	0.19	0.16	0.13	0.14	0.16	0.78
RAZEM	13033	11229	10179	8864	8464	7337	6251	6005	6497	0.50
tkm/1000 EUR PKB	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003:1995
kolejowe	665	564	506	410	359	301	230	230	256	0.38
samochodowe	493	467	469	462	456	403	359	369	422	0.86
żegluga śr.	8	7	7	7	7	6	6	6	5	0.56
rurociągi	130	127	110	123	126	113	102	103	129	0.99
lotnictwo	0.7	0.7	0.9	0.7	0.6	0.5	0.4	0.4	0.5	0.66
RAZEM	1296	1165	1093	1003	949	824	698	708	812	0.63

Źródło: Baza danych statystycznych Katedry Badań Porównawczych Systemów Transportowych Uniwersytetu Gdańskiego. Sopot, sierpień 2005. Z tego samego źródła pochodzą dane następujących tablic tego opracowania.

Gdyby opierać się na ewolucji wskaźników transportochłonności PKB w Polsce w latach 1995-2003, w programowaniu inwestycji w infrastrukturze transportowej należałoby dawać wyraźny priorytet projektom drogowym i rurociągowym, a ograniczać realizację projektów kolejowych i wodnych śródlądowych. Wniosek taki jest odwrotny do idei twórców *decouplingu*, opierających swą koncepcję na sytuacji w krajach członkowskich UE-15. Nie można więc opierać się na szczegółowych wskaźnikach transportochłonności PKB przy programowaniu inwestycji w infrastrukturze transportowej.

Ważnym aspektem społeczno-gospodarczym diagnozy transportu w Polsce jest kwestia miejsc pracy. Dane GUS nie pozwalają ustalić ich liczby. Według badań autora niniejszej opinii w 2003 r. zatrudnienie to było następujące (tys. osób):

Transport samochodowy	303.8
Grupa PKP	140.6
Logistyka i spedycja	108.9
Obsługa turystyki	64.2
Usługi motoryzacyjne	58.4
Transport morski i śródlądowy	14.6
Transport lotniczy	4.1
RAZEM:	694.6
Zatrudnienie w gospodarce ogółem	13616.8
Sektor transportu, spedycji i logistyki (TSL) w % ogółu zatrudnionych w Polsce	5.1%

W zarobkowym transporcie samochodowym w 2003 r. pracowało 303,8 tys. osób (zatrudnionych w około 53500 przedsiębiorstwach), a wraz z logistyką i spedycją, obsługą turystyki oraz usługami motoryzacyjnymi liczba pracujących w sferze ściśle związanej z transportem samochodowym wynosiła 535 tys. osób (77,1% pracujących w sektorze). Liczba ta po akcesji do UE powinna rosnać w wyniku wprowadzenia surowszych norm czasu pracy kierowców, podczas gdy w transporcie kolejowym istnieje potrzeba zmniejszenia zatrudnienia, które nie odpowiada wielkości przewozów. Inwestowanie w transport samochodowy może więc przynieść większy przyrost liczby nowych miejsc pracy niż przy inwestowaniu w transport kolejowy.

2.2. *Spójność diagnozy z oceną sytuacji społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*

Wprawdzie w tekście projektu NPR 2007-2013 nie został zawarty rozdział lub punkt poświęcony ocenie sytuacji społeczno-gospodarczej UE, ale programowanie rozwoju sektora transportu w Polsce powinno mieć odniesienie do stanu i tendencji rozwojowych tego sektora we Wspólnocie. Konieczne jest pokazanie sytuacji w Polsce na tle sytuacji w UE przynajmniej w odniesieniu do takich kwestii, jak: 1) wielkość, struktura i ewolucja przewozów, 2) wartość obrotów na rynkach usług transportowych, 3) wielkość i struktura zatrudnienia w sektorze transportu i logistyki. W ocenianym PO „Konkurencyjność transportu” nie przedstawiono oceny tego sektora w UE.

Według danych DG TREN w latach 1995-2002 w strukturze przewozów ładunków czterema gałęziami transportu lądowego w 25 krajach członkowskich UE udział transportu samochodowego wzrósł z 67,8% do 72,0% liczby tkm, a transportu kolejowego obniżył się z 19,8% do 16,4% przy czym w 2002 r. w krajach UE-15 udział kolei w przewozach ładunków wynosił jedynie 12,9%, a w krajach UE-10 wynosił 37,6% (wysoki był zwłaszcza na Łotwie, w Estonii i Słowenii). Transport kolejowy teoretycznie powinien lepiej wykorzystywać swe atuty techniczne w krajach o dużej powierzchni (przykładem są USA, gdzie koleją przewozi się stale ponad 40% ładunków, licząc tkm). Przykład trzech małych nowych państw członkowskich UE nie może być punktem odniesienia dla kolei Polski, Niemiec czy Francji.

Zatrudnienie w transporcie i logistyce 25 krajów UE w 2001 r. wynosiło 9,3 mln osób, a jego struktura była następująca:

	osoby	%
Transport samochodowy	4 111 749	44.2%
Usługi motoryzacyjne	1 133 673	12.2%
Logistyka i turystyka	2 278 942	24.5%
Transport kolejowy	1 204 999	12.9%
Transport lotniczy	397 302	4.3%
Transport morski	138 414	1.5%
Transport wodny śródlądowy	34 140	0.4%
Transport rurociągowy	7 222	0.1%
RAZEM:	9 306 441	100.0%

Z ogólnej liczby 9,3 mln osób pracujących w 2001 r. w UE-25 w transporcie i logistyce aż 7,5 mln osób (80,8%) pracowało w sferze bezpośrednio lub pośrednio związanej

z transportem samochodowym, a jedynie 1,2 mln osób pracowało w transporcie kolejowym (12,9%). O ile polscy pracownicy transportu i logistyki stanowili 7,6% ogólnej liczby pracujących w tym sektorze w całej UE-25, o tyle pracownicy Grupy PKP stanowili aż 12,8% ogólnej liczby pracowników kolei Wspólnoty, co wskazuje na skalę nadwyżki zatrudnienia na polskiej kolei i wynikające z niej skutki finansowe, których nie można rekompensować inwestycjami w infrastrukturze kolejowej. Istnieje duża różnica w poziomie produktywności jednego pracującego w transporcie kolejowym w Polsce i w innych krajach UE. W 2001 r. na jednego pracującego w Grupie PKP przypadało 25,8 tys. € wartości sprzedaży usług, podczas gdy w UE-25 średnia produktywność wynosiła 50,3 tys. €/1 pracującego, a w krajach UE-10 wynosiła 16,6 tys. €/1 pracującego. Gorsze wyniki Grupy PKP wynikały z niższej produktywności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich (brak usług najwyższej kategorii europejskiej, jakimi są pociągi TGV i podobne, niska jakość i atrakcyjność wszystkich kolejowych usług pasażerskich PKP).

2.3. Użyteczność informacji diagnostycznych w formułowaniu strategii sektorowej

Zawarte w diagnozie transportu kolejowego bardzo szczegółowe informacje o sytuacji ekonomicznej i finansowej Grupy PKP i należących do niej spółek wprawdzie wyjaśniają przyczyny słabej kondycji finansowej tego ugrupowania, ale nie zawierają przekonujących dowodów na to, że w polskiej kolei istnieją duże zdolności konkurencyjne na rynku europejskim i że jedynie brak wsparcia finansowego państwa i Unii w zakresie infrastruktury kolejowej osłabia te zdolności. Z diagnozy tej wynika, że polska infrastruktura kolejowa jest zbyt kosztowna w stosunku do innych zarządów kolei w Unii (dane tabeli 9) oraz w stosunku do zdolności płatniczej użytkowników. Oznacza to, że wdrażanie unijnej zasady rozdziału zarządzania infrastrukturą od wykonywania przewozów (zgodnie z dyrektywą 91/440 oraz dyrektywą 2001/12) w Polsce zakończyło się fiaskiem, bowiem rozdzielenie to miało doprowadzić do racjonalniejszej i efektywniejszej formy eksploatacji infrastruktury kolejowej, a nic takiego nie nastąpiło. W diagnozie brak dostatecznego wyjaśnienia, co jest przyczyną drastycznie wysokich kosztów polskiej infrastruktury kolejowej: zbyt duża długość utrzymywanych w eksploatacji linii kolejowych?, niski udział państwa w pokrywaniu kosztów infrastruktury?, nieudolne zarządzanie spółki PKP PLK?, nadmiar zatrudnienia w sferze utrzymania infrastruktury kolejowej (44,8 tys. osób prawie tyle co w spółce przewozowej PKP Cargo)? Bez odpowiedzi na te pytania nie można zbudować wiarygodnej strategii wykorzystania funduszy UE w modernizacji polskiej sieci kolejowej. Jeśli bowiem ta wysoce zużyta sieć, nie poddawana niezbędnym pracom naprawczym (jedynie 30% w stanie dobrym) generuje tak wysokie koszty, to czy po wzroście jej wartości w wyniku dużych inwestycji, nie nastąpi dalszy wzrost tych kosztów i w efekcie pogorszenie konkurencyjności? Przykład Niemiec, które zainwestowały w latach 1992-2004 ponad 150 mld DEM w infrastrukturę transportową i które nie stały się krajem konkurencyjnego transportu międzynarodowego jest w tym zakresie poważnym ostrzeżeniem.

Informacje diagnostyczne dotyczące restrukturyzacji Grupy PKP, przekazywania majątku spółkom, utworzenia Krajowego Funduszu Kolejowego, relacji ze związkami

zawodowymi są wprawdzie interesujące, ale nie stanowią dodatkowych argumentów na rzecz priorytetowego traktowania infrastruktury kolejowej w NPR 2007-2013.

Diagnoza dotycząca polskiego transportu morskiego (portów i żeglugi) powinna wskazywać na drżące w tej sferze duże siły witalne, zdolne do ukształtowania w Polsce konkurencyjnego transportu morskiego, przynajmniej w akwenie Bałtyku. Ekspozuje się główną przeszkodę w osiąganiu poprawy konkurencyjności w tej sferze, jaką jest brak autostradowych i ekspresowych połączeń drogowych portów morskich z ich zapleczem. Nie jest to jednak główna przyczyna niskiej konkurencyjności polskich portów morskich. Rzeczywistą przyczyną jest ich peryferyjne położenie w stosunku do głównych szlaków atlantyckich i malejąca rola drogi morskiej w polskiej wymianie handlowej, a także silna konkurencja innych portów bałtyckich. W latach 1985-2003 udział drogi morskiej w obsłudze polskiego handlu zagranicznego zmniejszył się z 35,9% do 25,9% (licząc wielkość wolumenu wymiany w tonach). Drugą istotną przyczyną pogorszenia się sytuacji jest niezdolność polskich przedsiębiorstw żeglugi morskiej do wymuszanej konkurencją światową modernizacji floty. Wytyczne UE z 2004 r. w zakresie pomocy publicznej w transporcie morskim¹ dopuszczają możliwość i należałoby do niej w diagnozie się ustosunkować.

Diagnoza dotycząca transportu lotniczego jest szczególnie istotna wobec faktu obudzenia przez wiele lat uśpionego w Polsce popytu na podróże lotnicze. Na tle UE-15 popyt lotniczy w Polsce nadal kształtuje się na nienaturalnie niskim poziomie: w 2003 r. na jednego mieszkańca Polski przypadało 180 paskm podróży lotniczych, podczas gdy w UE-15 liczba ta wynosiła 755 paskm. W diagnozie trafne jest podkreślenie małej liczby i ograniczonej przepustowości lotnisk cywilnych w Polsce oraz ich mierne skomunikowanie z rejonami ciężenia ruchu pasażerskiego. Żadne polskie lotnisko nie ma terminalu kolejowego zapewniającego wygodny i niezawodny transfer podróżnych, co stawia je w bardzo słabej pozycji konkurencyjnej wobec zagranicznych portów lotniczych. W takich warunkach infrastrukturalnych polskie lotniska cywilne nie wzbudzają dużego zainteresowania przewoźników niskokosztowych. Ważne jest też zwrócenie uwagi na dotychczasowe pozbawienie polskich lotnisk cywilnych możliwości dofinansowania ich rozwoju z funduszy Wspólnoty, a wszak lotniska zostały zaliczone decyzją nr 1692/96² do jednego z 9 rodzajów sieci transeuropejskich TEN. Nie ma żadnych podstaw prawnych, ekonomicznych i społecznych by nadal pozbawiać je możliwości wspólnotowego wsparcia finansowego,

¹ „Official Journal” C 013, 17/01/2004 s. 3-12. Nowe wytyczne w sprawie pomocy publicznej w żegludze morskiej ze stycznia 2004 r.: • pomoc może być udzielana na zasadach wyjątku, czasowo i degresywnie, • celem pomocy jest poprawa bezpieczeństwa, niezawodności i ochrony środowiska morskiego, powrót statków pod bandery UE, podwyższanie kwalifikacji, rozwój nowych usług żeglugi na krótkie dystanse, • ulgi podatkowe nie zakłócające konkurencji między państwami członkowskimi UE, • obniżka kosztów pracy (obniżka składek ubezpieczeń socjalnych marynarzy, obniżka podatków dochodowych), • pomoc finansowa w inwestycjach służących modernizacji floty, • pomoc w podnoszeniu kwalifikacji marynarzy i restrukturyzacji przedsiębiorstw, • ograniczanie obowiązków służby publicznej w żegludze kabotażowej, • pomoc w żegludze na krótkie dystanse przez okres maksimum 3 lat do wysokości 30% kosztów eksploatacji i do 10% nakładów inwestycyjnych

² Decyzja 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. „Official Journal” L 228 1996, s. 1-104.

zwłaszcza w obliczu kongestii w portach lotniczych Europy Zachodniej i konieczności szukania lotnisk alternatywnych w Europie Środkowej.

Diagnoza w zakresie żeglugi śródlądowej słusznie wskazuje na zły stan dróg wodnych, jako na przyczynę znikomego udziału tej gałęzi w przewozach (0,4% pracy przewozowej ładunków). Należałoby jednak postawić także pytanie, czy w warunkach istnienia lepszych dróg wodnych w Polsce istniałby większy popyt na przewozy tą gałęzią w warunkach współczesnych systemów logistycznych podporządkowanych wymogom „*just in time*”? Pytanie jest raczej retoryczne. O ile istniejący system finansowy (Fundusz Żeglugi Śródlądowej i Fundusz Rezerwowy) pozwala na chociaż minimalne przyspieszenie odnowy floty rzecznej (mającej możliwość operowania na drogach wodnych Europy Zachodniej), o tyle żadne z potencjalnych źródeł finansowania krajowego i wspólnotowego nie są w stanie doprowadzić do powstania w Polsce spójnej sieci dróg wodnych zwiększających konkurencyjność tej gałęzi wobec transportu kolejowego i samochodowego.

Diagnoza słabo rozwijającego się w Polsce transportu intermodalnego jest trudna do opracowania z uwagi na brak w praktyce zarówno informacji statystycznych obrazujących rzeczywisty stan przewozów w łańcuchach typu „droga-kolej-droga” lub „droga-barka-droga”, a nie tylko przewozów w których występują kontenery (nawet gdy są one przewożone „od drzwi do drzwi” jednym środkiem transportu). Według ustaleń autora niniejszej opinii przewozy, które odpowiadają obowiązującej definicji transportu intermodalnego³ w Polsce są jeszcze mniejsze niż to jest podawane w różnych opracowaniach. W 2003 r. praca przewozowa kolei w przewozach kontenerów wyniosła 824 mln tkm co stanowiło 1,7% ogólnej pracy przewozowej kolei, ale kolejowe przewozy kontenerów wymagające dowozu i odwozu samochodowego wynosiły jedynie 742 mln tkm, a w tym samym czasie bezpośrednio samochodowe przewozy kontenerów generowały pracę przewozową 3550 mln tkm (5-krotnie większą niż rzekomo intermodalny transport z udziałem kolei)⁴. Opracowanie tej diagnozy wymaga wzięcia pod uwagę tendencji rozwojowych w europejskim transporcie intermodalnym, gdyż ta forma transportu w ruchu krajowym może mieć minimalne znaczenie (wyznacza ją próg opłacalności zamiany bezpośredniego przewozu samochodowego na intermodalny przy odległości minimum 400 km). W Unii Europejskiej od kilku lat obserwuje się również stagnację lub wręcz załamanie transportu intermodalnego, oprócz wymuszonych politycznie i ekologicznie przewozów trasami alpejskimi (głównie między Włochami i Niemcami). Wdrażanie dyrektyw 91/440 i 2001/12 wymuszających podział działalności kolejowej na zarządzanie infrastrukturą i wykonywanie przewozów znacznie obniża konkurencyjność przewozów intermodalnych, bowiem ich operatorzy muszą być w konfrontacji nie tylko z zawodnym i nieterminowym przewoźnikiem kolejowym, ale i z uciążliwym autonomicznym zarządcą infrastruktury kolejowej.

Diagnoza w zakresie inteligentnych systemów transportowych w Polsce powinna stanowić podstawę do przyszłego udziału naszego kraju w eksploatacji europejskiego systemu

³ Terminologie en transports combinés. UN/ECE-CEMT-CE. Nations Unies, New York et Genève 2001.

⁴ J. Burnewicz: Les difficultés de l'intermodalité de fret : situation en Pologne. OPSTE, Paris 2004.

nawigacji satelitarnej GALILEO i nowej generacji systemów telematycznych⁵. Przedstawione informacje mają charakter teoretyczny, a nie opisujący i oceniający polską rzeczywistość (oprócz nawiązania do systemu ostrzegania przed gołoledzią GDDKiA). Należałoby się zainteresować wdrożeniem w polskich dużych aglomeracjach rozwiązań podobnych do systemu SATURN⁶.

Informacje o transporcie miejskim w Polsce nie są *de facto* diagnozą stanu tej formy przestrzennej transportu pasażerskiego lecz syntetycznym zarysem roli motoryzacji indywidualnej i charakteru przewoźników dominujących w zbiorowym transporcie miejskim. Warto tu przytoczyć jakieś dane statystyczne, nawet jeśli mają one charakter szacunkowy. Według szacunków autora niniejszej opinii w polskich miastach w latach 1995-2003 przejazdy osób w polskich miastach kształtowały się w sposób podany w poniższej tablicy.

Praca przewozowa w mln paskm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Autobusy miejskie	20 007	19 273	19 786	19 690	20 604	20 825	19 676	18 983	18 975
Tramwaje	4 599	4 504	4 822	4 916	4 844	5 014	4 666	4 403	4 182
Trolejbusy	275	242	235	209	201	194	163	171	163
Metro (Warszawa)	89	100	158	196	196	242	301	325	342
Kolej miejska (SKM Trójmiasto)	1 059	1 003	954	903	859	813	773	717.6	713
Motoryzacja indywidualna	18 740	21 505	23 426	25 839	26 900	28 505	29 522	30 477.0	30 872
Razem	44 770	46 627	49 382	51 754	53 603	55 592	55 101	55 077	55 246
Struktura w % paskm	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Autobusy miejskie	44.7%	41.3%	40.1%	38.0%	38.4%	37.5%	35.7%	34.5%	34.3%
Tramwaje	10.3%	9.7%	9.8%	9.5%	9.0%	9.0%	8.5%	8.0%	7.6%
Trolejbusy	0.6%	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Metro (Warszawa)	0.2%	0.2%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.6%	0.6%
Kolej miejska (SKM Trójmiasto)	2.4%	2.2%	1.9%	1.7%	1.6%	1.5%	1.4%	1.3%	1.3%
Motoryzacja indywidualna	41.9%	46.1%	47.4%	49.9%	50.2%	51.3%	53.6%	55.3%	55.9%
Razem	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Istnieje naturalny kres wzrostu roli samochodów osobowych w ruchu miejskim, a wyznacza go przekraczająca pewne granice tolerancji kongestia. Hamowanie wzrostu używania samochodów osobowych w polskich miastach nie jest jednak skutecznym i racjonalnym działaniem. Konieczne jest stworzenie alternatywy w postaci atrakcyjnych usług transportu zbiorowego. Aby tego dokonać potrzebna jest bardziej wnikliwa diagnoza stanu obecnego tego transportu (możliwości ekstensywnego rozwoju tradycyjnej infrastruktury kołowej i szynowej, potrzeba budowy tras podziemnych, kwestie bezpieczeństwa transportu zbiorowego ważne w epoce terroryzmu, itp.).

⁵ Szczegółowo te kwestie przedstawia Komunikat Komisji Europejskiej: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Information and Communications Technologies for Safe and Intelligent Vehicles (SEC(2003) 963). COM/2003/0542 final. (brak polskiego tłumaczenia).

⁶ The SATURN project, as IST research and technological development project carried out between January 2000 and December 2002 by DUNE, THALES, IRESTE, Kungl Tekniska Hogskolan (Royal Institute of Technology, KTH), Universitat Politecnica de Catalunya (UPC), University of Bristol (UOB), University of Rome "La Sapienza" (INFOCOM), France Telecom Research and Development (FTD).

2.4. *Poprawność formy diagnozy w sferze transportu*

Diagnoza ta powinna być bardziej syntetyczna, ale bogatsza w istotne fakty i oceny niezbędne do formułowania strategii działania w ramach NPR 2007-2013, skonstruowana z podobnych elementów w odniesieniu do poszczególnych gałęzi transportu.. W obecnej jej formie zbędne są informacje teoretyczne, prognostyczne i o istniejących strategiach. Tablice ilustrują jedynie sytuację w transporcie kolejowym (powtarzają się numery tablic 9 i 10), a brak jest podobnych danych statystycznych dla pozostałych gałęzi transportu.

3. *Poprawność analizy dotychczasowej pomocy przedakcesyjnej oraz z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla sektora*

Analiza ta jest powierzchowna i nie odkrywa pełnej prawdy o dużej nieudolności Polski w wykorzystywaniu funduszy unijnych w transporcie w latach 1999-2004. Nie wystarczy zestawić liczbę i wartość projektów ujętych w memorandumach finansowych. Pomijając problem ze środkami Phare (końowa faza), należałoby wyjaśnić bardziej szczegółowo genezę powstawania trudności w wykorzystaniu środków programu ISPA (tylko 30,75% dostępnych środków), stwarzających duże obiekcje Komisji Europejskiej co do zdolności Polski do dobrej absorpcji środków EFRR i Funduszu Spójności w latach 2004-2006. Konieczna jest wiedza o obiektywnych i subiektywnych przyczynach tego niskiego wykorzystywania funduszy UE: czy są to powody wynikające z bardzo skomplikowanego systemu zarządzania funduszami stworzonymi przez Unię, czy niewydolność polskiej administracji publicznej, czy są to przyczyny związane z uwarunkowaniami beneficjentów? Nie do przyjęcia jest z jednej strony twierdzenie, że o ograniczonym zakresie inwestycji infrastrukturalnych w transporcie decydują bardzo ograniczone możliwości finansowe, a z drugiej strony gdy pojawiają się nowe możliwości finansowe – że nie można z nich w ustalonych terminach skorzystać. Wygląda to tak, jakby wielu decydentów wolało nie mieć ambarasu z dużą intensywnością prac inwestycyjnych w infrastrukturze transportowej (rzekomy brak mocy produkcyjnych biur projektowych, brak dobrych projektów).

W przedstawionej ocenie wykorzystania środków unijnych w latach 1999-2005 brak jest próby pokazania, jakie działania były podejmowane dla realizacji polityki spójności społecznej i gospodarczej w sektorze transportu, jaka była skuteczność i wydajność uzyskanej pomocy unijnej, jak ta pomoc wpływała na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej polskiego transportu.

4. *Poprawność analizy SWOT sektora transportu*

Analiza SWOT ograniczona do czterech gałęzi transportu (bez transportu samochodowego) nie może być opracowana poprawnie. Sens ma ona jedynie w odniesieniu do całego transportu, albo w odniesieniu do wszystkich po kolei jego gałęzi. Tytuł tej analizy powinien określać jej przedmiot (nie wystarczą słowa „analiza SWOT”).

W zaprezentowanej formie zawiera szereg sformułowań nietrafnych i kontrowersyjnych. Wśród mocnych stron zostały wymienione jedynie atuty transportu kolejowego w Polsce, przy czym rozbudowana sieć kolejowa jest traktowana zarówno jako atut i jako słabość systemu kolejowego. Nie jest wiadome czy pozostałe gałęzie w oczach autorów analizy nie mają atutów, czy też o nich zapomniano. W diagnozie wspomniano o dużym potencjale przeładunkowym towarów masowych w portach morskich, dużym popycie na transport lotniczy, dogodnym położeniu geograficznym sprzyjającym rozwojowi transportu intermodalnego – tych atutów nie przywołano już w analizie SWOT.

Wśród słabych stron zostały wymienione zjawiska mające albo subiektywny charakter, albo obnażające nieudolność decydentów. Nie do przyjęcia są sformułowania typu: „utrata dynamiki reform,” „brak szczegółowych strategii rozwoju”. W opisie tych słabości skoncentrowano się na transporcie kolejowym, zdawkowo traktując słabości pozostałych gałęzi transportu, a przecież do formułowania strategii konieczne jest wyeksponowanie słabości infrastruktury portów lotniczych, sieci dróg wodnych śródlądowych, braku systemów sterowania ruchem, niewydolności arterii ulicznych w aglomeracjach miejskich.

Szanse rozwoju sfery transportu objętej analizą SWOT są zbyt abstrakcyjne i drugorzędne. Dla kolei nie będzie najważniejsze poprawienie *image* ekologicznego lecz poprawa pozycji rynkowej. Większość wymienionych szans ma formę jedynie „pobożnych życzeń” a nie realnych pozytywnych zmian wynikających z cybernetycznego układu procesów (skuteczne konkutowanie kolei z motoryzacją indywidualną, dynamiczny rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu, szybki wzrost zapotrzebowania na przewozy intermodalne). Należy widzieć szanse w stworzeniu w Polsce alternatywnego „hubu” lotniczego odciążającego dotknięte kongestią porty lotnicze Europy Zachodniej, a szans na rozwój żeglugi morskiej bliskiego zasięgu należy upatrywać raczej w żegludze promowej niż w tradycyjnym morskim transporcie ładunków (nie ma szans na morskie wewnątrz krajowe przewozy ładunków np. w relacji między Gdynią i Kołobrzegiem).

Zagrożenia w danej sferze działalności gospodarczej są prawdopodobnymi przeszkodami, które mogą się pojawić w określonych okolicznościach. W ocenianej analizie SWOT zostały one sformułowane w dość dziwny sposób. Nie można do zagrożeń w realizacji programu rozwoju wymienionych gałęzi transportu zaliczać „braku rozwiązań systemowych w obszarze przewozów pasażerskich o charakterze publicznym”, „utrzymanie nierównych warunków konkurencji międzygałęziowej sprzyjających rozwojowi transportu drogowego” i różnych działań typowych dla świadomego zaniechania lub zmarnotrawienia szans. Wśród tych zagrożeń należy umieścić prawdopodobieństwo powstania niekorzystnych zjawisk obiektywnych, takich jak: przyjęcie przez Unię Europejską bardziej okrojonego budżetu i zmniejszenie funduszu EFRR oraz Funduszu Spójności, wzrost cen paliw i energii na rynkach światowych, niepowodzenia techniczne we wdrażaniu nowych systemów sterowania ruchem, itp.

5. Ocena sformułowania i opisu celu głównego programu

W ocenianym tekście PO „Konkurencyjność transportu” brak jest punktu prezentującego cel główny programu, ograniczono się w nim do prezentacji priorytetów i działań oraz szczegółowych celów, którym one mają służyć.

Można zrozumieć Ministerstwo Infrastruktury dlaczego nie formułuje celu głównego tego programu, który by spajał wszystkie priorytety. Wprawdzie mogło ono powtórzyć definicję tego celu zawartą w czerwcowej wersji NPR 2007-2013 w paragrafie 49 Aneksu 1⁷, ale definicja ta jest daleka od poprawności i nie w pełni odzwierciedla główny polski interes gospodarczy i społeczny, który jest najważniejszym kryterium programowania. Mankamenty NPR i PO „Konkurencyjność transportu” wynikają z braku odpowiedniej interpretacji pojęcia „konkurencyjność transportu”.

Problem wykorzystania pomocy instytucji międzynarodowych przy zwiększaniu konkurencyjności najprecyzyjniej został zdefiniowany przez największy autorytet w tej dziedzinie na świecie – prof. Michaela E. Portera z Institute for Strategy and Competitiveness Harvard Business School⁸. Konkurencyjność jest definiowana jako pochodna produktywności użycia przez dany naród lub region jego zasobów ludzkich, kapitałowych i naturalnych. Decyduje ona o poziomie i standardach życia (wynagrodzeniach, zwrocie kapitału, odnawianiu zasobów naturalnych). Produktywność danego kraju odzwierciedlana jest przez to, w jakim stopniu krajowe i zagraniczne firmy wybierają go jako miejsce lokalizacji działalności. Wpływają na to 4 grupy czynników: a) dostępność czynników produkcji (należy do nich infrastruktura techniczna, w tym drogowa, kolejowa, portowa i lotnicza oraz infrastruktura administracyjna), b) charakteru popytu (wymagań kupujących, ochrony konsumentów), c) lokalnych warunków działalności (źródeł zaopatrzenia, kooperantów, dostępności usług badawczych i szkoleniowych, technologii informacyjnych), d) uwarunkowań dla strategii firm (przyjazny stosunek władz publicznych, decentralizacja decyzji, liberalizacja handlu i taryf, działalność antymonopolowa i ochrona własności intelektualnych).

W Unii Europejskiej problem konkurencyjności jest traktowany w sposób specyficzny, niezbyt kompatybilny z filozofią przyjętą w skali światowej. Po raz pierwszy został on postawiony w Białej Księdze z 1993 r. w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia⁹. W europejskiej strategii konkurencyjności do 2005 r. przywiązywano nadmierną wagę do poprawy produktywności w sferze wykorzystania zasobów naturalnych.

⁷ NPR 2007-2013, Aneks 1, paragraf 49: Celem Sektorowego Programu Operacyjnego Konkurencyjność Transportu jest rozbudowa i modernizacja nowoczesnej i konkurencyjnej sieci transportowej obejmującej transport kolejowy, morski, śródlądowy i lotniczy. Poprawa infrastruktury transportowej polepszy jakość obsługi połączeń pasażerskich, stworzy możliwości zapewnienia właściwej obsługi przemysłu i usług, a także wpłynie pozytywnie na wymianę handlową z krajami granicznymi.

⁸ The Institute for Strategy and Competitiveness, led by Michael E. Porter. <http://www.isc.hbs.edu/index.html>. Microeconomic Foundations of Competitiveness – A New Agenda for International Aid Institutions. Workshop with the UNDP Leadership Team. New York, 18th November 2003.

⁹ White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century. COM(93) 700 final. Brussels, 5 December 1993.

Podejście takie zaowocowało radykalnym pogorszeniem pozycji konkurencyjnej Unii w konfrontacji w Triadzie (UE-USA-Azja), co obnażały co roku publikowane raporty z serii „European Competitiveness Report”. Ostatni z nich¹⁰ zadziwiająco dużo miejsca poświęca „nieekologicznemu” sektorowi, jakim jest „Automotive Industry” (rozdział 4 liczący 80 stron). Znowelizowana Strategia Lizbońska z 2005 r. kładzie większy nacisk na wzrost gospodarczy prowadzący do tworzenia miejsc pracy. Jej mankamentem jest brak nacisku na konieczność obniżenia we Wspólnocie kosztów produkcji, dystrybucji, transportu i logistyki. Osiągnięcie tego celu nie jest możliwe bez wykorzystania już istniejącej potęgi sektora TSL (transport, spedycja, logistyka), który w latach 1970-2003 zapewnił Unii obniżkę kosztów transportu o około 1/3 (ceny usług samochodowego transportu ładunków wyrażone w stałej sile nabywczej Euro obniżyły się z 1,64 do 1,12 EUR/1 wozokilometr, podczas gdy ceny usług przewozów kolejowych wzrosły).

Proponowane przez Komisję Europejską „kierunki przewodnie” (guidelines)¹¹ działań zapewniających w UE w latach 2005-2008 wzrost makroekonomiczny i wzrost zatrudnienia mają charakter na tyle ogólny, że problemy transportowe można odczytać jedynie „między wierszami”. Z nieznanых powodów kierunek przewodni nr 11 „rozwój i poprawa infrastruktury europejskiej i dokończenie zatwierdzonych priorytetowych projektów transgranicznych” został umieszczony w grupie kierunków mikroekonomicznych, a nie makroekonomicznych. Samo przedsięwzięcie w zakresie sieci TEN jest z natury makroekonomiczne, a jedynie niektóre jego efekty mogą mieć charakter mikroekonomiczny, odczuwany przez przedsiębiorstwa. W dokumencie COM (2005) 141 nie zawarto jednak żadnych nowych pomysłów pozwalających przyspieszyć realizację zarówno 30 priorytetowych projektów ujętych w znowelizowanej dyrektywie kierunkowej TEN-T z 2004 r., jak i projektów transgranicznych *Quick-start*. Niewiele wnoszą wyjaśnienia, jak wielkie korzyści może przynieść realizacja tych projektów, ważne jest znalezienie dodatkowych środków finansowych na ich realizację, usprawnienie zarządzania projektami inwestycyjnych dla uniknięcia marnotrawstwa środków, usunięcie przeszkód administracyjnych, prawnych i biurokratycznych. Wdrożenie powszechnego systemu taryfikacji użytkownika infrastruktury wszystkich rodzajów transportu jest ideą wyjątkowo kontrowersyjną i mało realistyczną. Nie są przekonywujące argumenty, że użytkownicy infrastruktury nie ponoszą wystarczająco wysokich opłat w istniejącym systemie fiskalnym. Problemem jest to, że państwa zebranych od użytkowników infrastruktury wpływami podatkowymi gospodarują w sposób wysoce nieracjonalny, oddalając perspektywę realizacji europejskich programów infrastrukturalnych.

W Polsce narodowa wersja znowelizowanej Strategii Lizbońskiej w sektorze transportu przyniesie pozytywne efekty wzrostowe i zatrudnieniowe jeśli uwaga zostanie skoncentrowana na racjonalnym wykorzystaniu i rozwoju poszczególnych elementów

¹⁰ European competitiveness report 2004. Commission staff working document SEC(2004)1397.

¹¹ Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008) including a Commission Recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Community (under Article 99 of the EC Treaty) and a Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States (under Article 128 of the EC Treaty) COM(2005) 141 final 2005/0057 (CNS), Brussels, 12.4.2005

systemu transportowego. Wspierać należy te sfery transportu, które już obecnie są wysoce efektywne, cechują się wysoką jakością usług i zdolnością do samoistnego rozwoju, a ograniczać wydatkowanie środków publicznych na sfery transportu wymagające permanentnej reanimacji tylko dlatego, że jest to słuszne ze względów politycznych czy ekologicznych. W najbliższej dekadzie potrzebne jest w Polsce zielone światło dla rozwoju transportu lotniczego i drogowego, przy wdrażaniu w tych gałęziach proekologicznych rozwiązań i innowacji. Nie można zaniedbać rozwoju transportu kolejowego, ale dokonać tego muszą głównie kolejarze. Jeśli pewne sfery działalności kolejowej przez lata wymagają dotacji publicznych, czas jest zastanowić się nad sensem kontynuacji tego wsparcia wobec kurczenia się kolejowej oferty przewozowej. Efekty wzrostowe i zatrudnieniowe w polskiej gospodarce ulegną zwiększeniu tylko wówczas jeśli wysiłek inwestycyjny w infrastrukturze transportowej nie będzie się koncentrował na sieci znaczenia europejskiego, ale zostanie on harmonijnie rozłożony na całą sieć transportową kraju, zwłaszcza na tę, która wzmacnia konkurencyjność regionów.

6. Ocena wyboru priorytetów i celów szczegółowych programu

Nazwy priorytetów zostały do PO „Konkurencyjność transportu” przeniesione w sposób dosłowny z NPR 2007-2013 (paragrafy 51-54) Aneksu 1) i brzmią: 1) tworzenie nowoczesnej sieci kolejowej, 2) zapewnienie nowoczesnych usług kolejowych, 3) zwiększenie konkurencyjności transportu. Taka struktura priorytetów nie może być uznana za prawidłową. Zbędne są dwa priorytety kolejowe, gdyż zmiany w infrastrukturze i świadczeniu usług są komplementarne i nierozzerwalne, a łączenie w jednym priorytecie poprawy konkurencyjności transportu ładunków (morskiego, śródlądowego i intermodalnego) z poprawą konkurencyjności zbiorowego transportu osób (lotniczego i miejskiego) powoduje zagmatwanie zagadnienia. Są to sprawy o różnym charakterze i różnym ciężarze gatunkowym, rozwiązywane przez podmioty o odmiennym statusie.

W świetle nieporadnego sformułowania nazw transportowych programów operacyjnych w NPR 2007-2012 i braku definicji celu głównego modernizacji infrastruktury transportowej zgodnie z żywotnymi polskimi interesami gospodarczymi i społecznymi, ocena celów szczegółowych PO „Konkurencyjność transportu” może mieć jedynie charakter formalny.

Cel tworzenia nowoczesnej sieci kolejowej w priorytecie nr 1: *„poprawa dostępności transportu kolejowego w wymiarze międzynarodowym oraz poprawa połączeń między największymi ośrodkami gospodarczymi i aglomeracjami kraju”*. wpisuje się w strategię Komisji Europejskiej, która w lipcu 2005 r. zadecydowała o przyspieszeniu rozwoju sieci transeuropejskiej TEN-T koncentrując uwagę na 5 projektach priorytetowych – wyłącznie kolejowych: nr 1 (Niemcy-Włochy-Sycylia), nr 3 (Portugalia-Hiszpania-Francja), nr 6 (Francja-Włochy-Słowenia-Węgry), nr 17 (Francja-Niemcy-Austria-Słowacja) i nr 27 (Polska-Litwa-Łotwa-Estonia) oraz projekcie horyzontalnym związanym z wdrożeniem

systemu zarządzania ruchem kolejowym ERTMS¹². Priorytetowe potraktowanie projektu nr 27 zamiast projektów nr 23 i 25 nie jest dla Polski korzystne. Ruch kolejowy w korytarzu 27 jest niewielki i modernizacja linii kolejowej (słuszna politycznie) nie przyniesie Polsce poprawy konkurencyjności w europejskiej wymianie handlowej.

Kontrowersyjny i trudny do zaakceptowania jest cel priorytetu nr 2 „Zapewnienie nowoczesnych usług kolejowych”. Tak naprawdę w priorytecie tym zawarto intencję odwleczenia w czasie restrukturyzacji Grupy PKP. Jaki sens ma pomoc techniczna dla wsparcia restrukturyzacji i modernizacji spółek tej grupy, skoro już opóźnia się realizacja ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" ? Pomoc taka służyłaby doradcom prywatyzacyjnym i innym podmiotom przygotowującym biznesplany i dokumenty strategiczne dla poszczególnych spółek. Nie jest to cel zasługujący na finansowanie ze środków publicznych i funduszy UE. Czas jest już radykalnie ustalić docelową strukturę podmiotową sektora kolejowego w Polsce przystosowaną do wymogów konkurencji na rynku transportowym.

Priorytet nr 3 ma nazwę, która może być stosowana w odniesieniu do całego programu operacyjnego, a nie do jego części („Zwiększenie konkurencyjności transportu”). Nazwa powinna brzmieć: „Zwiększenie konkurencyjności transportu wodnego, intermodalnego lotniczego i zbiorowego miejskiego”. Należy też określić cel tego priorytetu, którym jest zmniejszenie zależności użytkowników od transportu samochodowego poprzez stworzenie alternatywnych atrakcyjnych systemów przewozowych.

Narzucony w NPR 2007-2013 układ priorytetów w PO „Konkurencyjność transportu” nie pozwala na identyfikację i ocenę wpływu modernizacji infrastruktury transportowej na wzrost gospodarczy w Polsce i na tworzenie nowych miejsc pracy.

7. Poprawność opisu strategii realizacji celów

W przedstawionej do oceny wersji PO „Konkurencyjność transportu” opisu strategii realizacji celów, jako odrębnego fragmentu dokumentu, nie zamieszczono. Jego namiastką jest omówienie działań w ramach trzech priorytetów. Strategie powinny pokazywać, w jaki sposób zostaną wdrożone nowe systemy przewozowe. Cele poszczególnych priorytetów, działań i poddziałań będą osiągane w odmienny sposób, co oznacza konieczność opracowania dla nich specyficznych strategii. Jeśli zamierza się zwiększyć jakość i konkurencyjność usług kolejowych, nie wystarczy podać związane informacje o modernizowanych odcinkach linii kolejowych lecz także należy przedstawić wizję uruchomienia dodatkowych pociągów, skrócenia czasu ich jazdy, wzrostu przewozów, obniżki kosztów jednostkowych i wzrostu wpływów. Bez tych informacji nie jest wiarygodna intencja zwiększenia konkurencyjności kolei w wyniku procesów inwestycyjnych w infrastrukturze.

¹² Transport network: speeding up completion of the key routes . Press Releases Rapid. Układ priorytetów wskazuje jak duży wpływ na ich ustalenie miała Francja. <http://europa.eu.int/rapid>

8. Spójność wyróżnionych działań z priorytetami

Działania i poddziałania są uszczegółowieniem idei zawartych w priorytetach. Najbardziej rozwiniętą formę w ocenianym PO „Konkurencyjność transportu” mają działania w zakresie priorytetu 1 odnoszącego się do tworzenia nowoczesnej sieci kolejowej (modernizacja poszczególnych linii na sieci TEN-T, naprawa nawierzchni na pozostałej sieci i zmniejszenie liczby odcinków z ograniczeniami prędkości, skrócenie czasu jazdy pociągów między największymi ośrodkami miejskimi, stworzenie sprawnej kolei miejskiej i podmiejskiej w obszarach metropolitalnych). Istnieje jednak potrzeba ściślejszego rozróżnienia między działaniem 1.2. „Eliminacja wąskich gardeł na liniach kolejowych” i działaniem 1.3. „Poprawa połączeń międzyregionalnych”, gdyż mogą one w znacznym stopniu się pokrywać. Braku opisu działania 1.4. dotyczącego infrastruktury kolei miejskich w obszarach metropolitalnych nie można usprawiedliwiać brakiem listy projektów kwalifikujących się do realizacji, bowiem lista ta może powstać później, a obecnie należy określić zasady wsparcia modernizacji tej kategorii infrastruktury kolejowej.

Znacznie mniej rozwiniętą formę mają działania w ramach priorytetu 2 odnoszącego się do zapewnienia nowoczesnych usług kolejowych. Poddziałanie 2.1. obejmujące pomoc techniczną dla wsparcia restrukturyzacji i modernizacji spółek Grupy PKP musi być zgodne z zasadami udzielania pomocy publicznej podmiotom zobowiązanych do bilansowania swych kosztów przychodami ze sprzedaży. Brak jest dowodu, że taka pomoc techniczna dla Grupy PKP jest uzasadniona. Poddziałanie 2.2. dotyczące unowocześnienia taboru kolejowego musi również być zgodne z prawem unijnym¹³. Zakupy taboru dla spółek kolejowych finansowane ze środków publicznych nie są tożsame z rekompensatami utraconych wpływów z tytułu wykonywania obowiązków służby publicznej, które zresztą powinny być stale ograniczane. Poddziałanie 2.3. ma specyficzny (obligatoryjny) charakter związany z zapewnieniem interoperacyjności polskiej sieci kolejowej, zgodnie z dyrektywami 2001/16/WE i 2004/50/WE. Zostało ono szczegółowo i wyczerpująco opisane.

W ramach priorytetu 3 (zwiększanie konkurencyjności transportu) wyróżniono bardzo dużą liczbę działań i poddziałań związanych z modernizacją infrastruktury morskiej, lotniczej, wodnej śródlądowej, intermodalnej, systemami ITS i infrastruktury transportu miejskiego. Opisany w poddziałaniu 3.1.1. zakres prac w zakresie poprawy infrastruktury portów morskich został potraktowany jako kontynuacja inwestycji podjętych w ramach SPO Transport na lata 2004-2006, ale brak jest charakterystyki tych inwestycji. Zadanie modernizacji drogowych i kolejowych połączeń z portami morskimi jest istotne, bowiem Komisja Europejska nie jest zbyt skłonna uznać je za priorytetowe w procesie modernizacji sieci TEN-T. Zadanie to w zasadzie pokrywa się z zadaniami PO „Infrastruktura drogowa” i zadaniami priorytetu 1 PO „Konkurencyjność transportu”. Opis działań związanych z modernizacją infrastruktury wewnątrz portów morskich jest dość zdawkowy, ale same

¹³ Zwłaszcza z rozporządzeniem 1107/70, mówiącym, że zgodna jest z Traktatem pomoc, która odpowiada potrzebom koordynacji transportu lub jeśli stanowi zwrot za wywiązanie się z niektórymi świadczeniami nierozdzielnie związanymi z pojęciem usługi publicznej.

zarządy portów morskich nie przedstawiają bardziej rozwiniętej listy potrzeb. W opisie poddziałania 3.1.2. dotyczącego rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu zbędne jest wielokrotne podkreślanie potrzeby powrotu statków pod polską banderę, a powrót ten zależy nie tyle od inwestycji infrastrukturalnych i tonażowych, ile od przyjaznego systemu fiskalnego, norm socjalnych i warunków kredytowania statków dla polskich armatorów w polskich stocznjach.



Zgodnie z definicją Komisji Europejskiej z 1999 r.¹⁴ żegluga bliskiego zasięgu to przewozy zarówno ładunków, jak i osób między portami usytuowanymi geograficznie w Europie lub między tymi portami a portami pozaeuropejskimi leżącymi na tej samej fasadzie zamkniętego morza europejskiego. Do tej żeglugi należy cały transport morski na Bałtyku i między portami Morza Północnego. Dla Polski istotnym mankamentem w precyzowaniu pojęcia żeglugi morskiej bliskiego zasięgu we Wspólnocie jest stwarzająca wątpliwości interpretacyjne mapka „autostrad morskich” stanowiąca załącznik do opisu priorytetowego projektu TEN-T nr 21.

Należy jednak pamiętać, że w Europie istnieją poważne bariery formalne w rozwoju żeglugi bliskiego zasięgu, wśród których największą jest brak liberalizacji świadczenia usług portowych. Komisja Europejska złożyła w 2001 r. wniosek w sprawie dostępu do rynku usług portowych¹⁵ w Unii Europejskiej, który miał na celu zwiększenie skuteczności i obniżenie kosztów niektórych usług portowych: pilotażu, holowania, kotwiczenia, usług pasażerskich i przeładunku. Jednakże, Parlament Europejski głosował przeciwko wnioskowi (po postępowaniu pojednawczym z Radą). W związku z tą negatywną decyzją, konkurencyjność na rynku usług portowych jest nadal mniejsza niż byłoby to możliwe po przyjęciu dyrektywy liberalizacyjnej, a ciąży to poważnie na rozwoju żeglugi morskiej krótkiego zasięgu. W Polsce perspektywy tej formy żeglugi są jednak mało zachęcające w świetle faktu, iż przewozy bałtyckie w 2003 r. stanowiły jedynie 0,8% pracy przewozowej w tonomilach całego transportu morskiego realizowanego statkami polskimi¹⁶. Nakłady na ten cel należy więc zachować w rozsądnej proporcji do potrzeb inwestycyjnych w innych rodzajach infrastruktury transportowej, zwłaszcza drogowej.

Przy programowaniu wykorzystania przyszłych funduszy unijnych w Polsce należy pamiętać, że wsparcie dla żeglugi morskiej krótkiego zasięgu (SSS) powinno się odbywać zgodnie z nowymi wytycznymi z 2004 r. w sprawie pomocy żegludze morskiej¹⁷. Zasady finansowania promowanej żeglugi SSS są jednak coraz bardziej elastyczne. W 2004 r. Parlament Europejski wyraził zgodę, by Członkowskie, przy pomocy Wspólnoty, mogły wspierać systemy zarządzania infrastrukturą, urządzeniami i logistyką oparte na odpowiednich procedurach przetargowych.

Opis poddziałania 3.2. obejmuje aż cztery rodzaje przedsięwzięć: 1) rozwój infrastruktury portów lotniczych obsługujących do 5 mln pasażerów rocznie, 2) poprawę dojazdu do lotnisk, 3) modernizację infrastruktury nawigacyjnej zwiększającej bezpieczeństwo ruchu lotniczego w Polsce, 4) wsparcie procesów uruchamiania nowych

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(1999) 317 final Brussels, 29.06.1999.

¹⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu rynkowego do usług portowych, KOM(2001) 35 wersja ostateczna z 13.2.2001, zmieniony przez KOM(2002) 101 wersja ostateczna z 19.2.2002.

¹⁶ Patrz: Transport – Wyniki działalności 2003. GUS, Warszawa 2004.

¹⁷ Patrz przypis 1: Nowe wytyczne w sprawie pomocy publicznej w żegludze morskiej ze stycznia 2004 r. „Official Journal” C 013, 17/01/2004, s. 3-12.

połączeń regionalnych. Są to bardzo dojrzałe i trafne kierunki działań, które mogą wygenerować wysoką „europejską wartość dodaną”.

Bezskutecznie od lat podnoszonemu postulatowi rewitalizacji żeglugi śródlądowej służyć mają dwa poddziałania: 3.3.1. – poprawa stanu dróg wodnych i ich bezpieczeństwa, 3.3.2. – modernizacja infrastruktury portów i floty śródlądowej. Połączenie w jednym poddziałaniu modernizacji infrastruktury i floty śródlądowej nie jest poprawne. Lepiej byłoby wyróżnić trzy poddziałania: 1) modernizacja infrastruktury śródlądowej, 2) modernizacja portów śródlądowych, 3) modernizacja floty śródlądowej. Ułatwiłoby to programowanie podziału środków publicznych i stosowanie przejrzystych kryteriów selekcji projektów wodnych śródlądowych.

W sferze wsparcia dla rozwoju transportu intermodalnego przewidziano aż 4 rodzaje „poddziałania”: 3.4.1. - Budowa i modernizacja terminali kontenerowych i centrów logistycznych na liniach kolejowych, 3.4.2. - Budowa i modernizacja terminali kontenerowych i centrów logistycznych w portach morskich, 3.4.3. - Współfinansowanie zakupu i leasingu specjalistycznego taboru, 3.4.4. - Uruchamianie nowych usług w transporcie intermodalnym. Dyskusyjne jest ujęcie w tym układzie poddziałań wsparcia dla budowy centrów logistycznych, które moim zdaniem w Polsce powinny być tworzone i eksploatowane przez prywatnych operatorów logistycznych, nie mających prawa do pomocy publicznej. Operatorzy ci nie są jakimiś marginalnymi i ubogimi przedsiębiorcami. W Unii Europejskiej usługi logistyczne stanowią około 30% obrotów na rynku transportowym (około 270 mld €) i są w około 40% zdominowane przez 27 największych operatorów logistycznych¹⁸ osiągający roczne obroty powyżej 1 mld €. Polski rynek logistyczny w prawie 90% jest zdominowany przez filie i oddziały tych operatorów, którzy mają wystarczające środki finansowe by zbudować w Polsce tyle centrów logistycznych, ile to wynika z ich rachunku ekonomicznego.

Słuszne jest promowanie leasingowej formy nabywania taboru kolejowego wykorzystywanego w Polsce w przewozach intermodalnych. W transporcie samochodowym w Polsce leasing stał się główną formą pozyskiwania nowego taboru, co jest jednym z czynników tworzących potęgę konkurencyjną tego sektora. Skoro jednak leasing tworzy już istotne ulgi finansowe i fiskalne dla eksploatujących tabor transportowy, brak jest prawnych i społecznych podstaw do udzielania finansowego wsparcia publicznego dla tej formy pozyskiwania środków transportu, nawet jeśli służą politycznie słusznemu transportowi intermodalnemu.

Wsparcie tworzenia nowych usług w transporcie intermodalnym w Polsce powinno się odbywać poprzez wykorzystanie środków programu „Marco Polo”, pod warunkiem, że będą to projekty realizowane we współpracy z przynajmniej jednym państwem członkowskim UE.

¹⁸ Są to: Grupa Danzas - DHL Worldwide Express - Deutsche Post Euro Express (fuzja w 2003 r.), TPG (i TNT), Stinnes & Schenker (w strukturze DB AG), Excel (do 2004 r. bez Tippet & Britten), Kuehne & Nagel, Hays Logistics, Safcor Panalpina, Géodis, Gefco, Wincanton, Tippet & Britten (przejęty w 2004 r. przez Excelsa), ABX Logistics, Dachser, DSV-DFDS Dan Transport, Thiel Logistic, Ziegler, Norbert Dentressangle, Fiege, STEF-TFE, Christian Salvesen, Groupe CAT, Hellmann International & Schneider Logistics, Frans Maas, Giraud International, TDG, Gist, FM Logistic.

Programowanie dodatkowego wsparcia tych projektów z przyszłych środków EFRR lub Funduszu Spójności wydaje się wątpliwe i wymaga sprawdzenia stanu prawnego tego rodzaju działania.

Działanie 3.5 w zakresie rozwoju systemów ITS jest w wysokim stopniu spójne z priorytetem nr 3 „Zwiększenie konkurencyjności transportu”. W zwięzłym opisie została zawarta istota tych ważnych działań we wszystkich gałęziach transportu (łącznie z drogowym). Przy wyborze projektów można będzie się opierać na wskazanych obszarach współfinansowania (należy usunąć defekt tekstu opisującego te obszary).

Działanie 3.6 dotyczące transportu miejskiego wymaga bardziej szczegółowego rozwinięcia i wskazania bardziej konkretnych przedsięwzięć, a nie tylko ich rodzajów. Jeśli wymienia się kosztowną budowę dróg rowerowych, powinno się wymienić jeszcze ważniejsze wydzielanie pasów ruchu dla autobusów miejskich, budowę parkingów dla samochodów osobowych w rejonie „zintegrowanych węzłów” transportu miejskiego, wdrożenie zaawansowanego systemu ruchu miejskiego przynajmniej w Warszawie.

W opisanych działaniach i poddziałaniach mieszczących się w ramach trzech wyróżnionych priorytetów programu „Konkurencyjność transportu” należałoby ujednoczyć opis celów szczegółowych i w każdym przypadku określić beneficjentów. W ocenianej formie program nie wskazuje beneficjentów wszystkich działań i poddziałań, co uniemożliwia poprawną i rzetelną selekcję oraz ewaluację projektów. Przejrzystość tego opisu byłaby większa, gdyby przy każdym działaniu i jego celu odwoływano się do istotnych faktów i ocen zawartych w diagnozie polskiego transportu. Skracając zbyt obszernie i szczegółowe opisy działań w sferze transportu kolejowego, należałoby całą prezentację priorytetów i działań uzupełnić o konkretnie sformułowane pożądane i oczekiwane rezultaty techniczno-eksploatacyjne, ekonomiczno-finansowe (obniżka kosztów, wzrost wpływów) i społeczne (wpływ na rynek i warunki pracy). W ocenianym tekście programu operacyjnego na zakończenie charakterystyki priorytetów i działań zamieszczono na stronach 70-74 tabelaryczne zestawienie działań i celów. W tabelicy tej w finalnej wersji dokumentu powinny zostać dodane jeszcze dwie kolumny: 1) z listą spodziewanych rezultatów, 2) z listą beneficjentów każdego działania.

W NPR 2007-2013 po paragrafie 55 aneksu 1 zostało zawarte pomyłkowe stwierdzenie, że do PO „Konkurencyjność transportu” zostanie dołączony „*Harmonogram budowy autostrad i dróg ekspresowych na lata 2007-2013*”. Chodzi zapewne o harmonogramy modernizacji linii kolejowych, portów morskich, budowy i modernizacji lotnisk, terminali kontenerowych, systemów sterowania ruchem i modernizacji infrastruktury transportu miejskiego. Brak jest zapowiedzianych harmonogramów w załączniku do tekstu ocenianej wersji programu operacyjnego, a na stronie internetowej MGiP został zamieszczony jedynie wykaz linii kolejowych przewidzianych do realizacji, w ramach NPR 2007-2013, ale bez harmonogramu realizacji. Dla odmiany zamieszczony tam wykaz autostrad i dróg ekspresowych zawiera uproszczony harmonogram realizacji (podział na zadania przed i po 2007 roku), ale brak w nim wartości realizowanych projektów drogowych..

9. Poprawność proponowanych wskaźników monitorowania priorytetów

Program zawiera na stronach 83-85 nie zatytułowaną tablicę ze wskaźnikami monitorowania poszczególnych priorytetów i działań. Jest to tablica odmienna od zamieszczonej w NPR 2007-2013 w rozdziale „Monitoring i ewaluacja NPR” (strona 115):

Wskaźniki NPR 2007-2013

PO	Wskaźniki	Wartość wskaźnika w roku bazowym*	Zakładana wartość wskaźnika w roku docelowym	Częstotliwość pomiaru	Źródło danych
Konkurencyjność transportu	Linie kolejowe w km: - przystosowane do prędkości 160 km/h lub wyżej - procentowy stan przebudowy kolejowej sieci transportowej TEN-T			rocznie	PKP PLK .S.A.
	Liczba pasażerów w portach lotniczych (mln pasażerów) w 2003 r.	7,1		rocznie	GUS
	Wielkość przeładunków w morskich portach handlowych (mln. ton.)	51,9		rocznie	GUS
	Przewozy pasażerów transportem zbiorowym (mln. pasażerów) kolejowym w 2003 r.	283,4		rocznie	GUS

Wskaźniki Ministerstwa Infrastruktury:

Działanie/Poddziałanie	Wskaźnik	Aktualna wielkość wskaźnika	Wartość docelowa na koniec roku 2013
Priorytet 1. Tworzenie nowoczesnej sieci kolejowej			
Działanie 1.1. Rozwój sieci TEN-T	- Udział transportu kolejowego w przewozach ładunków ogółem (tkm) - Udział przewozów intermodalnych w przewozach kolejowych	19,6 % (2003r.) 1,6 %	20 % 8 %
Działanie 1.2. Eliminacja wąskich gardeł na liniach kolejowych			
Działanie 1.3. Poprawa połączeń międzyregionalnych	- Odsetek linii dostosowanych do prędkości poniżej 80 km/godz	55,6 %	20%
Działanie 1.4. Infrastruktura szybkiej kolei miejskiej w obszarach metropolitalnych	-		
Priorytet 2. Zapewnienie nowoczesnych usług kolejowych			
Działanie 2.1. Pomoc Techniczna dla wsparcia restrukturyzacji i modernizacji spółek Grupy PKP	- Liczba pracowników przeszkolonych do prowadzenia pociągów w ruchu transgranicznym	137	
Działanie 2.2. Unowocześnienie taboru kolejowego	- Odsetek wagonów do przewozów intermodalnych	2,5%	12%
Działanie 2.3 Zapewnienie interoperacyjności kolei	- Stopień dostosowania elementów systemu do wymagań określonych w specyfikacjach TSI		
Priorytet 3. Zwiększenie konkurencyjności transportu	- wzrost wielkości przewozów towarów i pasażerów oraz poprawa jakości usług [%]	100	
Działanie 3.1. Poprawa konkurencyjności portów i żeglugi morskiej	- wzrost zdolności przeładunkowej portów [%] - wzrost zdolności przewozowej floty morskiej [%]	100 100	
Poddziałanie 3.1.1. Poprawa stanu infrastruktury portowej i dostępu do portów od strony lądu i od strony morza	- zmniejszenie czasu obsługi statku w porcie [%] - wzrost wskaźnika bezpieczeństwa żeglugi [%] - wzrost przepustowości ruchu do/z portu od strony lądu [%]	100 100 100	
Poddziałanie 3.1.2. Rozwój żeglugi bliskiego zasięgu i modernizacja floty morskiej	- wzrost liczby nowoczesnych statków ż.b.z. [%] - skrócenie czasu przewozów [%]	100 100	
	- wzrost liczby statków [szt./%] - zwiększenie zdolności przewozowych [%] - skrócenie czasu przewozów [%]	100 100 100	
Poddziałanie 3.4.1. Budowa i modernizacja terminali kontenerowych i centrów logistycznych na liniach kolejowych	-		
Poddziałanie 3.4.2. Budowa i modernizacja terminali kontenerowych i centrów logistycznych w portach morskich	- wzrost przewozów ładunkowych w intermodalnych jednostkach transportowych (TUE) [%]	100	
Poddziałanie 3.4.3. Współfinansowanie zakupu i leasingu specjalistycznego taboru do przewozów intermodalnych	-		
Poddziałanie 3.4.5. Uruchamianie nowych usług w transporcie intermodalnym	-		
Działanie 3.5. Rozwój Inteligentnych Systemów Transportowych	- wzrost liczby zawinięć do portu [%] - zmniejszenie liczby dokumentów papierowych [%]	100 100	
Działanie 3.6. Utworzenie i dokapitalizowanie funduszu poręczeniowego wspierającego wymianę i modernizację środków transportu	- wzrost liczby nowych statków [%]	0	

Wskaźniki docelowe zostały przez Ministerstwo Infrastruktury podane jedynie w odniesieniu do działań w sferze transportu kolejowego. W zestawieniu tym brak niektórych wskaźników NPR (liczba km linii kolejowych przystosowanych do prędkości powyżej 160 km/h, przewozy pasażerów transportem kolejowym, liczba podróży odprawianych w portach lotniczych, wielkość przeladunków w portach morskich).

Docelowy odsetek udziału transportu kolejowego w przewozach ładunków określony przez Ministerstwo Infrastruktury na poziomie 20% liczby tkm (łącznie z transportem morskim) jest wskaźnikiem nierealistycznym. Według prognozy dostępnej w Ministerstwie Infrastruktury (opracowanej przez autora niniejszej opinii), udział transportu kolejowego w pracy przewozowej ładunków całego polskiego transportu w 2013 r. obniży się do 11,6-12,0% i żadne wysiłki inwestycyjne w infrastrukturze kolejowej tego wskaźnika nie są w stanie zmienić (chyba że ceny ropy naftowej na rynkach światowych do 2013 r. wzrosną do ponad 120 \$ za baryłkę, co nie jest wykluczone w świetle świadomości faktu, iż zasoby ropy naftowej na świecie przy jej obecnym wydobyciu wystarczą jeszcze na 39 lat). Również nierealistyczny jest docelowy odsetek udziału przewozów intermodalnych w pracy przewozowej kolejowego transportu ładunków wynoszący w 2013 r. 8%. Według dostępnej w Ministerstwie Infrastruktury prognozy, odsetek ten może wzrosnąć do 3,1-3,3%

10. Poprawność indykatywnych planów finansowych priorytetów

Znaleziony przez autora niniejszej opinii na stronie internetowej MGIP III Załącznik do NPR 2007-2013 zatytułowany „Projekty kolejowe” (1 strona) zawiera informacje nie pokrywające się z indykatywną tabelą finansową NPR 2007-2013 (strona 92 czerwonej wersji dokumentu). Porównanie tego załącznika z indykatywną tabelą finansową NPR prowadzi do wniosku, że wartość projektów kolejowych jest prawie dwukrotnie większa od środków zarezerwowanych na cały program operacyjny „Konkurencyjność transportu”:

Finansowanie w ramach NPR 2007-2013 PO "Konkurencyjność transportu" (wraz z transportem morskim, śródlądowym, lotniczym, intermodalnym i miejskim) mln EUR w cenach 2004 r.	mln EUR
EFRR	328.2
Fundusz Spójności	3596.4
Budżet państwa	353.0
Budżety JST	655.5
Środki prywatne	0
Finansowanie wyłącznie krajowe	900.0
Razem:	5833.1
Wykaz inwestycji dotyczących linii kolejowych przewidzianych do realizacji, w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013:	
III. Załącznik do NPR 2007 – 2013 – projekty kolejowe	
Zadania do realizacji przy współfinansowaniu ze środków Funduszu Spójności:	
I. E 20 (granica Państwa Rzepin – Terespol granica Państwa)	1709
II. E 65 (Gdynia – Zebrzydowice/Zwardoń)	2292
III. E 59 (Szczecin – Poznań oraz Rawicz – Poznań)	1470
IV. E 30 (Opole – Mysłowice)	375
V. E 30/CE 30 (Mysłowice – Kraków Podłęże i Kraków Mydliniki – Kraków – Kraków Podłęże)	375
VI. CE 59 (Rzepin – Wrocław)	650
VII. E 75 „Rail Baltica” (Warszawa – Sokółka) – I etap	380
VIII. Linia dużych prędkości Warszawa – Wrocław – I etap	1700
IX. Poprawa stanu infrastruktury kolejowej	350
Razem z Funduszu Spójności:	9301
Projekty przewidywane do współfinansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego:	
I. Linia Warszawa – Łódź – II etap	303
II. Linia Warszawa – Radom – Kielce	520
III. Linia Psary – Kraków	300
Razem z EFRR:	1123
Ogółem linie kolejowe:	10424

Skoro wartość projektów kolejowych jest znacznie większa niż zarezerwowane w programie operacyjnym środki finansowe, będzie konieczne dokonanie wyboru najlepszych projektów. Ważne jest by nie były to projekty stanowiące wydzielone odcinki wymienionych linii kolejowych, gdyż może wówczas dojść do „mozaikowego wyboru”, który sprawi, że żadna linia kolejowa nie zostanie zmodernizowana w całości i nie osiągnie się efektu sieciowego.

Trudno ocenić poprawność indykatywnego planu finansowego programu operacyjnego „Konkurencyjność transportu” z punktu widzenia ustaleń zawartych w NPR 2007-2013, gdyż w odniesieniu do priorytetu 3 Ministerstwo Infrastruktury takiego planu jeszcze nie przedstawiło.

11. Zgodność zasad wyboru projektów z ogólnie obowiązującymi zasadami oceny ekonomiczno-społecznej

W aneksie nr 1 NPR 2007-2013 zostało zawarte stwierdzenie, że PO „Konkurencyjność transportu” uzupełniony zostanie o plan inwestycyjny zawierający wykaz projektów inwestycyjnych planowanych do realizacji, których jednostkowy koszt jednostkowy przekracza 10 mln €, że plan zawierać będzie harmonogram realizacji projektów inwestycyjnych spełniających kryteria wyboru określone w Programie operacyjnym oraz kosztorys wydatków związanych z ich przygotowaniem.

Ministerstwo Infrastruktury we wstępnym programie operacyjnym z 21 czerwca 2005 r. zawarło propozycję kryteriów wyboru projektów, bez dzielenia ich na kryteria ogólne (spełnienie wymogów formalnych, zgodność z unijnymi i polskimi założeniami polityk horyzontalnych i sektorowych, kwalifikowalność itd.) i kryteria szczegółowe (dla projektów w zakresie poszczególnych priorytetów). Zamieszczona na stronach 75-82 tablica zawiera zestawienie tych kryteriów i beneficjentów projektów. W odniesieniu do projektów kolejowych słuszne jest stosowanie zarówno wskaźników technicznych obrazujących wzrost przepustowości linii, jak i przewidywanych wskaźników wykorzystania tej przepustowości oraz skrócenia czasu jazdy pociągów. Wobec większej wartości proponowanych projektów kolejowych w stosunku do dostępnych środków finansowych istnieje uzasadniona potrzeba zastosowania dodatkowych kryteriów ekonomicznych, takich jak wzrost wielkości wpływów przewoźników kolejowych, odciążenie równoległych (konkurencyjnych) połączeń drogowych.

W odniesieniu do działań w zakresie infrastruktury portów morskich zaproponowane kryteria wyboru projektów mają jedynie hasłowy charakter, nie zaproponowano wskaźników wymiernych ilościowo lub wartościowo. Do rozważenia są takie wymierne kryteria, jak: skrócenie czasu trwania typowej operacji morsko-lądowej realizowanej z udziałem danego portu, zwiększenie przeładunków i ruchu pasażerskiego w porcie, wzrost wartości sprzedaży usług portowych.

Kryteria wyboru projektów lotniczych muszą być bardziej precyzyjne, gdyż lotniska o obrotach do 1 mln osób rocznie mogą złożyć dużą liczbę szczegółowych projektów.

Głównym kryterium powinna być liczba dodatkowych lotniczych połączeń regionalnych, a nie tylko wzrost przepustowości lotniska. Należy także brać pod uwagę (jako kryterium) wygenerowanie dodatkowego popytu na lotnicze przewozy ładunków odprawianych i przyjmowanych na zmodernizowanych lotniskach regionalnych. Trzeba też pamiętać, że między projektami lotniczymi i kolejowymi będzie istniała dość silna konkurencja, dająca więcej szans projektom lotniczym.

W programie bardzo enigmatyczna jest koncepcja kryteriów wyboru projektów wodnych śródlądowych. Jeśli będą one konfrontowane z projektami innych gałęzi transportu – nie będą miały szans wyboru z uwagi na wysoką kapitałochłonność i małą możliwość pobudzenia w krótkim czasie przewozów ładunków. Należałoby więc rozpatrywać je w ramach wydzielonej na to działanie kwoty środków finansowych. Warto pamiętać o wykorzystaniu inwestycji wodnych śródlądowych do pobudzenia pasażerskich przewozów turystycznych i pod ich kątem sformułować odpowiednie kryteria wyboru. Wiele lokalnych inwestycji wodnych śródlądowych może bardziej pobudzać przewozy turystyczne niż przewozy ładunków, pod warunkiem że będzie istniała towarzysząca infrastruktura turystyczna.

Kryteria wyboru projektów w zakresie transportu intermodalnego są jednymi z najtrudniejszych do sformułowania, gdyż zwiększenie aktywności tej formy transportu zależy od wysokiej jakości wszystkich jej elementów, głównie jakości i dostępności przewozu kolejowego kontenerów i jednostek samochodowych. Najważniejszym kryterium jest częstotliwość kursowania pociągów w systemie intermodalnych oraz czas operacji.

Ze zrozumieniem można przyjąć brak kryteriów w zakresie wyboru projektów w sferze systemów ITS i informację, że zostaną one określone przez zespół specjalistów.

Kryteria wyboru projektów w infrastrukturze transportu miejskiego zostały określone w sposób enigmatyczny. Warto przyjąć konkretne wskaźniki, takie jak: liczba tras miejskich bez zatorów, średnia prędkość jazdy środków zbiorowego transportu miejskiego, liczba parkingów przy zintegrowanych węzłach transportu miejskiego, itp. Ważnym nowym kryterium może być tworzenie zintegrowanych systemów transportu w aglomeracjach złożonych z wielu miast (Trójmiasto, Górny Śląsk), nawet jeśli istnieją siły przeciwne integracji tego transportu. Bez stosowania takich wymiernych, ogólnie zrozumiałych i społecznie akceptowalnych kryteriów trudno będzie dokonać obiektywnej i bezkonfliktowej selekcji projektów.

12. Kompletność opisu systemu realizacji programu operacyjnego

W czerwcowej wersji PO „Konkurencyjność transportu” zamieszczono opis systemu realizacji i zarządzania programem (strony 86-91), stwierdzając iż będzie on zarządzany centralnie. W rozdziale NPR 2007-2013 poświęconym systemowi realizacyjnemu wskazuje się na konieczność wykorzystania doświadczeń w realizacji programów operacyjnych realizowanych w ramach NPR 2004-2006 i dokonania zmian w organizacji przepływów finansowych, monitorowania i kontroli pod kątem zwiększenia szybkości wdrażania

programów, uporządkowania kompetencji, uproszczenia procedur, decentralizacji i zwiększenia przejrzystości oraz kontroli społecznej. Nowy system organizacyjny NPR powstanie po negocjacjach z Komisją Europejską i uzgodnieniu zmian instytucjonalnych.

Na obecnym etapie można założenia realizacyjne programu przedstawione przez Ministerstwo Infrastruktury uznać za wystarczająco jasne i kompletne. Ministerstwo będzie pełniło funkcję instytucji zarządzającej (poprzez tradycyjny komitet monitorujący i komitet sterujący) oraz funkcję jednostki poświadczającej poprawność wydatkowania środków unijnych.

13. Zakończenie i wnioski

Opiniowany program operacyjny „Konkurencyjność transportu” został opracowany w Ministerstwie Infrastruktury według zasad określonych w NPR na lata 2007-2013, ma więc szereg wad wymuszonych projektem planu narodowego. Od początku miałem wątpliwości co do poprawności rozwiązania problemów infrastruktury transportowej za pomocą dwóch sztucznie wyodrębnionych programów: a) drogowego, b) kolejowego i innych gałęzi oraz form transportu. Jeśli będzie stosowana zasada, że realokacja środków jest możliwa jedynie między działaniami danego programu, a nie między programami – istnienie dwóch odrębnych programów transportowych może zwiększyć szanse udanej realizacji projektów drogowych.

W przedstawionej opinii zawarłem w miarę szczegółowe i uzasadnione wskazania, w jaki sposób należałoby programować rozwój polskiej infrastruktury transportowej, aby nie zmarnotrawić funduszy unijnych i uzyskać jak najwyższe efekty ekonomiczne i społeczne. Za poprawną uznaję proporcję podziału środków między dwa opracowane transportowe programy operacyjne: 81,6% na infrastrukturę drogową i 18,4% na pozostałą infrastrukturę (w tym funduszy UE w proporcji 75,8:24,2%). Ważną sprawą jest trafny wybór projektów, który wymaga jasno określonych działań, poddziałań, spodziewanych rezultatów i powszechnie akceptowanych logicznych kryteriów wyboru. Oceniany program ma w tym zakresie sporo luk i nieprawidłowości, które można naprawić posiłkując się wyżej opisanymi uwagami i zaleceniami. Zwiększenie roli Funduszu Spójności w stosunku do roli EFRR znacznie utrudni w latach 2007-2013 modernizację infrastruktury transportowej nie zaliczonej do sieci TEN-T.