



prof. dr hab. Wojciech Paprocki  
Katedra Transportu SGH

## **Rola państwa w kształtowaniu systemu transportowego**

### **Ład gospodarczy – państwo jako regulator, ale także jako uczestnik rynku**

W teorii ekonomii – bez względu na reprezentowaną „szkołę” – panuje powszechne przekonanie, że mechanizm rynkowy funkcjonuje zawodnie. Jednym z przejawów tej zawodności, obserwowanym od stuleci, jest zjawisko niedostatecznej skłonności podmiotów gospodarczych, nastawionych na maksymalizację zysku, do inwestowania w projekty, które są niezbędne dla utworzenia kompletnej w skali całej gospodarki infrastruktury technicznej, w tym infrastruktury transportowej.

Władza państwowa, dysponująca zdolnością do stanowienia prawa i jego egzekucji oraz pobierająca daniny od producentów i konsumentów, występuje w roli „imperium”. Jego zadaniem jest kształtowanie ładu gospodarczego. Metodą jego stanowienia jest wprowadzanie regulacji, pod wpływem których podmioty gospodarcze, występujące zarówno po stronie podażowej jak i po stronie popytowej rynku, mają zachowywać się odmiennie, niż miałyby to miejsce w przypadku braku ingerencji imperium w funkcjonowanie mechanizmu rynkowego.

W Republice Rzymskiej, a następnie w Cesarstwie Rzymskim, imperium zaczęło budować na rozległych terytoriach drogi bite i mosty przez rzeki, aby ułatwić przemieszczanie się wojska oraz kupców. Wówczas imperium podjęło zadanie, które w nowożytnym świecie jest bezustannie kontynuowane. We współczesnym rozumieniu tej aktywności na rozwój i utrzymanie infrastruktury transportowej przeznacza się środki uzyskane z podatków od producentów i konsumentów. Imperium występuje nie tylko jako regulator, ale także jako uczestnik rynku, kreując podaż usługi dostępu do infrastruktury drogowej, kolejowej, przesyłowej, wodnej i powietrznej. Część tych usług jest udostępniana na warunkach dobra publicznego, z którego każdy może korzystać bez ograniczeń i nie wnosząc żadnej bezpośredniej opłaty.

Od XIX w. w teorii ekonomii opisywane jest znaczenie makroekonomiczne inwestycji infrastrukturalnych, jako elementu polityki gospodarczej imperium, które aktywnie kreuje popyt na rynku przeznaczając na inwestycje publiczne środki z budżetu. W XX w., w ramach szkoły keynesowskiej, sformułowano dość precyzyjnie wpływ imperium na tempo rozwoju gospodarczego, a przede wszystkim opisano jego zdolność do pobudzania gospodarki, gdy znajduje się ona w fazie kryzysu lub stagnacji w cyklu koniunkturalnym. Ta wiedza nie uległa

dezaktualizacji, więc w II dekadzie XXI w. możemy z niej korzystać, aby uzasadnić pozytywny wpływ inwestycji infrastrukturalnych na przebieg procesu rozwoju gospodarki europejskiej, przede wszystkim w regionie krajów postsocjalistycznych, w których – w przeciwieństwie do sytuacji w Europie Zachodniej – występuje drastyczne zacofanie w rozwoju infrastruktury transportowej.

### **Dostęp do infrastruktury transportowej w państwie dobrobytu**

Gospodarki państw, które po II wojnie światowej określano mianem krajów wysokorozwiniętych, korzystały z infrastruktury transportowej utworzonej w ostatnich dekadach XIX w. oraz w pierwszych dekadach XX w. Jedynym wyjątkiem był system kanałów śródlądowych we Francji, Belgii i Holandii, utworzony jeszcze wcześniej. Niektóre elementy tej infrastruktury po zniszczeniach wojennych musiały być odbudowane, ale główny szkielet infrastruktury pozostał bez większych zmian. Dominującą rolę w zachodnioeuropejskim systemie transportowym odgrywała kolej, której podstawowa sieć została utworzona w XIX w. przez prywatne towarzystwa kolejowe stopniowo przejmowane przez zarządy państwowe w ramach programu nacjonalizacji kolei. Wraz z rozwojem gospodarek krajów Europy Zachodniej bardzo szybko rozbudowywano sieć dróg kołowych, w tym autostrad. Od lat 60. minionego wieku infrastrukturę transportową w tych krajach charakteryzowały główne cechy przedstawione w tabeli 1. Rozwój infrastruktury, determinował (może stymulował?) rozwój całego systemu transportowego poszczególnych krajów, a także przyczyniał się do procesu integracji międzynarodowej (w ramach EWG, a następnie Unii Europejskiej). Był ważnym zadaniem, którego konieczność wypełnienia przez imperium zgodnie potwierdzały różne środowiska, w tym elity skupione w partiach politycznych reprezentujących znacząco rozbieżne programy polityczne. Panował jednak ponadpartyjny konsensus co do konieczności utrzymania aktywnej roli imperium w kształtowaniu systemu transportowego. Rozwój transportu, w tym upowszechnienie użytkowania samochodu osobowego, traktowano jako ważny czynnik decydujący o wzroście poziomu życia. Uwzględniano znaczenie zwiększającej się mobilności społeczeństwa oraz rosnącej sprawności obsługi transportowej rozwijającego się przemysłu i handlu dla społecznej oceny funkcjonowania gospodarki kapitalistycznej. Przez ponad trzydzieści lat po II wojnie światowej w Europie Zachodniej inwestowano w rozbudowę i modernizację infrastruktury transportu, aby przekonać społeczeństwo, iż w gospodarce rynkowej imperium wywiązuje się z roli aktywnego kreatora systemu transportowego i czyni to nie gorzej niż władze w państwach Bloku Wschodniego, w których gospodarka planowa miała zapewnić szybszy rozwój potencjału wytwórczego i wzrost poziomu życia niż w gospodarce kapitalistycznej, przeżywającej cykliczne kryzysy.

Na szczególną uwagę zasługują dwa zjawiska mające wpływ na rozwój zachodnioeuropejskiej infrastruktury transportowej. W latach 50. minionego wieku samochody osobowe produkowane na masową skalę, uzyskały techniczną zdolność rozwijania prędkości 140 km/h i większej. Można uznać, że przełom nastąpił w 1954 r., kiedy samochód średnilitrażowy (1,5 l pojemność silnika) Porsche rozwinął prędkość powyżej 200 km/h i zrównał swe osiągi z bolidami Ferrari, które miały gigantyczne silniki o pojemności 4,5 l. Dla licznych nabywców nowych samochodów niezbędne było udostępnienie sieci autostrad, po których mogli podróżować, wykorzystując w pełni możliwości trakcyjne swoich pojazdów. W drugiej połowie XX w. występowało zjawisko wzajemnej zależności – im dłuższa była sieć autostrad, tym bardziej zwiększał się popyt na nowe, coraz szybsze samochody osobowe; im więcej środków budżetowych przeznaczało imperium na rozwój sieci autostrad, tym większe daniny, w tym rosnące kwoty podatku akcyzowego od paliw płynnych, uzyskiwało imperium od producentów i użytkowników samochodów.

W 1974 r. we Francji zdecydowano, że państwowa kolej SNCF podejmie projekt utworzenia kolei dużych prędkości TGV. Rozważając różne rozwiązania techniczne, postawiono

ostatecznie na wariant, który miał zapewnić integrację nowego systemu z konwencjonalnym transportem prowadzonym na liniach o szerokości toru 1435 mm. W 1981 r. oddano do eksploatacji pierwszą linię z Paryża do Lyonu. J zaczęły kursować pociągi nowej generacji rozwijające prędkość powyżej 250 km/h. TGV nadała nowy impuls w rozwoju kolei w Europie. Tej gałęzi transportu od lat 80. minionego wieku przypisywane są różne zalety, m.in. mniejsze obciążenie dla środowiska naturalnego niż motoryzacji indywidualnej i zarobkowego transportu drogowego oraz transportu lotniczego. Jednak pozytywne nastawienie polityków do kolei i realizacja wielu projektów inwestycyjnych finansowanych ze środków publicznych w tej gałęzi transportu nie było w stanie zahamować zjawiska rosnącego udziału transportu drogowego w przewozach pasażerskich i towarowych w Europie. Wiązało się to z jednej strony z przecenianiem zalet kolei w wystąpieniach przedstawicieli władz oraz organizacji gospodarczych i społecznych lobbujących za rozwojem kolei, a z drugiej strony z niską efektywnością funkcjonowania przedsiębiorstw kolejowych, przede wszystkim wyodrębnionych na przełomie XX i XXI w. zarządców infrastruktury.

W drugiej połowie XX w. panowała powszechna zgoda, iż nowoczesna infrastruktura drogowa jest udostępniana konsumentom bezpłatnie, a jeśli w szczególnych przypadkach pobierane są opłaty, to ich wysokość nie powinna stwarzać bariery ekonomicznej w powszechnym dostępie. Takie nastawienie nie było kontestowane, choć wiadomo było już wówczas, iż na rozwój infrastruktury transportowej wszystkich gałęzi transportu, a także na wsparcie działalności operacyjnej kolei, przeznaczane jest więcej środków publicznych, niż imperium było ich w stanie zgromadzić. Dopiero po wybuchu kryzysu w 2008 r. pojawiły się otwarte wypowiedzi wśród elit, iż w krajach Europy Zachodniej (jak również w USA) kształtowanie ładu w systemie transportowym wiąże się z utrzymywaniem praktyki „życia ponad stan”, której konsekwencją jest pogłębianie się długu publicznego ciężącego na imperium.

Tabela 1 Infrastruktura transportowa jako czynnik kształtujący dobrobyt społeczno-gospodarczy

Cecha dobrobytu	Sposób ukształtowania tej cechy dobrobytu	Rola imperium w kształtowaniu tej cechy dobrobytu
Powszechna dostępność do infrastruktury co najmniej jednej gałęzi transportu	Permanentna rozbudowa sieci drogowej oraz polityka selektywnego rozwoju sieci kolejowej, a także lotnisk i korytarzy powietrznych	Wiodąca rola centralnych władz administracyjnych (a w przypadku UE, także Komisji) w planowaniu i realizacji projektów inwestycyjnych, w tym modernizacyjnych, przy wykorzystaniu środków publicznych oraz wspieranie projektów podejmowanych w ramach PPP
Kształtowanie potencjału infrastruktury liniowej i punktowej transportu z wyprzedzeniem w stosunku do powstawania potrzeb w zakresie użytkowania tej infrastruktury	Planowanie i realizacja projektów inwestycyjnych i modernizacyjnych jako działań antycyklicznych w gospodarce	Kształtowanie przez imperium popytu na rynku poprzez wprowadzanie do obrotu środków pieniężnych, w tym środków uzyskanych przez imperium dzięki zaciąganiu długu na rynku kapitałowym
Stałe dążenie do eliminowania ryzyka kolizji środków transportu	Podwyższanie jakości infrastruktury liniowej, w szczególności w miejscach przecinania się dróg tej samej lub różnych gałęzi transportu, a także dążenie do segregacji ruchu pieszego od ruchu zmechanizowanych środków transportu	Wprowadzanie regulacji dotyczących standardu nowych i modernizowanych dróg, jak również wspieranie lub pełne finansowanie projektów rozwoju i modernizacji infrastruktury liniowej i punktowej transportu oraz wspieranie projektów podejmowanych w ramach PPP

Dążenie do zbudowania wyodrębnionych sieci infrastruktury drogowej i kolejowej umożliwiających podwyższenie prędkości technicznej środków transportu nowej generacji	Prowadzenie projektów badawczo-rozwojowych, których celem było przygotowanie i wdrożenie rozwiązań technicznych nowej generacji (np. techniki TGV)	Angażowanie środków publicznych w projekty badawcze oraz rozwój potencjału przemysłu produkującego na potrzeby transportu, a następnie finansowanie inwestycji budowlanych (a także taborowych), wspieranie projektów podejmowanych w ramach PPP
Stałe dążenie do upowszechniania rozwiązań, które przyczyniają się do ograniczenia negatywnego oddziaływania ruchu środków transportu na środowisko naturalne	Stosowanie restrykcji dla użytkownika środków transportu – poprzez regionalne wyłączenia z ruchu (np. wprowadzanie miejskich stref zakazu wjazdu) lub ograniczenie sposobu użytkowania (np. ograniczanie prędkości samochodów)	Wprowadzanie ograniczeń administracyjnych lub stosowanie zróżnicowanych obciążeń fiskalnych wobec użytkowników środków transportu, którzy dysponują określonymi kategoriami taboru
Dostosowywanie i rozwój infrastruktury liniowej i punktowej, która posiada zdolność do obsługi technologii transportu intermodalnego	Przygotowanie i wdrożenie projektów rozwojowych i modernizacyjnych, np. zapewniających warunki do przejazdu wagonów kolejowych z jednostkami transportu intermodalnego na odcinkach linii, na których obowiązuje zbyt mała skrajnia	Przygotowanie programu rozwoju i modernizacji infrastruktury w skali kraju, finansowanie projektów ze środków publicznych lub wspieranie projektów podejmowanych w ramach PPP

Źródło: opracowanie własne

## Ramy współczesnego ładu w systemie transportowym

W Europie ramy ładu gospodarczego, w tym ładu w systemie transportowym, kształtowane są w procesie negocjacyjnym, w którym ze zróżnicowanym zaangażowaniem uczestniczą różnorodne podmioty. Do grona głównych autorów nowych koncepcji oraz decydentów można zaliczyć podmioty przedstawione w tabeli 2.

Współcześnie nie ma jednego kierunku, w którym miałyby być poprowadzone zmiany istniejącego ładu w systemie transportowym na świecie. W niektórych krajach (m.in. w USA, Japonii i części krajów Europy Zachodniej) osiągnięto na przełomie XX i XXI w. poziom mobilności społeczeństwa oraz wymiany towarowej, który prawdopodobnie nie będzie już w ogóle podwyższony. Regionem, w którym wystąpi dalszy wzrost ilościowy, pozostanie Południowo-Wschodnia Azja. Cały świat stoi wobec wyzwania, które wiąże się z osiągnięciem w drugiej dekadzie XXI w. maksymalnej wielkości wydobycia ropy naftowej. Powstaje pytanie, czy imperium, „przy zastosowaniu dodatkowych narzędzi, ma oddziaływać jako regulator na popyt na paliwa płynne, skoro wiadomo, że ich podaż prawdopodobnie nie będzie wzrastać, a z wielu powodów (m.in. niestabilności politycznej na Bliskim Wschodzie, gdzie występują największe i najłatwiej dostępne złoża ropy naftowej) stabilność dostaw tego surowca nie jest gwarantowana. Dla transportu drogowego ciężarowego oraz transportu lotniczego nie ma jednak obecnie perspektywy znalezienia alternatywnego paliwa w stosunku do oleju napędowego i benzyny lotniczej. Wzrost ceny ropy będzie powodować znaczący wzrost kosztów wykonywania przewozów zarobkowych w transporcie drogowym, który jest i zapewne pozostanie przez wiele kolejnych dziesięcioleci najpopularniejszą, a w niektórych regionach świata (np. w Afryce i w obu Amerykach) jedyną sprawną gałęzią transportu. Do tej pory jednak brakuje inicjatyw na skalę globalną, które prowadziłyby do znalezienia nowych rozwiązań o oczekiwanej sprawności technicznej oraz akceptowalnej efektywności ekonomicznej. W motoryzacji indywidualnej w perspektywie kilku dziesięcioleci możliwe jest uzyskanie przełomu, który wiązałby się z zastąpieniem silnika zasilanego paliwami płynnymi innym napędem, choć na chwilę obecną zbyt wielkich nadziei nie można pokładać w dostępnych rozwiązaniach wykorzystywania napędu elektrycznego w samochodach osobowych.

W europejskiej polityce transportowej nie ma już „autonomicznych” celów, do których należy dążyć, aby móc podwyższyć poziom życia społeczeństwa poprzez udostępnienie nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. W tej sytuacji pojawiają się „cele zastępcze” – ich lista została przedstawiona w Białej Księdze opublikowanej przez Komisję UE w marcu 2011 r. Analiza tych celów wskazuje, że w Europie nie ma powszechnej zgodności, co stanowi najważniejsze wyzwania w doskonaleniu ładu gospodarczego w systemie transportowym. Podporządkowanie polityki transportowej celom polityki energetycznej, która nakierowana jest na drastyczną redukcję emisji CO<sub>2</sub>, nie spotyka się z akceptacją wśród wielu podmiotów uczestniczących w dyskusji i w procesie podejmowania decyzji o celach polityki transportowej oraz o metodach jej realizacji. Wątpliwość budzi m.in. fakt, iż wymóg redukcji emisji zanieczyszczeń w ramach normy dla silników EURO VI (która będzie obowiązywać producentów samochodów ciężarowych i autobusów od 2013 r.) prawdopodobnie doprowadzi do zwiększenia zużycia paliwa w transporcie drogowym, a w konsekwencji do zwiększenia emisji CO<sub>2</sub>.

Od lat 90. minionego wieku pogłębia się dezintegracja poglądów odnoszących się do ram współczesnego ładu w europejskim systemie transportowym. Nurt „oficjalny”, prezentowany przez Komisję UE, podporządkowany jest generalnej polityce „dekarbonizacji” gospodarki. Ten nurt wspierany jest przez różnorodne grupy społeczne, które deklarują, że występują w obronie środowiska naturalnego. W praktyce część z tych grup walczy o powstrzymanie realizacji projektów infrastrukturalnych, doprowadzając często do paraliżu decyzyjnego w zakresie rozwoju i modernizacji infrastruktury.

Dopiero w drugiej dekadzie XXI w. ujawniły się pierwsze głosy, które stawiają otwarcie w wątpliwość celowość i racjonalność polityki dekarbonizacji gospodarki, w tym transportu. Wskazuje się przede wszystkim, iż uzasadnienie takiej polityki nie jest tak bezdyskusyjne, jak to się pierwotnie wydawało. Za podstawę dla podejmowanych decyzji o limitowaniu emisji CO<sub>2</sub> przyjmowane są przecież prognozy o zmianach klimatycznych i skutkach tych zmian, jak również przekonanie, iż człowiek jest w stanie doprowadzić do zmian klimatycznych. Rośnie więc liczba reprezentantów środowisk opiniotwórczych, które stawiają w wątpliwość racjonalność działań, które miałyby zahamować proces ocieplania się klimatu na Ziemi. Spotykane są coraz częściej poglądy, iż w Europie doszło do idealizacji celów polityki gospodarczej. Pojawiają się nawet bardziej skrajne poglądy o „fundamentalizmie” w odniesieniu do programów rozwoju i upowszechniania technologii „bezemisyjnej produkcji energii elektrycznej” i do drastycznego ograniczania zużycia paliw produkowanych z ropy naftowej. Stanowisko przeciwne nagłemu przyspieszaniu wdrażania technologii ograniczających emisję CO<sub>2</sub> znajduje w Europie tym bardziej zwolenników, im bardziej ze strony innych państw na świecie, w tym USA oraz krajów BRIC, dochodzi do otwartego bojkotu rozwiązań, które próbuje narzucić Komisja UE, np. opodatkowania emisji CO<sub>2</sub> przez samoloty przylatujące do Europy.

Poza kwestią ograniczania emisji CO<sub>2</sub>, w europejskiej polityce transportowej znajduje się więcej kontrowersyjnych celów. Jednym z nich jest liberalizacja rynku usług kolejowych, której pogłębianie wymaga definitywnej likwidacji zintegrowanych pionowo państwowych przedsiębiorstw kolejowych.

Obserwując ewolucję celów i dobieranych metod europejskiej polityki transportowej można zauważyć, że w XXI w. nastąpił odwrót od traktowania infrastruktury transportowej jako dobra powszechnego, z którego korzystanie jest formą uczestniczenia w procesie redystrybucji dochodu narodowego. Imperia (poszczególne kraje członkowskie UE, a także kraje spoza UE, np. Szwajcaria) upowszechniają stosowanie zasady *'user pays'*. W sferze werbalnej podkreślana jest chęć ograniczania skłonności do użytkowania transportu drogowego, który jest sprawcą znacznych kosztów zewnętrznych. Internalizacja tych kosztów ma się dodatkowo odbywać dzięki zastosowaniu zasady *'polluter pays'*. Zdziwienie budzi

upowszechniana praktyka pobierania opłat (typu **eMyto**) od użytkowników autostrad, czyli dróg zapewniających najwyższe bezpieczeństwo oraz wysoki komfort podróży, pozostawiając dostęp do dróg innych kategorii bez pobierania daniny.

Do grupy podmiotów, które w wielu przypadkach zmierzają do blokowania niektórych działań związanych z realizacją europejskiej polityki transportowej, wytyczonej przez organy Unii Europejskiej, należą rządy poszczególnych krajów. Jedną z podstawowych kontrowersji jest implementacja rozwiązań w transporcie kolejowym dotyczących separacji funkcjonowania zarządcy infrastruktury od operatorów (przykład Francji i Niemiec), a także zachowania proporcji w przeznaczaniu środków z funduszy europejskich na rozwój poszczególnych gałęzi transportu (przykład Polski). W Europie żaden rząd poza polskim nie wyraził sprzeciwu wobec planowanych zmian w polityce energetycznej, ale to nie stanowi potwierdzenia, że we wszystkich pozostałych krajach członkowskich UE panuje powszechne przekonanie, iż propozycje Komisji UE w tym zakresie są właściwe oraz że społeczeństwo w tych krajach jest gotowe ponieść niezbędne koszty związane z realizacją takiej polityki. Obserwujemy na forum europejskim sytuację, iż przedstawiciele tej samej partii politycznej, która w swoim kraju tworzy koalicję i opowiada się za jednym rozwiązaniem, są przeciwni temu samemu rozwiązaniu, jeśli występują w ramach swojej frakcji politycznej w Parlamencie Europejskim.

Tabela 2 Podmioty uczestniczące w kształtowaniu europejskiej polityki gospodarczej w odniesieniu do transportu

Zasięg terytorialny podejmowanych decyzji	Organy występujące w roli „imperium”	Uczestnicy rynku	Inne podmioty (m.in. NGO)
Globalny	Rządy państw, które prowadzą otwartą politykę współpracy międzynarodowej (przykład wyłączenia – rząd Korei Płn.)	Globalni producenci (towarów i usług, w tym finansowych) Branżowe związki producentów (np. UIC, IATA)	Organizacje społeczne o zasięgu globalnym (np. Greenpeace)
Kontynentalny	Rządy państw (zarówno członkowskich UE jak i pozostałych krajów kontynentu oraz krajów sąsiadujących z Europą)	Producenci (towarów i usług) operujący na rynku międzynarodowym Europejskie zrzeszenia branżowe (np. CLECAT, CER) Europejskie zrzeszenia konsumentów (np. BEUC)	Organizacje lobbingowe (np. Allianz pro Schiene) Międzynarodowe stowarzyszenia techniczno-naukowe
Wspólnotowy	Rada Unii Europejskiej Parlament Europejski Komisja UE Trybunał Sprawiedliwości UE Fracje partyjne w Parlamencie Europejskim		
Krajowy	Parlamenty Rządy państw i ich agendy (np. UTK) Sąd Konstytucyjny i sądy powszechne Partie parlamentarne i pozaparlamentarne	Producenci (towarów i usług) operujący lokalnie Krajowe zrzeszenia konsumentów	Krajowe stowarzyszenia techniczno-naukowe Organizacje konsumentów Lokalne organizacje obrońców środowiska, w tym organizacje powoływane 'ad hoc' dla poszczególnych akcji protestacyjnych

Źródło: opracowanie własne

## **Budowanie ładu w polskim systemie transportowym**

Elity, które w 1989 r. utworzyły władze w Polsce, stanęły przed ogromnym wyzwaniem rekonstrukcji ładu gospodarczego w kraju, który wyzwalał się z systemu *quasi* socjalistycznego. Kwestie budowania ładu w systemie transportowym znajdowały się przez wiele lat w cieniu innych, fundamentalnych dla rozwoju gospodarki i społeczeństwa, zagadnień wymagających nowego uregulowania. Jeśli przyjąć, że podczas debaty poprzedzającej wybory do parlamentu powinny być dyskutowane wszystkie podstawowe kierunki polityki gospodarczej, to obserwacja takich debat przed wyborami w 2007 r. oraz 2011 r. upoważnia do stwierdzenia, że polityka transportowa nie była (i nadal nie jest) traktowana w Polsce jako ważne zagadnienie, któremu warto poświęcać czas i angażować ograniczony potencjał intelektualny i kadrowy najważniejszych partii politycznych. Zauważalny jest fakt, iż w kolejnych rządach na stanowisko ministra odpowiedzialnego za funkcjonowanie transportu powoływane są osoby, które przed wyborami w ogóle na temat polityki transportowej się nie wypowiadały i w tej kwestii nie dysponowały rozbudowaną wiedzą.

Elity w Polsce koncentrują się na korzystaniu z uprawnień, które przysługują rządzącym, natomiast nie wykazują skłonności i zdolności do wypełniania zadań, jakie ciążyą na imperium. Od 1989 r. utrzymuje się praktyka „zaniechania”. Próby wypracowania długookresowej strategii dla transportu w Polsce ograniczają się do kolejnych aktualizacji materiałów eksperckich i sformułowania na ich podstawie dokumentów przedstawianych Radzie Ministrów. Jeśli takie dokumenty nawet zyskują formalną akceptację rządu, to żaden z nich nie uzyskuje statusu programu uzgodnionego przez różne partie reprezentowane w parlamencie. Tym samym w Polsce po 1989 r. nie doszło do sformułowania polityki transportowej oraz realizacji wieloletniego programu inwestycji infrastrukturalnych. W 2012 r. obserwujemy skoncentrowanie się rządu i odpowiedniego ministra na zadaniach, których wykonanie ma nastąpić do 2015 r. Nie jest przedmiotem debaty politycznej program wieloletni, którego realizacja dzięki uzyskaniu ponadpartyjnej akceptacji, byłaby kontynuowana bez względu na wynik kolejnych wyborów parlamentarnych (w 2015 r. lub wcześniej).

Opisany brak zdolności elit w Polsce do wywiązania się z obowiązku imperium w zakresie kształtowania infrastruktury transportowej jest ważną, ale nie jedyną przeszkodą w budowaniu ładu w systemie transportowym w Polsce. Występują jeszcze dwie ważne przyczyny.

Badania socjologiczne przeprowadzane w Polsce wskazują, że brak jest społecznej presji wywieranej na elity, która wynikałaby z uświadomionej powszechnie potrzeby kierowania ograniczonych środków budżetowych na rozwój i modernizację infrastruktury transportowej. Jeśli w mediach ujawniają się kontrowersje dotyczące tej infrastruktury, to odnoszą się one do dwóch zjawisk: protestu mikrospołeczności wobec planów budowy nowych dróg „pod ich oknem” oraz protestu mikrospołeczności wobec planów zamykania drastycznie nierentownych odcinków linii kolejowych. Brak zaangażowania ze strony społeczeństwa w formułowanie nowego programu przewidującego rozwój nowoczesnej infrastruktury transportowej po części tłumaczy zaniechanie elit w odniesieniu do przygotowywania programów i podejmowania decyzji. Widoczna staje się obawa, że część tych decyzji będzie kontestowana, co grozi tworzeniem negatywnej oceny działania rządzących i „spadaniem słupków popularności” w kolejnych sondażach opinii publicznej.

Brak dostatecznych środków w budżecie państwa (i w budżetach samorządów terytorialnych) jest także bardzo ważnym czynnikiem, który przyczynia się do zaniechania ze strony elit w definiowaniu programów rozwoju infrastruktury. Atmosfera tworzona w mediach w ostatnich miesiącach (na przełomie 2011 i 2012 r.) wokół procesu budowy kilku odcinków autostrad oraz jednej bocznicy kolejowej (łącznie do lotniska na Okęciu), skłania do unikania przez

władze imperium realizacji takich projektów, gdyż kłopoty o charakterze technicznym i organizacyjnym w realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych traktowane są jako przejaw niekompetencji polityków i urzędników. W debacie publicznej, której odzwierciedlenie znajduje się w mediach, dominuje dążenie do oskarżenia i ośmieszenia przeciwnika politycznego. Nie ma natomiast miejsca na refleksję, jakie są faktyczne przyczyny zakłóceń w procesach inwestycyjnych i co musi się zmienić w zachowaniu samych elit, aby w przyszłości możliwe było zapobieżenie ponownemu wystąpieniu takich zakłóceń.

Brak pewności co do źródeł finansowania projektów, które muszą być realizowane w okresie wieloletnim powoduje, że władze imperium po prostu wybierają powstrzymanie się od formułowania programu rozwoju infrastruktury, zamiast skoncentrować się na poszukiwaniu odpowiednich źródeł środków, tak w budżecie, jak i poza nim, m.in. w funduszach unijnych oraz na rynku kapitałowym. Nie zauważa się, że środki pozyskiwane z tytułu pobierania opłat za użytkowanie wybranych elementów infrastruktury drogowej (eMyto) nie wystarczą nawet na jej utrzymanie w przyszłości w należyтым stanie, a środki pozyskiwane z tytułu pobierania opłat za użytkowanie całej infrastruktury kolejowej są i będą także w przyszłości zbyt skromne, aby zapobiegać trwającemu od ponad dwóch dekad procesowi degradacji sieci kolejowej w Polsce.

Nie ma powodów, aby oczekiwać, iż elity zwiększą swe zaangażowanie w proces budowania ładu w systemie transportowym w Polsce. Ich pasywna postawa niesie w przyszłości jednak nowe zagrożenia obok problemów, które już występują. W sytuacji, gdy polityka transportowa wytyczana na forum Unii Europejskiej staje się coraz bardziej eklektyczna i słabo przekonywująca, nie jest możliwe jedynie kontynuowanie działań, które po wejściu Polski do UE w 2004 r. miały charakter implementacji rozwiązań unijnych w krajowym systemie transportowym. Polski system transportowy jest zbyt duży i ważny ze względu na jego miejsce w europejskim systemie, aby krajowe władze pozostawały bierne wobec wyzwania wewnętrznego i zewnętrznego.

Jeśli w Polsce kontynuowanie programu rozwoju sieci drogowej, w tym autostrad, oraz modernizacji sieci kolejowej, ma się odbywać niezależnie od decyzji podejmowanych przez UE o udzieleniu wsparcia finansowego w perspektywie lat 2014-2020, to niezbędne są dwa podstawowe działania. Po pierwsze, w Polsce musiałoby dojść do istotnego ograniczenia środków budżetowych przeznaczanych obecnie na finansowanie sfery socjalnej, aby móc ich część przeznaczyć na finansowanie projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury transportowej. Po drugie, konieczne byłoby otwarcie krajowego rynku na inwestorów zagranicznych, przede wszystkim instytucjonalnych, którzy zdecydowaliby się na podjęcie inwestycji w infrastrukturę transportową w ramach programu PPP.

Z teorii ekonomii wynika, iż rozwój infrastruktury transportowej musi być inicjowany oraz realizowany przez imperium, konieczne jest więc uporczywe podkreślanie negatywnych dla całej gospodarki skutków kontynuowania polityki zaniechania w zakresie tworzenia i realizacji programów rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce.

*Warszawa, kwiecień 2012 r.*