

A. NAUKA TRANSPORTOWA

A.14. FINANSOWANIE TRANSPORTU W POLSCE

dr hab. Stefan Akira Jarecki, prof. PW

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych

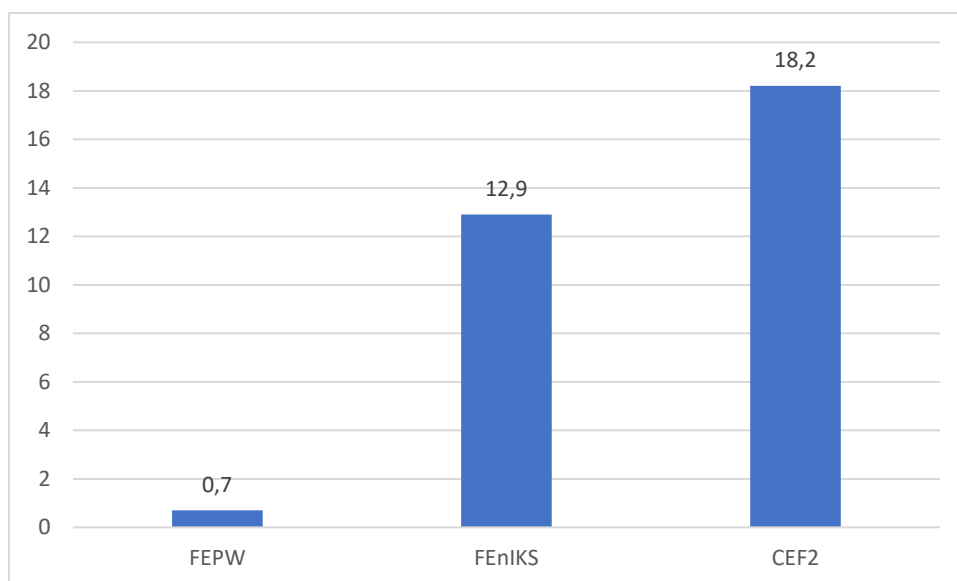
ORCID: 0000-0002-5738-3036

Finansowanie transportu w Polsce polega przede wszystkim na przekazywaniu wsparcia publicznego na dwa obszary, tj. na infrastrukturę transportową oraz na działalność polegającą na świadczeniu przewozów o charakterze usługi publicznej (wsparcie dla operatorów publicznego transportu zbiorowego). Transport jest finansowany ze środków krajowych (państwowych i samorządowych) oraz unijnych (programy krajowe i regionalne, Europejski Mechanizm Odbudowy i Zwiększania Odporności, czy też tzw. mechanizm CEF – *Connecting Europe Facility* – Instrument Łącząc Europę). W perspektywie finansowej 2021-2017 w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 zaplanowano dla sektora transportu 12,9 mld euro, w ramach programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027 ponad 689,69 mln euro zostało przeznaczonych na infrastrukturę kolejową, zaś w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” 2021–2027 (CEF2) – przewidziano 18,21 mld euro. Ponadto środki dla sektora transportu zostały założone w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)¹.

Potrzeba finansowania infrastruktury transportowej

Przygotowanie i realizacja inwestycji związanych z dalszym rozwojem infrastruktury transportowej stanowi jedno z najważniejszych wyzwań stojących przed państwem polskim. Niewątpliwie jednym z głównych czynników dynamicznego rozwoju polskiej infrastruktury transportowej stało się przystąpienie Polski do UE w 2004 r. i związana z tym możliwość wykorzystania środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Polska nie jest jedynym państwem, które korzysta lub korzystało z tych funduszy, niewiele państw może jednak pochwalić się takimi sukcesami w tej dziedzinie jak Polska. Wśród przyczyn tego stanu

¹ Fundusze Europejskie dla nowoczesnego transportu, CUPT, Warszawa 2023 r., file:///C:/Users/stefa/Downloads/1_cupt-2023-pl_wcag_715_small_875.pdf (pobrano: 16:02.2024 r.).



Wykres nr 1. Finansowanie transportu w Polsce ze środków funduszy UE w perspektywie 2021-2027 (mld EUR).

rzeczy należy wymienić przedsiębiorczość Polaków, ale także sprawność działania polskiego aparatu administracyjnego. **Jest to niezwykle ważne, ponieważ istnieje bezpośredni związek pomiędzy realizacją projektów infrastrukturalnych a rozwojem gospodarczym Polski.** Wszyscy, codziennie korzystając z nowej lub zmodernizowanej infrastruktury transportowej oraz wysokiej jakości świadczonych za jej pomocą usług, możemy docenić działania dotychczas podejmowane w tym zakresie. Wciąż wiele pozostało jednak do zrobienia, a **Polska musi pozostać państwem dążącym do zapewnienia obywatelom nowoczesnej infrastruktury transportowej. Ta zaś już wybudowana wymaga kosztownych prac utrzymaniowych, należy zatem zapewnić odpowiednie środki na ten cel².**

Stopień rozwoju infrastruktury i jej jakość mają bezpośrednie przełożenie na dobrobyt społeczeństwa. Decydują o tym, czy jednostki mają zapewniony dostęp do masowych, powszechnych, cechujących się odpowiednim poziomem bezpieczeństwa usług publicznych. **Jednocześnie idą w parze z poziomem konkurencyjności danego kraju, chociażby pod względem atrakcyjności inwestycyjnej.** Ponadto w wielu przypadkach istnieje nierozzerwalny związek pomiędzy zapewnieniem stosownej infrastruktury a poziomem bezpieczeństwa państwa i jego niezależności politycznej. Tylko tytułem przykładu można wskazać, że istnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej decyduje o tym, jaka ilość towarów będzie trafiać do unijnego obszaru celnego przez Polskę, co przekłada się na wpływy budżetowe (z tytułu VAT, ceł czy akcyzy). Nie jest przesadą stwierdzenie, że poszczególne państwa w celu

² S.A. Jarecki, *Wstęp* [w:] S.A. Jarecki (red. nauk.), *Nowoczesna infrastruktura jako narzędzie budowy siły i konkurencyjności Rzeczypospolitej*, KSAP, Warszawa 2020, s. 6.

zagwarantowania sobie odpowiedniego rozwoju i znaczenia w przyszłości dokonują coraz bardziej spektakularnych inwestycji infrastrukturalnych. Traktowane są one jako podobny instrument oddziaływania na gospodarkę jak wprowadzanie korzystnych rozwiązań podatkowych czy regulacji w zakresie warunków zatrudniania pracowników³.

W tym kontekście Polska stoi przed ogromnymi wyzwaniami związanymi ze zmniejszeniem środków UE na realizację inwestycji transportowych w Polsce, zagrożeniem ze strony Federacji Rosyjskiej i związaną z tym koniecznością ponoszenia ogromnych wydatków **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.** zbrojeniowych, a także kryzysem klimatyczno-energetycznym, w związku z którym niezbędne jest skierowanie znaczącego wsparcia publicznego do sektora energetyki. Trzeba pamiętać chociażby o planowanych inwestycjach w energetykę jądrową. Powoduje to, że **do planowania inwestycji w infrastrukturę transportową należy podchodzić wyjątkowo racjonalnie i rozważnie, ważąc zakładane korzyści i obciążenia, biorąc pod uwagę koszty utrzymania wytworzonej infrastruktury. Należy także dążyć do poprawy efektywności finansowej projektów transportowych.**

Warto rozważyć szersze wykorzystanie w projektach transportowych formuły partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), która chociażby pozwala na realizację ambitnych projektów przy ograniczonej dostępności środków publicznych. W tej formule budowano w Polsce m.in. autostrady. Nie jest to jednak przykład sukcesu tego rozwiązania, co nie oznacza, że należy rezygnować z formuły PPP. Przykładem bardzo udanego przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury transportowej realizowanego w formule PPP jest projekt „Przystanek dla Warszawy”. Jego celem była wymiana wiat przystankowych na terenie miasta. Projekt ten został zrealizowany w formule koncesji na usługi. W zamian za postawienie nowych wiat przystankowych koncesjonariusz uzyskał prawo do wykorzystania powierzchni reklamowych będących częściami nowych wiat. Miasto w żaden sposób nie dotowało przedsięwzięcia. Jedynym wynagrodzeniem koncesjonariusza było zatem prawo do czerpania określonych pożytków z ww. wiat. W ten sposób udało się zrealizować ważny projekt transportowy oszczędzając środki publiczne. Zawarta umowa koncesyjna przewiduje również obowiązek utrzymania wiat w należytych stanie, począwszy od usuwania śniegu w okresie zimowym po reperowanie uszkodzeń, a w skrajnych przypadkach wymianę całkowicie

³ Tamże, s.7.

zniszczonych wiat na nowe. W ramach projektu zostało wymienionych 1580 wiat na terenie stolicy⁴.

Finansowanie transportu powinno zapewniać realizację celów polityki transportowej

Najważniejszym celem unijnej polityki transportowej jest przeniesienie potoków podróży i ładunków ze szkodliwych dla środowiska naturalnego rodzajów transportu, głównie transportu drogowego, na kolej. Zgodnie z ambitnymi celami sformułowanymi przez Unię w białej księdze pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”⁵, do 2030 r. 30% drogowego transportu towarów na odległościach większych niż 300 km należy przenieść na inne środki transportu, w szczególności na kolej, zaś do 2050 r. powinno to być ponad 50% tego typu transportu. Obecnie w Polsce, w zależności od wskaźnika (tony lub tonokilometry) udział transportu kolejowego w przewozach ogółem kształtuje się na poziomie 11,7 – 12,6% i w ostatnich latach spada, podczas gdy udział transportu drogowego rośnie i wynosi 80,1 – 85%⁶. Udział transportu kolejowego w przewozach ogółem spadł pomiędzy 2010 r. i 2022 r. z poziomu 13,1% do poziomu 10,4%⁷. W takich warunkach osiągnięcie założeń europejskiej polityki transportowej bez szybkiej interwencji władz publicznych wydaje się coraz mniej realne⁸.

O pozycji konkurencyjnej poszczególnych środków transportu decyduje cena przewozu, jakość usługi oraz czas przejazdu. Dla nadawców ładunków w zdecydowanej większości przypadków liczy się przede wszystkim cena przewozu, a nie czas przejazdu. Cena usługi ma zatem kluczowe znaczenie dla pozycji konkurencyjnej kolejowego transportu towarowego. Ta zaś w istotnej mierze zależy od kosztów korzystania z infrastruktury kolejowej. W Niemczech

⁴ B. Drej, J. Drobińska, A. Kawula, B. Pietruszewska, A. Sar, A. Skoczeń, *Zastosowanie PPP w Polsce. na podstawie projektów infrastruktury drogowej z uwzględnieniem problemu uczciwej konkurencji* [w:] S.A. Jarecki (red. nauk.), *Nowoczesna infrastruktura jako narzędzie budowy siły i konkurencyjności Rzeczypospolitej*, KSAP, Warszawa 2020, s. 123-124.

⁵ Dokument dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_pl.pdf (pobrano: 16:02.2024 r.).

⁶ Zob. „Transport – wyniki działalności w 2017 r.”, Główny Urząd Statystyczny 2018, dokument dostępny pod adresem: https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5511/9/17/1/transport_wyniki_dzialalnosci_w_2017.pdf (pobrano: 16:02.2024 r.).

⁷ Dane GUS.

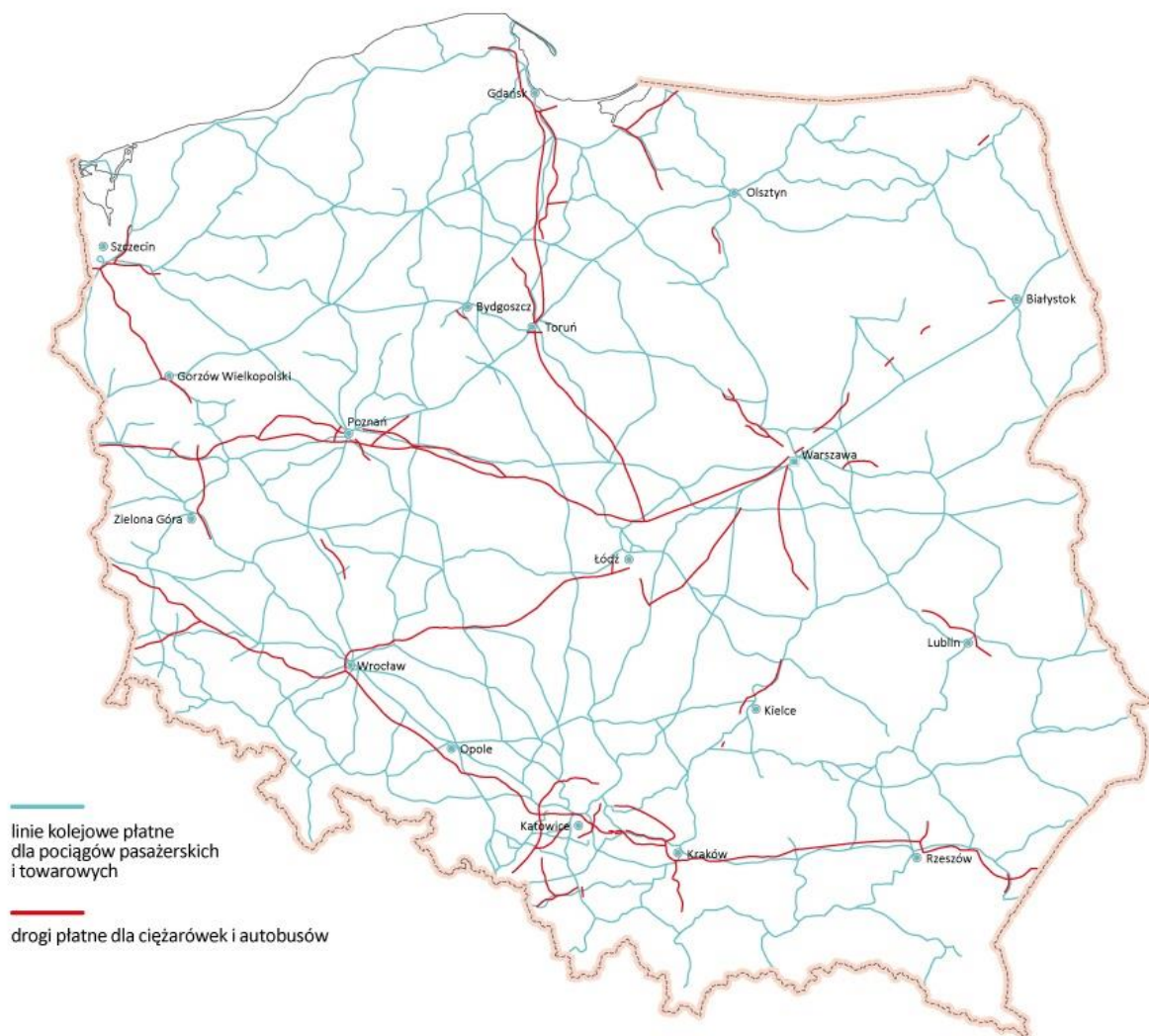
⁸ S.A. Jarecki, *Czy pomoc dla przewozów towarowych rozwiąże problemy unijnej polityki transportowej?*, Prawo pomocy publicznej 2019, nr 2, s. 40-41.

stanowią one na przykład ok. 13% całkowitych kosztów prowadzenia działalności w zakresie towarowych przewozów kolejowych⁹. **Oplaty za dostęp do infrastruktury kolejowej w Polsce wciąż należą do jednych z wyższych w Europie.** Jak wynika ze sprawozdania specjalnego Europejskiego Trybunału Obrachunkowego pt. „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze¹⁰”, wyższe opłaty występują tylko w Austrii, Czechach, Irlandii, Estonii, Rumunii, na Litwie, na Łotwie oraz na Węgrzech. **Dodatkowo, opłata za korzystanie z infrastruktury drogowej przez samochody ciężarowe w Polsce w przeliczeniu na tonokilometr jest niższa niż średnia wysokość opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej. Co więcej, obowiązuje ona tylko na pewnych odcinkach dróg (około 15% sieci drogowej)¹¹.** Obrazuje to poniższa mapa.

⁹ Zob. decyzję KE z 10.12.2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.51956 (2018/N) – Niemcy – Aid scheme for the promotion of rail freight transport.

¹⁰ Raport dostępny pod adresem: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_PL.pdf

¹¹ Raport „Kolejowy transport towarowy w UE: wciąż nie na właściwym torze”, s. 46 (pobrano: 16:02.2024 r.).



Źródło: Fundacja ProKolej

Mapa nr 1. Płatna infrastruktura transportowa w Polsce (źródło: ProKolej).

Zapewnienie realizacji celów polityki transportowej może odbywać się w dwojaki sposób:

- **poprzez zwiększenie obciążeń finansowych transportu drogowego oraz**
- **poprzez udzielanie wsparcia sektorowi transportu kolejowego.**

Najprostszym rozwiązaniem byłoby zapewne wyrównanie, za pomocą odpowiednich rozwiązań prawnych, warunków prowadzenia działalności w transporcie drogowym i kolejowym. Uczynienie kosztów prowadzenia obu rodzajów działalności zbliżonymi. Wydaje się to jednak trudne do zaakceptowania z politycznego punktu widzenia. Rozwiązanie takie wiązałoby się bowiem nieuchronnie ze znacznym wzrostem kosztów transportu drogowego. Niezbędne jest zatem udzielanie pomocy publicznej sektorowi transportu kolejowego. Pomoc

ta powinna być jednak bardziej przemyślana, dotyczyć w zdecydowanie szerszym zakresie transportu towarowego oraz mieć bardziej europejski, zharmonizowany na poziomie Unii, charakter. Nie powinna ona ograniczać się do obniżenia kosztów dostępu do infrastruktury kolejowej, a koncentrować się także na innych istotnych kosztach wykonywania działalności w zakresie kolejowych przewozów towarowych. Jedno jest pewne, bez szybkiego podjęcia decyzji w tym zakresie, cele polityki transportowej UE nie zostaną zrealizowane¹².

Wsparcie udzielane w sektorze transportu towarowego powinno dotyczyć: przewozów rozproszonych, bocznic prywatnych oraz publicznie dostępnej infrastruktury przeladunkowej. Opowiadam się zdecydowanie za wprowadzeniem usług publicznych w zakresie przewozów towarowych. Warto zaznaczyć, że w ostatnim czasie na możliwość taką wskazuje Komisja Europejska. Komisja podkreśla, że w szczególności w odniesieniu do transportu towarowego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych mogą być odpowiednim instrumentem promowania usług w obszarach i segmentach, w których w przeciwnym razie transport towarowy odbywałby się wyłącznie po drogach. **Należy ustanowić system organizacji i finansowania usług publicznych w kolejowym transporcie towarowym na zasadach podobnych do stosowanych w segmencie przewozów pasażerskich. Przewoźnicy drogowi powinni ponosić koszty korzystania z infrastruktury na podobnych zasadach jak przewoźnicy kolejowi – wszystkie ciężarówki powinny mieć obowiązek uiszczania opłat za przejazd wszystkimi drogami umożliwiającymi transport towarów przez Polskę pomiędzy regionami.**

Potrzeba większej racjonalności finansowania usług publicznych

Zgodnie z założeniami współczesnej polityki transportowej przemieszczanie się osób na dłuższe odległości powinno odbywać się przede wszystkim z wykorzystaniem przyjaznego dla środowiska naturalnego zbiorowego transportu publicznego. Obecnie kładzie się zatem duży nacisk na rozwój tego typu transportu. Podejmowane są ambitne inwestycje infrastrukturalne i taborowe w tym obszarze (zarówno pod względem skali, jak i kosztów). Poprawia się jakość i dostępność usług przewozowych. **Niemniej jednak publiczny transport zbiorowy wciąż nie odpowiada w pełni potrzebom społeczeństwa, ani nie jest odpowiednio efektywny¹³.**

¹² S.A. Jarecki, *Czy pomoc dla przewozów towarowych rozwiąże problemy unijnej polityki transportowej?*, dz. cyt.

¹³ S.A. Jarecki, *Modern Collective Transport. The impact of Public Policy on the Implementation of the EU, Legislative Objectives on the Example of Poland*, *Studia Ecologiae et Bioethicae* 2023, nr 21(2), s. 72.

Sektor publicznego transportu zbiorowego jest istotnym beneficjentem pomocy publicznej. Jak wskazuje UOKiK, w 2022 roku pomoc publiczna udzielona w sektorze transportu trafiła niemal w całości do beneficjentów działających w sektorze transportu lądowego. Otrzymali oni wsparcie w łącznej wysokości 17 411,6 mln zł. Pomoc ta została udzielona głównie w formie rekompensaty za wykonywanie usług publicznych przez: prezydentów i burmistrzów miast, starostów powiatów, zarządy związków gmin i powiatów (11 067,2 mln zł), marszałków województw (4 239,5 mln zł) oraz ministra właściwego ds. transportu (1 943,2 mln zł). Marszałkowie województw udzielili pomocy publicznej przede wszystkim w sektorze transportu kolejowego (3 507,0 mln zł) na podstawie umów o świadczenie usług publicznych zawartych pomiędzy operatorem kolejowym i samorządem województwa. W 2022 roku marszałkowie udzielili pomocy o największej wartości następującym operatorom: POLREGIO S.A. – 1 815,0 mln zł, Arriva RP Sp. z o.o. – 601,0 mln zł oraz Koleje Mazowieckie – KM Sp. z o.o. – 498,5 mln zł. Marszałkowie województw udzielili również pomocy podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w sektorze transportu lądowego innego niż kolejowy (732,6 mln zł), przede wszystkim na podstawie ustawy z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego¹⁴ (642,1 mln zł)¹⁵.

Minister właściwy do spraw transportu udzielił w 2022 roku przedsiębiorstwom działającym w sektorze transportu kolejowego dotacji o łącznej wartości 1 943,2 mln zł – w oparciu o umowy o świadczenie usług publicznych (1 196,9 mln zł) oraz z tytułu przejazdów ulgowych (746,3 mln zł). Największym beneficjentem tej pomocy były PKP Intercity S.A. (1 613,8 mln zł)¹⁶.

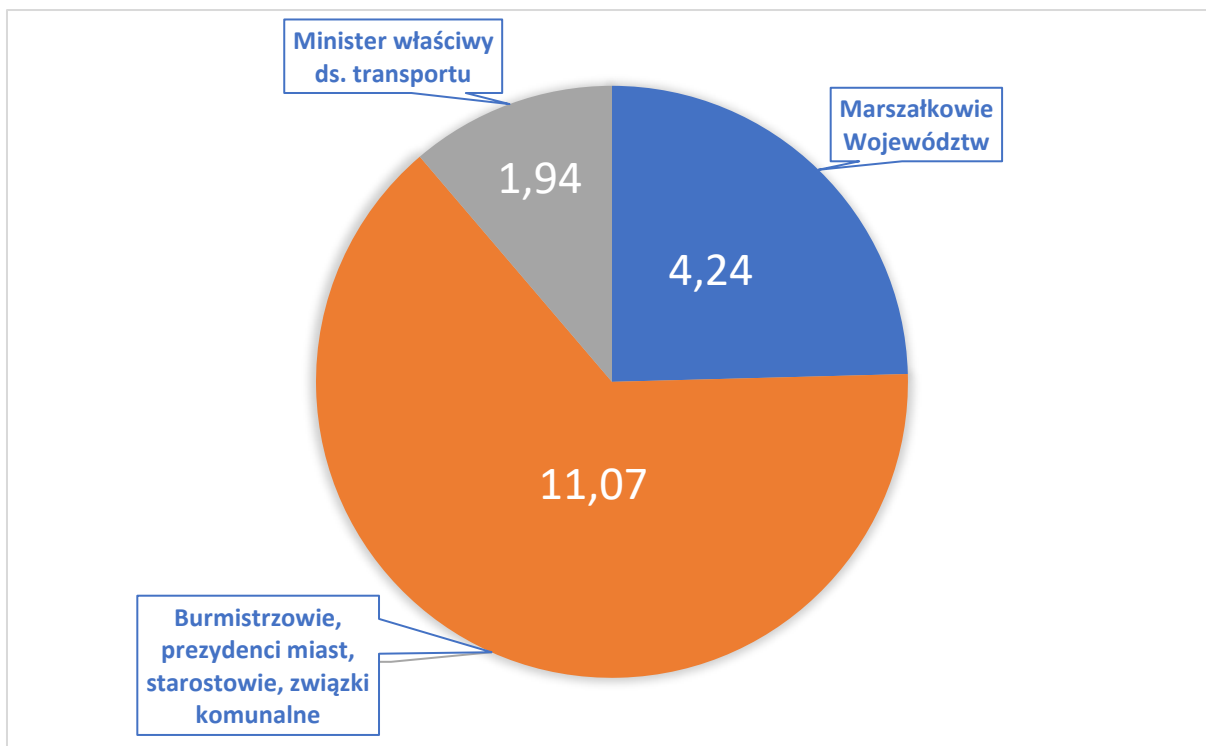
Prezydenci i burmistrzowie miast (niekiedy także związki gmin i powiatów) udzielili w 2022 roku pomocy publicznej w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych o wartości 11 067,2 mln zł. Pomoc o największej wartości została udzielona przez Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy spółce Metro Warszawskie Sp. z o.o. (8 300,2 mln zł). Znaczej pomocy udzielił również Przewodniczący Zarządu Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii (987,3 mln zł), Prezydent Miasta Poznania (623,1 mln zł) i Prezydent Miasta Łodzi (539,4 mln zł). Beneficjentami tej pomocy były miejskie przedsiębiorstwa komunikacyjne i inne spółki świadczące usługi przewozów pasażerskich¹⁷.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 295

¹⁵ Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2022 roku, UOKiK, Warszawa grudzień 2023 r., s. 75.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Tamże.



Wykres nr 2. Pomoc w formie rekompensaty za realizację usług publicznych udzielona w Polsce w 2022 r. (mld PLN, źródło: UOKiK).

Znaczna część usług transportowych jest wykonywana jako tzw. usługi publiczne. Oznacza to, że są one organizowane i finansowane przez państwo. W wielu przypadkach uzasadnione wątpliwości budzi, czy odpowiadają one faktycznym potrzebom społecznym, czy nie mogłyby być świadczone na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych, bez finansowania publicznego oraz, czy ich finansowanie nie jest nadmierne.

Jedną z kluczowych kwestii jest prawidłowe zdefiniowanie i zaplanowanie usługi publicznej. W pierwszej kolejności organizator usługi powinien zbadać, jakich usług potrzebuje ludność. Na jakie usługi istnieje faktyczne zapotrzebowanie społeczne? Jak bowiem wskazuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeżeli nie istnieje popyt ze strony użytkowników w odniesieniu do wszystkich lub niektórych elementów składowych danej usługi, to trudno ją uznać za prawdziwą usługę publiczną¹⁸. Stosowne badanie powinno opierać się o dane historyczne, prognozę zmian oraz konsultacje społeczne. Przy czym powinno ono uwzględniać te czynniki, które są objęte zobowiązaniem do świadczenia usług publicznych (częstotliwość, regularność, cenę usługi, itp.). W dalszej kolejności za usługę publiczną może zostać uznana

¹⁸ Wyrok Sądu Unii Europejskiej z 1 marca 2017 r. w sprawie T-454/13, *SNCM*, ECLI:EU:T:2017:134, pkt 134

wyłącznie usługa, która nie może być świadczona przez rynek ze względu na istnienie niedoskonałości rynku. Chodzi tutaj o usługę, która nie może być wykonywana przez rynek na zasadach zaspokajających potrzeby społeczne (nie może być w ogóle realizowana przez rynek albo nie może być realizowana na oczekiwanych przez społeczeństwo warunkach). W tym względzie trzeba zbadać, czy popyt ze strony użytkowników może zostać zaspokojony przez działające już na rynku podmioty bez wprowadzania usługi publicznej. Jeżeli w wyniku powyższych ustaleń dane przewozy zostaną uznane za stanowiące usługę publiczną, to organizator powinien powierzając jej wykonywanie zastosować rozwiązania możliwie mało szkodliwe dla funkcjonowania swobód związanych z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego UE. Oznacza to że należy zastosować środek proporcjonalny do istniejącej sytuacji i założonego celu. Niezbędny do jego osiągnięcia, ale nie wykraczający poza to co jest do tego konieczne¹⁹.

Biorąc powyższe pod uwagę, zmian wymaga podejście do planowania i realizacji usług publicznych w transporcie zbiorowym. Przede wszystkim usługi, które mogą być świadczone na zasadach otwartej konkurencji nie powinny być przedmiotem interwencji władz publicznych (nie powinny być uznawane za usługi publiczne). Ponadto, usługi publiczne należy planować z uwzględnieniem rzetelnego badania faktycznie występujących potrzeb społecznych.

Jednocześnie **władze publiczne powinny dążyć do racjonalizacji wydatków na organizację usług publicznych w transporcie zbiorowym.** Podstawowym narzędziem służącym osiągnięciu tego stanu rzeczy powinno być wybieranie operatorów publicznego transportu zbiorowego w procedurze konkurencyjnej. Procedura taka powinna umożliwić powierzenie umowy podmiotowi, który złożył ofertę przedstawiającą najkorzystniejszy bilans oczekiwanego poziomu wynagrodzenia i proponowanej jakości usługi. Procedura konkurencyjna przyniesie takie efekty tylko i wyłącznie w przypadku, w którym na etapie wyłaniania operatora będziemy mieli do czynienia z realnym współzawodnictwem pomiędzy wieloma przedsiębiorstwami. Zależy to przede wszystkim od dwóch czynników – aktualnego stanu danego rynku oraz konstrukcji procedury powierzenia usługi. Procedura konkurencyjna nie jest właściwą drogą do optymalizacji kosztów świadczenia usługi, jeśli nie będzie się ona wiązać z realnym współzawodnictwem (konkurencją) pomiędzy wieloma potencjalnymi operatorami. W przypadku umów powierzanych bezpośrednio (tj. z pominięciem procedur konkurencyjnych) należy dążyć do osiągnięcia większej efektywności za pomocą innych

¹⁹ wyrok Sądu Unii Europejskiej w sprawie T-454/13, *SNCM*.

rozwiązań. W takiej sytuacji należy stosować tzw. bodźce motywacyjne. Na konieczność ich stosowania wskazują przepisy prawa UE. Mają one zapewniać podobny poziom efektywności operatora do tego, jaki zostałby wymuszony przez presję konkurencyjną, gdyby wybrano go z zastosowaniem procedury konkurencyjnej. Polegają one na takim określeniu metody obliczania rekompensaty, aby promowała ona utrzymanie lub rozwój systemu skutecznego zarządzania podmiotu świadczącego usługi publiczne, który to system może zostać poddany obiektywnej ocenie, oraz usług transportu pasażerskiego odpowiednio wysokiej jakości²⁰.

²⁰ S.A. Jarecki, *Modern Collective...*, dz. cyt., s. 78-81.