

**WIZJA STRUKTURY TRANSPORTU
ORAZ ROZWOJU SIECI TRANSPORTO-
WYCH DO ROKU 2033**

ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PROGNOZO-
WANYCH NATĘŻEŃ RUCHU

mgr inż. Jan Friedberg

SPIS TREŚCI:

1. WPROWADZENIE	69
2. DIAGNOZA	70
2.1. Zasadnicze wyzwania	70
2.2. Diagnoza stanu obecnego	71
2.3. Misja nowej polityki	72
2.4. Zagadnienia gałęziowe	72
2.5. Doświadczenia ostatnich 20 lat w ewolucji systemu transportowego	73
2.6. Zastosowanie instrumentów kształtowania i wdrażania polityki transportowej	74
3. PROGNOZA	75
3.1. Problemy do rozwiązania	75
3.2. Kierunki działań	76
3.3. Podsumowanie prognozy	78
4. SYNTEZA	78
4.1. Zmiana podziału zadań przewozowych między gałęziami	78
4.2. Kwestie przestrzenne	79
4.3. Kwestie instytucjonalne planowania	80
ZAŁĄCZNIK: ODPOWIEDZI NA ZADANE PYTANIA PROBLEMOWE	81

1. Wprowadzenie

Celem ekspertyzy jest przedstawienie autorskiej wizji rozwoju sieci transportowych z uwzględnieniem uwarunkowań bieżącej i proponowanej polityki transportowej państwa i innych podmiotów działających na rynku transportowym (samorządy, firmy prywatne, Unia Europejska i sąsiednie państwa).

Przez politykę transportową rozumiany jest proces formułowania celów i zadań do realizacji tych celów w aspektach: technicznym, przestrzennym, ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. Polityka jest także oceniana w aspekcie czasu i dostępności środków realizacji wyznaczonych zadań.

Ze względu na doświadczenie autora ekspertyza koncentruje się na relacjach potrzeb w rozwoju systemu transportowego do realnych instrumentów zarządzania rozwojem na poziomie strategicznym i częściowo operacyjnym. Oznacza to, że od polityki kształtowania i prób zaspokajania potrzeb sektora transportu nastąpi przejście do polityki aktywnego zarządzania popytem wraz z instrumentami tego zarządzania dla realizacji zasad zrównoważonego rozwoju.

Zgodnie z ustawą opracowanie odnosi się do uwarunkowań, celów i kierunków zrównoważonego rozwoju kraju oraz działań niezbędnych do jego osiągnięcia, a w szczególności:

- 1) podstawowych elementów sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych;
- 2) wymagań z zakresu ochrony środowiska i zabytków,
- 3) rozmieszczenia obiektów infrastruktury transportowej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- 4) wskazania obszarów problemowych o znaczeniu krajowym, w tym obszarów zagrożeń wymagających szczegółowych studiów i planów.

Te aspekty będą rozważane na tle czynników kształtowania systemów transportu (w tym kształtowania sieci, węzłów, integracji podsystemów) oraz instrumentów administracyjnych i zasad regulowanej konkurencji (zasada użyteczności publicznej, **public service obligation**), w tym także taryf i opłat.

Raport składa się z dwóch części – tekstu „wizji” w podziale na klasyczne rozdziały (diagnoza, prognoza, synteza) oraz w załączniku odpowiedzi na kluczowe pytania problemowe, skierowane do wszystkich ekspertów.

W opracowaniu wykorzystałem przede wszystkim dwa źródła, w których jestem współautorem:

- dokument *Polityki transportowej Państwa na lata 2006–2025*, Ministerstwo Infrastruktury, czerwiec 2005,
- opracowanie *Raport w sektorze: TRANSPORT, opracowanie strategiczne dla potrzeb kształtowania polityki Państwa oraz programu Rządu RP na lata 2005–2013 i dalsze*, Fundacja Instytut Państwa i Administracji, Warszawa, wrzesień 2005.

Obserwacja podstawowa wizji:

Transport w Polsce wykazuje cechy kraju o niższej niż na Zachodzie mobilności i niewielkiej (relatywnie) transportochłonności gospodarki. Ruchliwość mieszkańców miast polskich jest o ok. 50–80% mniejsza niż miast zachodnioeuropejskich, natomiast transportochłonność wyrażona liczbą tonokm przewozu ładunków do PKB jest niższa od porównywalnych krajów „15” o połowę. W pierwszym przypadku oznacza to nieco inny model cywilizacyjny,

zaś w drugim – wskazuje na brak silnego uzależnienia życia gospodarczego od wymiany towarowej oraz relatywnie niższą konsumpcję dóbr.

Na podstawie tej obserwacji należy mieć świadomość, iż dla przyszłych potrzeb przewozowych kluczowe znaczenie będzie miała **ewolucja modelu cywilizacyjnego i życia gospodarczego**, czyli czy polityka państwa i zachowania mieszkańców i biznesu pójdą śladem Zachodniej Europy czy też będzie to nieco inny model, do którego skłaniałyby jakieś lokalne (regionalne) uwarunkowania lub też nowe tendencje w gospodarce i polityce, zwłaszcza związanej ze zrównoważonym rozwojem.

Zdaniem autora taka możliwość istnieje, jest ona już obecnie zauważalna – brak migracji na większą skalę z obszarów strukturalnego bezrobocia do ośrodków wielkomiejskich, silny nacisk na edukację i własną aktywność ekonomiczną, która niekoniecznie dziś musi być lokalizowana w ośrodkach wielkomiejskich, mogą być zaczątkiem takiej (pozytywnej) tendencji.

Z punktu widzenia polityki państwa jest to niezwykła wprost szansa opanowania zagrożenia wzrostem zatłoczenia, strat ludzkich i środowiskowych, równomierności rozwoju (w miejsce koncentracji na niewielkich obszarach).

Z tego powodu należy precyzyjnie zbadać to zjawisko i podjąć decyzje czysto polityczne co do kierunku polityki państwa w tym zakresie. Chodzi w szczególności o takie czynniki, jak: polityka motoryzacyjna, podziału ruchu (głównie towarów) pomiędzy drogi i koleje, oraz taryf i opłat w transporcie, a także polityka regionalna, podatkowa, ekologiczna.

Ważnym ogranicznikiem, ale też sposobem wyjaśnienia wielu niedostatków sektora jest powszechne w sektorze transportowym nastawienie do **państwa jako sponsora**, nie zaś jako **organizatora rynku i znaczącego klienta** ze swoimi wymaganiami. To prowadzi do **niezrozumienia roli sektora publicznego** i marnowanie niewielkich (choć szybko rosnących w niektórych gałęziach) środków rozwojowych i brak poszukiwania mechanizmów efektywnościowego rozwoju.

2. Diagnoza

2.1. Zasadnicze wyzwania

System transportowy w Polsce nie jest dostosowany do zadań gospodarczych, jakie wynikają ze zmieniających się warunków, ma poważne luki technologiczne, generuje zagrożenia bezpieczeństwa ludzi, jest uciążliwy dla środowiska. Te cechy powodują, że musi on przejść poważną transformację zarówno od strony technicznej, jak i organizacyjnej, w tym – administrowania i zarządzania, ale także prowadzenia biznesu.

Do kluczowych wyzwań w tym zakresie należą:

- uporządkowanie dość chaotycznego i niekonsekwentnie wykonywanego systemu **monitorowania i planowania rozwoju**, w tym w powiązaniu z innymi dziedzinami (szczególnie planowanie przestrzenne, ochrona przyrody i środowiska, bezpieczeństwo, regulacja / deregulacja gospodarki);
- dokończenie **transformacji własnościowej majątku i przedsiębiorstw** (komunalizacja i prywatyzacja z zachowaniem wybranych elementów w ręku państwa);
- Rradykalna poprawa jakościowa i ilościowa **infrastruktury publicznej transportu**.

Te trzy czynniki wynikają z następujących cech systemu transportowego w obecnym jego stadium rozwoju w Polsce:

- infrastruktura jest **warunkiem wzrostu gospodarczego** (nie kluczem!!), koniecznym, lecz niewystarczającym; potrzebna jest racjonalna jej alokacja według potrzeb i w dążeniu do usuwania realnych barier rozwoju gospodarki;
- ważne są obecne **cechy infrastruktury transportu** w Polsce: (1) dość gęste sieci, (2) niska ich jakość i stan techniczny, (3) brak elementów wysokosprawnych (autostrady, koleje wyższych prędkości, porty o wysokich przepustowościach);
- **rynek usług transportowych** jest formalnie wolny, niedyskryminacyjny, konkurencyjny, lecz wciąż działają na nim chronione przez Państwo podmioty (kolej, częściowo lotnictwo);
- w ostatnim (zwłaszcza) okresie pojawiają się **niekorzystne tendencje**:
 - 1) próby nałożenia kagańca regulacji w sposób niejasny, często sprzeczny z regulacjami unijnymi (transport drogowy, winiety),
 - 2) urzędy regulacyjne są wciąż w organizacji, częste są zmiany koncepcji,
 - 3) istnieją powiązania między regulatorami a największymi (post-państwowymi) grupami przedsiębiorstw (kolej, drogi, transport drogowy).

Zwalczanie tych tendencji wymaga zarówno zmian (uczytelnienia) legislacyjnych jak i stanowczej woli politycznej.

2.2. Diagnoza stanu obecnego

Niżej przytoczone są główne obserwacje diagnozy, mające wpływ na sformułowanie wizji:

- Demograficznie Polska traci potencjał – przy spadku liczby ludności (nie tylko w skali makro, ale i w większości regionów, szczególnie w Polsce Wschodniej) następuje odpływ aktywnej warstwy do innych krajów UE.
- Równocześnie następuje wzrost ruchliwości jednostkowej mieszkańców i gospodarki (po okresie spadku w latach 1990–1996).
- Masowa motoryzacja weszła w fazę stopniowego wyhamowania tempa przyrostu liczby pojazdów; liberalna polityka wobec importu używanych pojazdów zwiększa nominalną liczbę zarejestrowanych pojazdów, choć ich znacząca część nie jest wprowadzona do eksploatacji.
- Badania w miastach wskazują, iż około 50% gospodarstw domowych nie posiada dostępu do samochodu osobowego (wg Narodowego Spisu powszechnego z 2002 roku średnia krajowa tego wskaźnika wynosiła 51%, przy czym dla obszarów miejskich 45%, zaś pozamiejskich 55%). To oznacza, że jeszcze utrzymuje się znacząca grupa osób bez dostępu do samochodu, dla której publiczne formy transportu są kluczowe.
- Spadek przewozu towarów masowych i wzrost przewozów ładunków wartościowych; ogólny wzrost przewozów wolumenu pracy przewozowej.
- Kontynuacja trendu znacznego wzrostu motoryzacji i udziału transportu drogowego w przewozach, przy stabilizacji przewozów kolejowych w ostatnim roku (poprzednio długoletnie spadki).
- Skokowy wzrost przewozów w transporcie lotniczym, co jest efektem uwolnienia rynku przewoźników i swobody działania lotnisk regionalnych.

- Spadek udziału kolei w przewozach towarowych i pasażerskich – oddanie rynku transportowi drogowemu (pewna stabilizacja kolejowych przewozów towarowych w ostatnich latach).
- Spadek udziału transportu publicznego w transporcie lokalnym w większości miast w Polsce, lecz zatrzymanie tej tendencji w niektórych miastach w wyniku intensywnych i konsekwentnych działań (np. Wrocław, Łódź, Kraków).

2.3. Misja nowej polityki

Reasumując czynniki specyficzne i wyzwania, **początkiem** nowej polityki powinny być **mechanizmy zarządzania, monitorowania i nadzoru**, także wykształcenie nowej kadry i wprowadzenie rynkowo zorientowanych mechanizmów rozwojowych.

Drugim czynnikiem nowej polityki, w ślad za pierwszym, jest **wzmocnienie i racjonalizacja systemu planowania rozwoju transportu w imię zasad zrównoważenia systemu**.

Kolejnym, **trzecim czynnikiem** jest **orientacja rynkowa** w miejsce budżetowej w prowadzeniu działalności gospodarczej, z uwzględnieniem roli państwa jako **regulatora rynku i czynnika kreującego te elementy infrastruktury**, których w rynkowy sposób nie da się racjonalnie wytworzyć (drogi publiczne, niektóre linie kolejowe, żegluga).

2.4. Zagadnienia gąłęziowe

Drogi

- Sieć dróg jest w Polsce wystarczająco gęsta, ale jej stan jest fatalny, a odsetek autostrad i dróg szybkiego ruchu w drogach ogółem jest najniższy w porównywalnych krajach UE. Tymczasem czeka nas dalszy wzrost natężenia ruchu na drogach, spowodowany wzrostem liczby samochodów i wzrostem mobilności mieszkańców, odwiedzających oraz wzrostem potrzeb rozwijającej się gospodarki.
- Począwszy od pierwszej połowy lat 90. XX w. dokonywano co kilka lat radykalnych zmian systemu finansowania dróg, w tym autostrad, jednak jak dotychczas żaden z nich nie sprawdził się w Polsce.

Kolej

Sytuacja organizacyjna i finansowa kolei jest dramatyczna – grozi upadłością spółki PKP Przewozy Regionalne, której istnienie i funkcjonowanie ma duże znaczenie dla rozwoju regionalnego. Ta spółka może spowodować zagrożenie dla innych firm Grupy, w szczególności PKP Energetyka, PKP Cargo i PLK SA, które mogą stanąć przed perspektywą braku środków własnych, koniecznych do wykorzystania pomocy z funduszy europejskich.

Transport publiczny w miastach i regionach

Głównym problemem jest tu brak odpowiednich instrumentów prawnych niezbędnych dla zarządzania i rozwoju transportu publicznego w miastach i regionach, w tym niejasna rola samorządów. Przyjęty model jest bliski deregulacji, co nie zdaje egzaminu w warunkach porównywalnych krajów i jest negowane przez komisję europejską. Polski system prawny

nie daje instrumentów prawnych dla innych metod zarządzania i regulacji rynku, tak jak to stanowią przepisy UE.

Lotnictwo

- Większość regionalnych portów lotniczych jest uzależnione od Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” (PPL) i od interesów lotniska Okęcie, co hamuje rozwój regionalnych lotnisk i tanich krajowych przewozów lotniczych.
- Najszybciej rozwijają się te lotniska, gdzie dominuje kapitał nie związany z PPL (Gdańsk, Katowice), oraz gdzie istnieje silna presja władz regionalnych i lokalnych (Kraków, Wrocław).
- Wobec trudnej sytuacji finansowej i postępującego zaostrzenia konkurencji przyszłość PLL LOT SA jest zagrożona, a co za tym idzie funkcjonowanie lotniska Okęcie jako bazy tej firmy.

Żegluga śródlądowa

Ta gałąź ma niekorzystne warunki naturalne (brak dużych rzek, niewielkie relatywnie opady) i nierozwiniętą sieć infrastruktury. Ze swej natury żegluga bazuje na przewozie towarów, a wspomniany stan powoduje, że główne ciągi masowych przewozów są zdominowane przez sektor samochodowy i kolejowy, dające lepsze parametry usług i niskie ceny.

Porty morskie, żegluga morska

Polska ma dobre warunki rozwoju transportu morskiego, jego wykorzystanie jest funkcją aktywności w handlu zagranicznym (wewnętrzne przewozy morskie nie mają znaczenia). Położenie portów nad Bałtykiem, gdzie nie ma większych skupisk ludności i aktywności gospodarczych determinuje te role obsługi handlu na rzecz obszarów Polski centralnej i południowej, a także państw na południe i wschód od Polski.

2.5. Doświadczenia ostatnich 20 lat w ewolucji systemu transportowego

Prowadzona jest wprawdzie dość chaotyczna polityka transportowa, lecz pewne zjawiska, znane z innych krajów dają się wychwycić:

- Podział ruchu na transport drogowy i kolejowy jest funkcją głównie dwóch czynników:
 - oferty przewoźników, w tym poziomu niezawodności, a także marketingu przewoźników,
 - kosztów i „przyjaznej” taryfy.Skutkiem braku atrakcyjnej oferty ze strony kolei (zdominowanej przez państwową Grupie PKP) transport drogowy przejął w krótkim czasie większość rynku. O ostatnich kilku latach tendencja ta zatrzymała się i wygląda to na stan trwały.
- Nastąpiła stabilizacja wielkości przewozów w transporcie morskim i wodnym śródlądowym na dość niskim poziomie; w ostatnich latach odnotowano pewien wzrost przewozów, zwłaszcza w transporcie morskim bliskiego zasięgu, co wiąże się ze wzrostem obrotów w handlu zagranicznym (skutki globalizacji procesów gospodarczych).
- Rosną wymagania użytkowników pod adresem poszczególnych podsystemów transportowych; jest to jedna z przyczyn utraty rynku przez kolej.

- Rośnie zapotrzebowanie użytkowników na rozwój transportu rowerowego i poprawę warunków ruchu pieszego, w tym przez tworzenie wydzielonych stref ruchu pieszego.
- Zmniejsza się liczby śmiertelnych ofiar wypadków drogowych, przy nie zmieniającej się liczbie wypadków i rannych; w latach 2006 i 2007 nastąpił jednak ponownie wzrost liczby ofiar, co oznacza, że poprzednia tendencja od roku 2000 nie była trwała, a (wprawdzie niewielki) przyrost długości nowych i zmodernizowanych dróg nie jest kluczowym czynnikiem dla poprawy bezpieczeństwa (brak badań wpływu realizacji programu budowy autostrad na bezpieczeństwo ruchu).
- Rośnie obciążenie środowiska ujemnymi skutkami funkcjonowania systemu transportu. Tzw. „sprawa Rospudy” jest niekorzystnym przykładem braku zainteresowania administracji i polityków tymi kwestiami, co niezwykle niekorzystnie oddziałuje na ogólny obraz Polski, a w szczególności na zdolność do absorpcji znaczących środków wsparcia UE na programy transportowe.

2.6. Zastosowanie instrumentów kształtowania i wdrażania polityki transportowej

Doświadczenie wskazuje, że sprawna realizacja założeń polityki rozwoju transportu wymaga spełnienia kilku zasadniczych warunków:

- Założenia te muszą być sformułowane, ujawnione, przebadane, przedyskutowane i zatwierdzone w skali wieloletniej przez uprawnione (odpowiedzialne) organy władzy.
- Temu procesowi musi towarzyszyć proces analityczno-badawczy, prowadzony z pozycji profesjonalnych, niezależny, poprawny i kompletny z merytorycznego punktu widzenia; nie można akceptować sytuacji, w których decyzje powstają pod wpływem poglądów czysto politycznych, bez zbadania ich następstw i uwarunkowań.
- Planowanie przestrzenne w Polsce znajduje się w kryzysie – nieskuteczność i niekompletność procesów, zdominowanych przez procedury formalne, a nie merytoryczne, prowadzą do niespójności i pewnych niestaranności tego procesu (zatwierdzane są plany, których wartość merytoryczna jest niska).

W transporcie należy przeprowadzić kilka procesów sanacyjnych jako początek poprawy sytuacji.

Zdefiniowanie roli państwa w obszarze transportu powinno być oparte na następujących zasadach:

- Państwo jest odpowiedzialne za stworzenie efektywnego systemu planowania i monitorowania rozwoju systemu transportowego.
- Państwo pełni rolę regulatora rynku – część tego zadania powierza wyspecjalizowanym organizacjom oraz samorządowi terytorialnemu.
- Państwo pełni także rolę czynnika kreującego te elementy infrastruktury, których w rynkowy sposób nie da się racjonalnie wykreować (drogi publiczne, niektóre linie kolejowe, żegluga).

Umiejscowienie odpowiedzialności za kreowanie polityki transportowej państwa, w kontekście szerszej polityki gospodarczej, przestrzennej i ekologicznej, powinno nastąpić w resorcie odpowiedzialnym za planowanie i wdrażanie polityki rozwoju w skali makro. Rola ministra właściwego ds. transportu polegałaby na dostosowaniu programów rozwojowych i sposobów ich wdrażania do nakreślonych celów strategicznych. Minister ten będzie także

organem odpowiedzialnym za sprawne przygotowywanie i pozyskiwanie środków funduszu UE dla potrzeb projektów infrastrukturalnych, związanych z zadaniami państwa: dróg krajowych, kolei znaczenia państwowego, dostępu do najważniejszych portów morskich, rzecznych i lotniczych.

Zmiany strukturalne w planowaniu i zarządzaniu zmierzać powinny do ścisłego powiązania planowania strategicznego w zakresie rozwoju przestrzennego, gospodarczego i ochrony środowiska (w tym transportu) w jeden mechanizm. Wskazane byłoby zatwierdzenie na poziomie politycznym (przez Sejm) „master planu krajowego”, który obejmowałby te wszystkie elementy. Plany poszczególnych województw winny implementować zadania państwa i stwarzać ramy dla rozwoju regionalnego, lecz w ścisłym reżimie standardów i możliwości regionów (także finansowych). „Twórczość” planistów regionalnych musiałaby być ograniczona do takich ram, inaczej – jak to ma miejsce obecnie – plany regionalne są typowymi dokumentami potrzeb, a nie instrumentami wdrażania polityki regionalnej.

Opracowanie i zatwierdzenie przez Sejm „Polityki Transportowej Państwa dla Zrównoważonego Rozwoju do roku 2020” jako zbioru celów, założeń i mechanizmów polityki państwa (w tym samorządów) wraz z zasadami legislacji i mechanizmów zarządzania, nadzoru i kontroli oraz monitorowania i korygowania zachodzących procesów.

Niezbędne jest zreformowanie przygotowywania i wdrażania programów operacyjnych związanych z funduszami unijnymi (spójności i strukturalnymi) pod kątem ścisłego zdefiniowania celów do osiągnięcia, ich realnych mierników wraz z systemem przyznawania grantów. Decentralizacja funduszy strukturalnych wymaga wzmocnienia czynnika oceny osiągania celów i zgodności z regułami formalnymi oraz realizacją polityki transportowej UE.

3. Prognoza

3.1. Problemy do rozwiązania

Jako kluczowe problemy (wyzwania) do rozwiązania w transporcie dostrzegam:

- przeciążenie dróg ruchem samochodowym,
- niedostatek dróg o odpowiedniej przepustowości i nośności nawierzchni,
- rosnący negatywny wpływ transportu na środowisko,
- bardzo zły stan bezpieczeństwa ruchu drogowego z nadal zbyt wielką liczbą ofiar śmiertelnych,
- niską jakość oferty i zły stan techniczny transportu publicznego, w szczególności kolei.

Skutki tego stanu rzeczy są takie, że nie są wykonywane planu rozbudowy i modernizacji sieci dróg, nastąpił pewien zastój w programie rozbudowy autostrad i dróg ekspresowych, a także brak spójnej i realizowanej strategii rozwoju kolei.

Nie zmienia to faktu, że za sukces okresu transformacji można uznać dynamiczny rozwój lotnictwa cywilnego oraz postęp w rozwoju żeglugi morskiej a także rozwój towarowego transportu samochodowego jako działalności gospodarczej.

Dla sprawnego i racjonalnego procesu planowania niezbędne jest także faktyczne i skuteczne otwarcie rynku (traktowane często jako zagrożenie przez podmioty publiczne) dla ustalenia popytu, który jest kluczem do planowania sposobów jego zaspokojenia lub oddziaływania nań.

Wiele koncepcji ma słabe osadzenie w realiach gospodarczych oraz niedostatecznie wykorzystuje możliwe, a także dopuszczalne mechanizmy rynkowe i regulacyjne, negatywny wpływ na stabilność decyzji planistycznych mają także coraz częstsze wystąpienia społeczne przeciw nowym inwestycjom, których to protestów administracja nie umie rozwiązywać (a niekiedy jest nawet ich źródłem).

Skutki tych zjawisk to, na przykład, znaczące opóźnienie w programie budowy autostrad, brak koncepcji organizacyjnej w budowie dróg ekspresowych, brak postępu w modernizacji kolei.

Natomiast sukcesy odnoszone są tam, gdzie opanowane zostały te niekorzystne tendencje, np. szybko rosnący (choć na niskim poziomie) udział niezależnych przewoźników kolejowych w przewozach towarów, otwarcie rynku usług lotniczych i portowych.

3.2. Kierunki działań

Drogi:

- Wydzielenie strategicznych dróg krajowych (autostrady i ponadregionalne drogi ekspresowe) i:
 - zweryfikowanie i zatwierdzenie jako wieloletniego planu inwestycyjnego Programu Budowy Autostrad i Dróg Ekspresowych;
 - powierzenie realizacji tego Planu nowoutworzonej rządowej agencji (Agencja Autostrad) jako sztabowej organizacji do przygotowywania i realizacji priorytetowych przedsięwzięć drogowych;
 - przekształcenie części GDDKiA w zarząd dróg krajowych (jednostka budżetowa), działający z upoważnienia ministra ds. transportu dla utrzymania i modernizacji sieci podstawowej dróg (docelowo sieci autostrad i dróg krajowych, z zastrzeżeniem zarządców dróg realizowanych i eksploatowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego).
- Przekazanie pozostałych dróg krajowych samorządom wojewódzkim.

Taka koncepcja zarządzania pozwoli administracji krajowej skoncentrować się na realizacji priorytetowej sieci drogowej i wykorzystać instrumenty ppp. Zagwarantuje to skuteczność zarządzania poszczególnymi zadaniami i przyspieszenie realizacji programu.

Kolej:

- Usamodzielnienie spółek obecnej Grupy PKP przez przekazanie ich akcji / udziałów do resortów: w zakresie infrastruktury – ds. transportu, w zakresie przewoźników i firm zaplecza – skarbu państwa.
- Usprawnienie zarządzania poszczególnymi spółkami poprzez system zadaniowy i powiązanie polityki kadrowej z osiąganymi efektami.
- Wprowadzenie stabilnych zasad zaangażowania środków publicznych w finansowanie przewozów regionalnych oraz utrzymanie i rozwój infrastruktury kolejowej.
- Zaawansowanie (a części wznowienie) procesu restrukturyzacji kolei i realizacja planów prywatyzacji.
- Opracowanie Programu Rehabilitacji i Rozwoju Infrastruktury Kolejowej, jako gałęziowego programu wieloletniego, obejmującego:
 - usunięcie wąskich gardeł i lokalnych ograniczeń w funkcjonowaniu systemu kolejowego,

- wprowadzenie nowoczesnego systemu sterowania ruchem (także unijnego ERTMS),
- realizację przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych w najważniejszych korytarzach transportowych oraz węzłach kolejowych.

Infrastruktura kolejowa:

- Wyłączenie z zarządu PKP PLK SA 6,5 tys. linii o najmniejszym ruchu, czyli ograniczenie sieci do ok. 16 500 km.
- Wniesienie przez PKP SA majątku niezbędnego do funkcjonowania PKP PLK SA, w pierwszej kolejności gruntów pod liniami kolejowymi.
- Obniżenie przez PLK SA (w celu zwiększenia konkurencyjności transportu kolejowego) stawek dostępu o 15%, co spowoduje utratę realnych wpływów w PLK S.A. o 396 mln zł (do częściowego pokrycia z dotacji budżetowej).
- Uruchomienie projektowego systemu zarządzania realizacją przedsięwzięć rozwojowych, wykorzystaniem modeli ppp.

Przewozy osobowe:

- Likwidacja trwale i głęboko nierentownych połączeń kolejowych.
- Nowelizacja ustawy o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego – uproszczenie i ujednoczenie systemu ulg.
- Realne przekazanie samorządom województw zamawiania usług w przewozach regionalnych (w tym aglomeracyjnych) oraz międzywojewódzkich w formie porozumień ministra ds. transportu z samorządami. Środki wspierania tych zamówień „oznakować”, aby nie były przeznaczane na inne cele (przynajmniej do czasu unormowania się sytuacji).

Przewozy towarowe:

- Przekazanie przez PKP SA nieodpłatnie na rzecz PKP Cargo udziałów w spółkach spedytorskich.
- Zaprzestanie świadczenia przez PKP Cargo SA usług trakcyjnych na rzecz spółek przewozów pasażerskich oraz dokonanie podziału lokomotyw i drużyn maszynistów pomiędzy spółki pasażerskie.
- Uwolnienie runku przewozów towarowych (dopuszczenie różnych przewoźników) w oczekiwaniu na zwiększenie efektywności sektora kolejowego w przewozach, a w efekcie zmniejszenie obciążenia ruchem ciężarowym dróg.

Prywatyzacja:

- Przekazanie kierowania procesami prywatyzacyjnymi z PKP SA do resortu skarbu państwa,
- Prywatyzacja spółek PKP Cargo SA i PKP InterCity Sp. z o.o. poprzez sprzedaż inwestorowi strategicznemu lub poprzez giełdę.
- Utworzenie wewnętrznego funduszu infrastrukturalnego, na który trafiłyby środki z prywatyzacji spółek kolejowych.
- Rozważenie możliwości doprowadzenia na mocy zapisów ustawowych do obowiązkowego i odpłatnego zbycia udziałów samorządów w tworzonych z PKP Przewozy Regionalne spółkach na rzecz inwestorów, przed wprowadzeniem w UE liberalizacji rynku przewozów pasażerskich (najpewniej około 2010 r.).
- Umocnianie PLK SA jako podmiotu państwowego, zarządzającego infrastrukturą kolejową (ład korporacyjny, realne zarządzanie majątkiem, porządkowanie spraw własnościowych, racjonalizacja organizacji zakładów terenowych).

Transport publiczny w miastach i regionach:

- Przygotowanie i wprowadzenie w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, która oprze polski system prawny i organizacyjny na rozwiązaniach sprawdzonych w Unii Europejskiej (m.in. wprowadzenie zasady samorządowego organizatora przewozów lokalnych i regionalnych) i zapewni wieloletni system finansowego wsparcia tego rodzaju transportu.
- Dotacje budżetowe dla samorządów wojewódzkich na finansowanie kolejowych przewozów regionalnych oraz dotacja do kolejowych przewozów międzywojewódzkich (o czym była mowa wyżej).

Transport lotniczy:

Otwarcie rynku lotniczego poprzez usunięcie niepotrzebnych barier hamujących konkurencję między krajowymi portami lotniczymi i utrudniających rozwój tanich przewoźników:

- Przekształcenie PP PPL w spółkę operatorską portu warszawskiego, oddzielenie odeń innych portów (komunalizacja z elementami prywatyzacji)
- Zmiany ustawy o PPL, dostosowanie Prawa lotniczego (usunięcie zbędnych ograniczeń w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej, z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i równej konkurencji).

3.3. Podsumowanie prognozy

Efektom opisanych działań powinna być **zdolność systemu do uzyskania efektów**, o jakich mowa we wstępie (rozdziały 2.1. i 2.3.). Wskazany w diagnozie brak takiej zdolności stawia bowiem pod znakiem zapytania sensowność prowadzenia działań na rzecz rozbudowy elementów systemu transportowego, ponieważ nie ma możliwości wskazania gwarancji jego racjonalnego wykorzystania.

4. Synteza

4.1. Zmiana podziału zadań przewozowych między gałęziami

Kluczem dla **przewozów międzyaglomeracyjnych** jest dążenie do zwiększenia przewozów kolejną:

- **osobowych** dla połączeń międzyaglomeracyjnych i międzynarodowych oraz ruchu aglomeracyjnego,
- **towarowych** dla połączeń międzynarodowych i między – aglomeracyjnych długodystansowych.

W innych relacjach dominacja transportu drogowego jest naturalna.

Równie ważnym czynnikiem jest rozwój **systemów transportowych obszarów metropolitalnych, gdzie polityka zrównoważonego rozwoju wymaga silnych preferencji dla transportu publicznego** poprzez:

- rozwijanie systemów szynowego transportu publicznego na większą skalę;
- odpowiednie regulacje standardów i źródeł finansowania (jako zachęt);
- wprowadzenie systemów zintegrowanego zarządzania rozwojem przestrzennym;
- prowadzenie racjonalnej polityki parkingowej (obecnie nie objętej regulacją);

- politykę podatkową, ekologiczną i przestrzenną, racjonalizującą użytkowanie trakcji samochodowej.

Oceniam, że **podział zadań przewozowych** w ruchu krajowym, wyrażony w udziale przejazdów/podróży osób powinien kształtować się na okres prognozy 2033 w następujących przedziałach (+/- 10%):

- Dla przewozów towarów w skali kraju:
 - koleją: 30%
 - transportem drogowym: 65%
 - żegluga śródlądową: 5%.

(pominięto transport rurociągowy, silnie uzależniony od działań *stricte* politycznych na stuku interesów Polski i UE z Federacją Rosyjską).

- Dla przewozów pasażerskich między miastami:
 - koleją 40%
 - samochodami osobowymi: 50%,
 - transportem lotniczym: 10%.
- Dla przewozów pasażerskich na terenie obszarów metropolitalnych:
 - koleją aglomeracyjną: 10%
 - komunalnym transportem publicznym: 50%
 - samochodem osobowym: 40%
- Dla przewozów pasażerskich na terenie obszarów innych miast:
 - komunalnym transportem publicznym 40%
 - samochodem osobowym: 40%.
- Dla pasażerskich przewozów regionalnych na terenach pozamiejskich:
 - regionalnym transportem publicznym: 20–30%
 - samochodem osobowym: 80–70%.

4.2. Kwestie przestrzenne

Jako największe bariery rozwojowe, spowodowane przez słabo rozwinięty system transportowy, uważam:

- dostęp do województw Polski wschodniej oraz w obrębie tego regionu,
- dostęp do aglomeracji Trójmiasta z uwzględnieniem skali ich potrzeb.

Kwestia usuwania barier dostępności ściśle wiąże się ze zgodnością etapowania rozwoju systemu z tempem wzrostu gospodarczego w poszczególnych regionach. Często formułowana teza, iż wysokosprawne urządzenia transportowe (autostrada, szybka kolej, lotnictwo) są warunkiem wystarczającym dla rozwoju gospodarczego, nie znajduje potwierdzenia w badaniach.

Ponadto uważam, że w polskim systemie transportowym, ze względu na wielkość obszaru Polski oraz gęstość zaludnienia i „gęstość” aktywności gospodarczej regionów, należy zakładać prymat powiązań wewnątrz krajowych nad tranzytowymi (szczególnie w ruchu drogowym).

Oznacza to, że polityka tranzytowa państwa nie może być dominującą w decyzjach przestrzennych i realizacyjnych.

4.3. Kwestie instytucjonalne planowania

Obecny stan formalny systemu planowania rozwoju na wszystkich poziomach jest nieskuteczny. Główne kierunki działań w ramach prezentowanej wizji są następujące:

- Niezbędne są realne i wdrażalne (nie wizjonerskie) plany o charakterze generalnym dla regionów, miast i obszarów metropolitalnych. Przy braku takich planów państwo powinno mieć prawo interwencji władczej.
- KPZK powinno mieć moc sprawczą w odniesieniu do głównych elementów systemu transportowego, ale na zasadzie zgodności (wynegocjowanej) z planami województw i obszarów metropolitalnych).
- Z tego powodu KPZK winno powstawać w procedurze interaktywnej, etapowej, w pełnej harmonii z poziomem regionalnym i metropolitalnym, przy pewnym (lecz ograniczonym) prawie do wkroczenia władczego.

Załącznik: Odpowiedzi na zadane pytania problemowe

1. Obecny proces inwestycyjny

- **Które z inwestycji transportowych zawartych w programach operacyjnych na lata 2007–2013 uważa Pan za najważniejsze?**
 - *Jeżeli przyjąć zasady zrównoważonego transportu, to kluczowe będą właściwie w proporcjach rozłożone inwestycje w system drogowy i transportu publicznego, przy czym dodatkowym czynnikiem równowagi jest podział na systemy między metropoliami i wewnątrz układów metropolitalnych. Jako drugie kryterium, istotne w kwalifikacji projektów do dofinansowania ze środków UB jest właściwa relacja kosztów do korzyści*
 - *Wychodząc od tych kryteriów za najważniejsze uważam:*
 - *w sieci autostrad wszystkie odcinki (wg obecnej kwalifikacji) oprócz odcinka A2 od Warszawy na wschód oraz A4 od Rzeszowa na wschód;*
 - *w sieci dróg ekspresowej drogę Nr 8 na całej długości, przy czym odcinek zwany Via Baltica powinien mieć zmieniony przebieg dla spełnienia wymogów ochrony sieci Natura 2000, oraz droga nr 7 na południe od Warszawy, droga nr 3 na całej (w zasadzie) długości, droga nr 17 Warszawa – Lublin oraz droga nr 19 na odcinku Lublin – Rzeszów, ew. do granicy ze Słowacją;*
 - *w pozostałej sieci dróg krajowych – stopniowa modernizacja sieci wg największych potrzeb ruchowych i stopnia zużycia nawierzchni, z uwzględnieniem obwodnic miejscowości;*
 - *w sieci kolejowej – dokończenie modernizacji głównych dróg Unii do prędkości 160 (CMK 200–250) km/h; jako najważniejsze wskazuję linię E30 i B65;*
 - *w sieciach drogowych obszarów metropolitalnych – kluczowe trasy w 8 metropoliach (nie są wymienione na listach indykatorywnych w programach operacyjnych);*
 - *w metropolitalnych systemach transportu publicznego – kontynuacja rozwoju systemów transportu szynowego, rozpoczętych w ZPORR;*
 - *w lotniskach uważam za najważniejsze zwiększenie zdolności operacyjnych lotnisk o wyczerpanych możliwościach i szybko rosnącym popycie – Kraków, Katowice, Gdańsk. Lotniska, które mają dopiero znajdować swoje miejsce na rynku (Białystok, Lublin, Kielce, Zielona Góra) mogą być realizowane w późniejszej kolejności.*
- **Które z inwestycji transportowych zawartych w programach operacyjnych na lata 2007–2013 uważa Pan za zbędne?**
 - *Przez główne kryterium „zbędności” należy rozumieć brak uzasadnienia funkcjonalnego i społecznej ekonomiki projektu, także niedostateczne rozpoznanie przedsięwzięcia.*
 - *W sieci autostradowej za takie uważam – wskazane wyżej odcinki A2 i A4.*
 - *W sieci dróg ekspresowych – droga S 19 na odcinku od północy do Lublina (węzeł drogowy Białegostoku powinien być rozwinięty niezależnie od tego ciągu drogowego) oraz drogi ekspresowe nr 6, 11, 12, 74.*
 - *W sieci lotniczej – tzw. Centralny Port Lotniczy.*
- **Jakich ważnych inwestycji transportowych zabrakło Pana zdaniem w programach operacyjnych na lata 2007–2013?**
 - *Uważam, że brak przedsięwzięć metropolitalnych, jest wadą programów (będą one ubiegały się o dofinansowanie w procedurach konkursowych, lecz wiele z nich można było już umieścić, np. kontynuacje projektów z zakresu transport publicznego w ZPORR).*

2. Transport samochodowy

- **Czy Pana zdaniem powinien być utrzymywany obecny podział na autostrady i drogi ekspresowe (z wszystkimi konsekwencjami, także prawnymi)?**
 - *Tak, podział powinien być utrzymany. W większości sytuacji problemowych przyczyną tkwią w procesach przygotowania, inwestycji oraz niesprawności administracji drogowej.*
- **Czy należy zaproponować nowe odcinki autostrad (w obecnym rozumieniu; jeżeli tak to jakie?) czy też pozostać przy ewentualnym dodawaniu do planowanych inwestycji kolejnych nowych dróg ekspresowych?**
 - *Nie, nie należy proponować nowych odcinków autostrad. Można do tej sprawy powrócić po ukończeniu obecnego programu. Program budowy dróg ekspresowych uważam za przesadzony – wiele dróg nie powinno mieć tego statusu. Jeśli lokalnie są potrzeby podnoszenia parametrów technicznych ze względu na natężenia ruchu, to można to zrobić w ramach przepisów technicznych dróg ruchu normalnego.*
- **Jakie trasy autostrad/dróg ekspresowych (poza wymienionymi w obecnych priorytetach Ministerstwa transportu) powinny bezwzględnie funkcjonować w roku 2033?**
 - *Autostrady – pełny program, drogi ekspresowe – można zrezygnować z dróg: S6, S 11, S 12, S74. Co do drogi S19 to brak analiz tej trasy powoduje, że może być także zaliczona do tej kategorii na odcinku Białystok – Lublin. Ale to oznacza, że ciągi dróg krajowych w tych korytarzach powinny być modernizowane wg regionalnych – lokalnych potrzeb co do parametrów.*

3. Transport kolejowy

- **Jakie segmenty rynku transportowego uważa Pan za predestynowane do rozwoju komunikacji kolejowej?**
 - *Rozwój kolei powinien rozwijać się w następującej sekwencji:*
 - *Przesądzenie o zamknięciu zbędnych i nierentownych linii.*
 - *Wyznaczenie priorytetów w istniejącej sieci i dokończenie ich modernizacji (do prędkości 200–240 km/h).*
 - *Wprowadzenie nowych odcinków do sieci istniejącej – kilka przypadków.*
 - *Wprowadzenie nowej jakości do sieci – koleje dużej prędkości (ponad 300 km/h), wymaga przesądzenia w oparciu o pogłębione analizy; rozważany obecnie kierunek Warszawa–Wrocław wydaje się być racjonalny, lecz przesądzenie jest o tyle potrzebne, że w przypadku zaniechania tego projektu połączenie w tej relacji powinno być wykonane pilnie w standardowym ujęciu do prędkości 200 (250) km/h.*
- **Czy rozwój kolei powinien opierać się w pierwszej kolejności na modernizacji istniejącej sieci, czy na nowych inwestycjach (koleje dużych prędkości)?**
 - *Podejście modernizacji jest kluczowym, duże prędkości j. w.*
- **Jakie odcinki kolei dużych prędkości uznać należy za priorytetowe?**
 - *Uwaga j.w.*
- **Które systemy kolei metropolitalnych uznać należy za priorytetowe?**
 - *Koleje metropolitalne powinny być rozwinięte w 10 metropoliach (warszawska, śląska [możliwości ograniczone], krakowska, trójmiejska, wrocławska, łódzka [możliwości ograniczone], poznańska, szczecińska, rzeszowska, bydgosko-toruńska)*

4. Lotnictwo i żegluga

– **Czy Polska potrzebuje centralnego portu lotniczego?**

– *Nie. Dotychczasowe koncepcje w tym zakresie opierały się na założeniu, iż będzie to hub o istotnej roli funkcji przesiadkowych, także w ruchu międzykontynentalnym. Nie widać uzasadnienia dla interesu publicznego takim ujęciu. Zaś dla obsługi centralnej części kraju można zorganizować system oparty na zespole lotnisk, przy dominującej roli (dobrze zarządzanego) portu na Okęciu.*

– **Jakie lotniska regionalne powinny powstać?**

– *Docelowo każdy ośrodek regionalny powinien dysponować lotniskiem do obsługi ruchu europejskiego (strefa Schengen), zaś 8 portów w sieci TBN-T – ruchem większego zasięgu.*

– *Lotniska regionalne rozkwitają. Nowe powinny powstać stopniowo w każdym regionie, lecz o kolejności powinien przesadzać rachunek ekonomiczny w ew. wsparciem budżetu regionu i metropolii.*

– **Czy Polska powinna rozwijać żeglugę śródlądową tylko na Odrze (lub nawet wyłącznie na jej dolnym odcinku), czy także na innych szlakach wodnych?**

– *Polska ma niekorzystne warunki klimatyczne i hydrologiczne dla rozwoju żeglugi śródlądowej. Rozwój powinien dotyczyć przede wszystkim dolnej Odry, inne odcinki tylko w sytuacji, gdy transport kolejowy nie mógłby się rozwijać, a warunki hydrotechniczne i ochrony przeciwpowodziowej wymuszają spiętrzenia.*

– **Czy wskazana jest budowa nowych większych obiektów portowych lub terminali promowych (szczególnie na środkowym wybrzeżu)?**

– *Istnieje potrzeba rozwoju obiektów portów morskich – ich opłacalność nie jest jasna, konieczne jest wypracowanie lepszych metod planowania. Środkowe Wybrzeże prawdopodobnie nie wymaga takich obiektów.*

– **Czy rząd powinien angażować się w przebieg i wspieranie autostrad morskich na Bałtyku?**

– *Tak, ale: rząd powinien wspierać ideę autostrad morskich na Bałtyku, choć ich znaczenie dla Polski nie jest kluczowe.*

5. Prognoza

(w tej części nie dysponuję wiedzą inną, niż wynikająca z prac Prof. Jana Burnewicza (dalej: JB), z którego prognozami generalnie się zgadzam. Mam tylko kilka zastrzeżeń co do interpretacji wyników prognoz JB. Moje poniższe uwagi dotyczą tylko tej kwestii:

– **Jaka będzie struktura transportu (przewozy i praca przewozowa; pasażerowie i towary) w roku 2033?**

Prognozy JB opierają się na ekstrapolacji trendów w Polsce, w zestawieniu ze zjawiskami obserwowanymi na Zachodzie. Należy rozważyć, czy państwo dysponuje instrumentami zarządzania popytem (w tym w zakresie podziału zadań przewozowych), poprzez które może oddziaływać na międzygałęziowy podział zadań przewozowych. Uważam, że tak, państwo takimi instrumentami dysponuje, lecz nie potrafi nimi operować. Przykładem są inwestycje w sektor kolejowy – wyraźnie widać, że są one stosowane dla odnowy zużytego majątku infrastruktury, nie zaś dla przejęcia ładunków z ruchu drogowego na kolej (przykładem modernizacja Unii E20 na wschód od Siedlec – brak ruchu).

– **Jakie zmiany w polskim transporcie do roku 2033 wymusi sytuacja energetyczna?**

Nie sądzę, aby ten czynnik miał znaczący wpływ na transport.

- **Jakie zmiany w polskim transporcie do roku 2033 wymusi polityka ekologiczna (w tym przeciwdziałanie zmianom klimatycznym)?**

Wpływ polityki ekologicznej będzie wyraźny w wyborze i kształtowaniu przedsięwzięć z punktu widzenia, ochrony zasobów przyrody. Natomiast związek z zmianami klimatycznymi będzie występował tylko jako konsekwencja tendencji światowych, a nie krajowych.

- **Jakie zmiany w polskim transporcie do roku 2033 wymusi sytuacja demograficzna?**

Wpływ będzie istotny! Demografia (liczba ludności i jej rozkład przestrzenny) oraz struktura wiekowa i grup społecznych przesądzą kwestie ruchliwości, a w konsekwencji potrzeb w zakresie usług przewozów pasażerskich. W powiązaniu z dominującymi działaniami gospodarki wpływa to także na generację przewozów towarowych.

- **Jaki obszar stanowić będzie w perspektywie roku 2033 zaplecze polskich portów bałtyckich?**

Tradycyjnie zapleczem jest cały obszar Polski, ze szczególnym uwzględnieniem województw: śląskiego i mazowieckiego, jako kluczowych generatorów ruchu towarów masowych. Wraz z zmianą struktury ładunków (z przewagą masowych na przetworzone) nastąpi zwiększenie roli obszarów metropolitalnych w proporcji do ich udziału w PKB.

6. Narzędzia

- **O podejmowaniu nowych decyzji inwestycyjnych w transporcie powinny decydować (prosimy o podanie własnej kolejności): (a) popyt wewnętrzny, (b) popyt związany z interakcjami Polski w Unii Europejskiej, (c) potrzeby tranzytu, (d) cele polityki regionalnej (poprawa dostępności, spójność terytorialna), (e) cele strategiczne (w tym geopolityczne), (f) cele ekologiczne.**

Kryteria podejmowania decyzji rozwojowych:

- (a) popyt wewnętrzny
- (d) cele polityki regionalnej
- (b) Interakcje z UE
- (c) Potrzeba tranzytu

Pozostałe: (e) cele strategiczne, (f) cele ekologiczne, są okolicznościami i powinny być uwzględnione w a)–d).

- **Jakie rozwiązania instytucjonalne mogą służyć promocji transportu intermodalnego?**

Przede wszystkim instrumenty fiskalne, w drugiej w ograniczonym zakresie administracyjne.

- **Czy Państwo powinno aktywnie wspierać rozwój centrów logistycznych, a jeżeli tak to których w pierwszej kolejności?**

Nie ma potrzeby szczególnej aktywności w tym zakresie ze strony państwa. Wskazane jest jednak udostępnić na te cele środki wsparcia rozwoju regionalnego UE.

- **Czy i kiedy należy dążyć do wprowadzenia w Polsce ogólnokrajowego systemu „road pricing”?**

Tak, należy wprowadzić system „road pricing”, głównie w opłatach za korzystania z dróg wyższych kategorii, możliwie pilnie, ponieważ obecny system jest niespójny (opłaty na kilku odcinkach w kraju są niesprawiedliwe dla firm działających w tych regionach), najpóźniej równoległe z UE.

- **W jakim kierunku powinny być zmienione priorytety inwestycyjne w następnych dwóch okresach finansowania?**

Nie należy istotnie zmieniać priorytetów finansowania, a jedynie dokonać ścisłego przeglądu racjonalności projektów.