

Urszula Motowidlak

Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki

Koncepcja *public governance* w polityce Unii Europejskiej na rzecz rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony prezentacji aktualnych dylematów polityki Unii Europejskiej dotyczących rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu w kontekście realizacji zasad dobrego rządzenia (*good governance*). W pierwszej części artykułu omówiono wybrane założenia koncepcji współrządzenia (*public governance*), mające odzwierciedlenie w polityce transportowej Unii Europejskiej. Następnie dokonano oceny obecnego stanu rozwoju transportu Unii Europejskiej. Ocena konsekwencji wzrostu popytu na transport potwierdziła potrzebę efektywnej realizacji strategii na rzecz rozwoju niskoemisyjnego transportu. Podkreślono, że wdrażanie założeń koncepcji *public governance* może stanowić nowatorskie rozwiązanie w zakresie zarządzania skomplikowaną siecią powiązań i koordynacji polityk na wszystkich szczeblach, wspierając przejście transportu do modelu gospodarki niskoemisyjnej o obiegu zamkniętym. Zwrócono jednak uwagę na potrzebę kontynuacji badań nad oceną skuteczności i efektywności realizacji zasad *good governance*.

Słowa kluczowe: polityka transportowa, transport niskoemisyjny, koncepcja *public governance*, paliwa alternatywne, niskoemisyjny transport miejski

Kody klasyfikacji JEL: R41, R48

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych działów, który determinuje bieżące warunki gospodarowania, jest transport. Wnosi znaczący wkład w rozwój gospodarki Unii Europejskiej, zatrudnienie i mobilność społeczeństwa. Jednocześnie jednak transport w dużym stopniu odpowiada za emisję dwutlenku węgla (CO₂) i zanieczyszczenie powietrza, zwłaszcza na terenach zurbanizowanych. Rozwój niskoemisyjnego transportu stanowi więc niezbędny element przechodzenia do niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Transformacja ta stwarza okazję do umocnienia konkurencyjności europejskiej branży motoryzacyjnej i transportu na świecie. Cyfryzacja, automatyzacja oraz alternatywne źródła energii wymuszają konieczność przejścia z obecnych fragmentarycznych sieci transportowych do zintegrowanego, nowoczesnego systemu transportu, połączonego z siecią energetyczną i cyfrową. Powiązania sieciowe zwiększają wymagania wobec szerokiego kręgu interesariuszy w zakresie rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu, którego podstawowym zadaniem jest dążenie do zapewnienia sprawnej i efektywnej realizacji procesów transportowych i logistycznych, przy jednoczesnym zmniejszeniu emisji CO₂ i zanieczyszczeń powietrza (Załoga, 2016, s. 16). Zintegrowany z przemysłami sieciowymi system transportu może stanowić jednocześnie źródło zakłóceń na rynku pracy. Rozwój konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu jest zatem szansą, jak i wyzwaniem dla polityki Unii Europejskiej. Sprawne funkcjonowanie społeczeństw, stawiane przez nie oczekiwania i wymagania zmuszają do poszukiwania nowatorskich rozwiązań w systemie zarządzania na szczeblu międzynarodowym, krajowym oraz lokalnym (Nawojczyk, 2015, s. 170). Koncepcja *public governance* jest jednym z rozwiązań odpowiadających na wyzwania stawiane rządowi. Jej założenia zostały zaimplementowane do unijnej polityki transportowej.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie wpływu założeń koncepcji *public governance* na wdrażanie polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu.

2. Koncepcja *public governance* w polityce Unii Europejskiej

Koncepcja *public governance* jest coraz częściej wykorzystywana w polityce Unii Europejskiej. W odniesieniu do sektora publicznego zaczęto ją stosować pod koniec XX wieku, zarówno wobec państw najsłabiej rozwiniętych, jak również akcesyjnych (Drejerska, 2010, s. 45). Wykształciła się na gruncie dylematów nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM). Idea NPM, wywodząca się z teorii ekonomii i doświadczeń z zarządzania w sektorze prywatnym, ukierunkowana była na poprawę efektywności oraz racjonalności działań podmiotów i służb publicznych (Rudolf, 2010, s. 75). Implementując techniki zarządzania z sektora prywatnego, koncentrowano się przede wszystkim na optymalizacji procesu

dostarczania usług publicznych, a nie efektywności organizacji w sensie ekonomicznym czy zdolności do zaspokajania potrzeb społecznych. Brak ekonomicznej funkcji celu w odniesieniu do sektora publicznego uwypuklił niedoskonałości NPM dotyczące oceny efektywności ekonomicznej i społecznej tego sektora, stanowiąc podstawę dla rozwoju koncepcji *public governance*. Rozważania dotyczące istoty *public governance* w polityce Unii Europejskiej uwzględniają także efektywność środowiskową. Przyjmując za Wojtyną (2001, s. 11), że twórczenie przez sektor publiczny specyficznego dobra publicznego, za jakie należy uznać zarządzanie gospodarką (*governance*), sprzyja osiągnięciu trwałego i zrównoważonego rozwoju każdego systemu, potwierdza wzrost znaczenia trajektorii rozwoju społeczno-gospodarczo-przyrodniczego. Za zasadnością analizowania efektywności środowiskowej w ramach koncepcji *public governance* przemawiają również badania Banku Światowego. Wynika z nich, że w niektórych krajach instytucje realizują niekorzystne dla środowiska procesy, prowadząc do zubożenia społeczeństwa i regresu cywilizacyjnego (Michałowski, 2014, s. 133).

Wieloaspektowość ujęć zagadnienia *governance* powoduje, że pojęcie *public governance* jest różnie interpretowane. Aktualnie jest ono rozumiane jako reakcja na złożoność zadań powierzonych instytucjom publicznym. Z uwagi na brak polskiego odpowiednika *public governance* jest najczęściej odnoszone nie do struktury władzy, a do funkcji *governing*, rozumianej jako wykonywanie zadań władzy z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości rządzenia (Owsiak, 2016, s. 111). Odwołanie do koncepcji *public governance* i adaptację głównych jej założeń można odnaleźć w dokumentach programujących kierunki rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu. Wzrost zainteresowania nowymi formami *governance* w politykach Unii Europejskiej, w tym transportowej (COM(2011) 144), implikowany jest postępowaniem technologicznym, innowacyjnością, wzrostem konkurencyjności podmiotów oraz coraz większymi wymaganiami społeczeństwa.

W działaniach instytucji unijnych *public governance* postrzegane jest jako szansa na poprawę sprawności działania unijnych struktur oraz standardów realizacji polityk wspólnotowych (Rudolf, 2010, s. 78). W przyjętej w 2001 r. Białej Księdze dotyczącej dobrego rządzenia (COM(2001) 428) Komisja Europejska zasugerowała, że większa otwartość i odpowiedzialność wszystkich podmiotów zaangażowanych w procesy opracowywania i stosowania polityk Unii Europejskiej przyczyni się do efektywnej realizacji przyjętych celów. Zwiększeniu skuteczności działań ma służyć respektowanie pięciu zasad stanowiących podstawę dobrego zarządzania (*good governance*), tj. otwartość, partycypacja, odpowiedzialność, skuteczność i spójność. Wielopoziomowe sprawowanie rządów nie tylko wspiera ich implementację, ale również rozwija je i uzupełnia. Z opublikowanych przez Oddysse-Mure badań (Faberi, 2018) wynika, że kluczowym czynnikiem zwiększającym skuteczność działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej jest zarządzanie sieciowe. Łączenie zasobów i inicjowanie interakcji między złożonymi sieciami politycznych, gospodarczych i społecznych interesariuszy, określane jako *multi-level governance*, sprzyja podnoszeniu jakości procesów decyzyjnych oraz rozwiązywaniu złożonych problemów. Skoordynowanie działań między wieloma poziomami władzy (międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym) staje się szczególnie

istotne, gdy kluczowe zasoby, tj. informacje, umiejętności, czas i pieniądze są rozdystrybuowane wśród różnych interesariuszy sektora publicznego i prywatnego (Nawojczyk, 2015, s. 176). Efektywna transformacja transportu w kierunku niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, powinna być więc oparta na przekrojowej polityce Unii Europejskiej oraz adekwatnych działaniach ze strony państw członkowskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, respektujących zasady *good governance*.

3. Ogólne tendencje w zakresie rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu

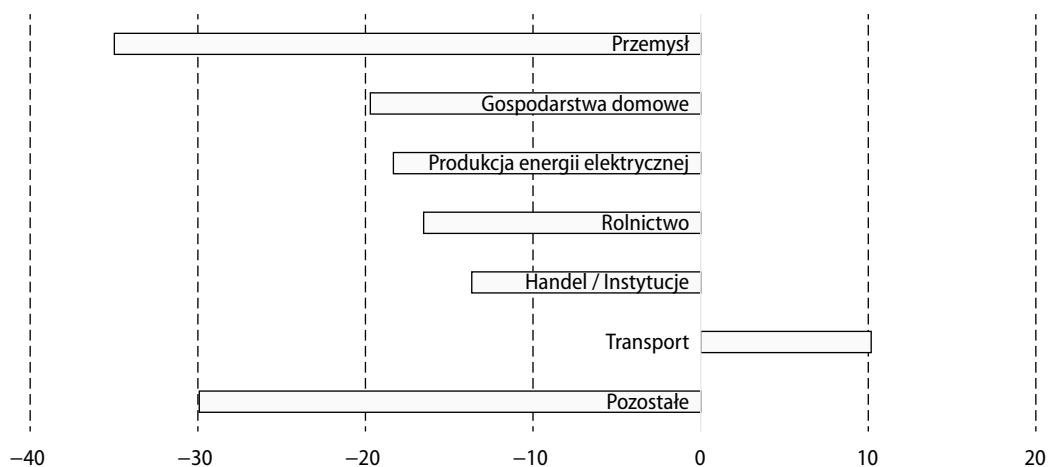
W ciągu ostatnich dwóch dekad Komisja Europejska przedstawiła wiele środków sprzyjających rozwojowi konkurencyjnego i niskoemisyjnego systemu transportu, jednak ich efekty były niewystarczające wobec wzrostu popytu na transport. W latach 1995–2015 transport systematycznie umacniał swoją pozycję w gospodarce UE. Według danych unijnych, dotyczących 28 państw członków, w 2015 r. w dziale transportu i składowania zatrudnionych było 11,2 mln osób, co stanowiło 5,2 proc. ogółu pracujących – o jeden punkt procentowy więcej niż w 1995 r. Jednocześnie dział ten zwiększył swój udział w produkcie krajowym brutto (PKB) z 4 proc. w 1995 r. do 5 proc. w 2015 r. Ponadto 49 proc. przewozów ładunków w 2015 r. zrealizowały przedsiębiorstwa transportu samochodowego, zatrudniając ponad 5 mln osób w ponad 900 tys. przedsiębiorstwach (*EU transport in figures*, 2017, s. 19).

Z prognoz wynika, że działalność transportowa będzie w dalszym ciągu rozwijać się w Unii Europejskiej. Szacuje się, że w latach 2010–2050 przewóz osób, wyrażony w pasażerokilometrach (pkm), wzrośnie o ok. 42 proc. Natomiast spodziewany wzrost pracy przewozowej w transporcie towarowym ma wynieść 60 proc. (COM(2017) 283, s. 4). Nadmierne zagęszczenie ruchu spowodowane przez transport samochodowy, skutkujące nasilającą się kongestią, przyczynia się do znacznej nieefektywności, odpowiadającej za stratę 1,1 proc. PKB Unii Europejskiej (Dyr, Kozłowska, 2017, s. 22). Transport samochodowy jest również istotnym źródłem zanieczyszczenia powietrza, generując znaczną część szkodliwych substancji, takich jak: niemetanowe lotne związki organiczne (NMLZO), tlenki azotu (NO_x), tlenek węgla (CO), cząsteczki pyłu zawieszonego (*particulate matter*, PM) PM_{2,5} oraz PM₁₀ (Motowidlak, 2017, s. 309). Stanowią one poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego. Negatywne konsekwencje tych zanieczyszczeń ponoszą wszyscy, a w szczególności mieszkańcy miast. Z raportu opublikowanego w 2017 r. przez Europejską Agencję Środowiska (European Environment Agency, EEA) wynika, że dopuszczalne wartości w zakresie jakości powietrza przekroczone zostały w 2015 r. w 23 spośród 28 państw członkowskich UE, w tym w ponad 130 miastach (EEA Report No. 13, 2017, s. 9). O skali wyzwań dla polityki transportowej świadczy fakt, że transport samochodowy jest głównym źródłem emisji NO_x. W 2015 r. ten dział transportu odpowiadał za ok. 39 proc. całkowitej emisji tych gazów w UE (EEA Report No. 13, 2017, s. 22). Transport samochodowy jest również jednym z trzech największych źródeł emisji PM

(ok. 12 proc. całkowitych emisji PM_{2,5} i PM₁₀ w 2015 r.). Cząstki PM uznawane są za główną przyczynę przedwczesnej śmierci każdego roku prawie 400 tys. mieszkańców UE. W 2015 r. usuwanie negatywnych następstw emisji zanieczyszczeń generowanych przez transport kosztowało budżet UE 1,2 proc. PKB.

Transport w znacznym stopniu przyczynia się również do emisji gazów cieplarnianych, zajmując drugą pozycję po sektorze wytwarzania energii. W 2015 r. 28,5 proc. emitowanego w UE CO₂ przypadało na transport (*EU energy in figures*, 2017, s. 116). Jednocześnie transport samochodowy odpowiadał za niemal 1/5 unijnych emisji CO₂. W Polsce udział transportu w emisji CO₂ z poziomu 7,8 proc. w 1995 r. rósł w kolejnych latach w bardzo szybkim tempie (<http://www.indicators.odyssee-mure.eu/energy-efficiency-database.html>, 2018) i z udziałem wynoszącym w 2015 r. 15,8 proc. całkowitych emisji CO₂ w Polsce był odpowiedzialny za ponad 1/3 emisji CO₂ sektorów pozostających poza europejskim systemem handlu emisjami (The European Union's Emissions Trading System, EU ETS). Ograniczenie emisji CO₂ w skali wymaganej przez UE może okazać się najtrudniejsze w transporcie (rysunek 1).

Rysunek 1. Zmiana wielkości emisji CO₂ w poszczególnych działach gospodarki Unii Europejskiej w latach 1995–2015 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie *EU energy in figures, Statistical pocketbook* (2017, s. 161).

Transport stanowił jedyny dział unijnej gospodarki, który w latach 1995–2015 odnotował wzrost poziomu emisji CO₂ wynoszący 10,2 proc. i dlatego zajmuje szczególną pozycję w działaniach UE ukierunkowanych na realizację do 2030 r. celów w zakresie energii i klimatu, wśród których jednym z ważniejszych jest ograniczenie do 2050 r. o 60 proc. (względem 1990 r.) poziomu emisji CO₂ pochodzących z transportu (Motowidlak, 2016, s. 135).

Przedstawione ogólne tendencje rozwoju transportu pozwalają przyjąć tezę, zgodnie z którą konkurencyjny i niskoemisyjny transport stanowi niezbędny warunek przechodzenia w coraz większym stopniu do modelu gospodarki niskoemisyjnej o obiegu zamkniętym. Obecnie UE musi przyspieszyć jego tempo, chcąc utrzymać swoją konkurencyjność i być

w stanie odpowiadać na zmieniające się potrzeby w zakresie mobilności osób i przewozu ładunków. Zapewnienie płynnego przemieszczania „od drzwi do drzwi” oraz świadczenie usług przedstawiających wartość dodaną musi być dobrze zintegrowane z koncepcjami rozwoju niskoemisyjnego transportu. Będzie to wymagało wielu różnorodnych działań z zachowaniem zasad współzrządzenia.

4. Wybrane zasady *public governance* wspierające rozwój konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu w Unii Europejskiej

Dyskusja nad przyszłością polityki Unii Europejskiej w kontekście rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu, wyborem jego modelu, określeniem instrumentów działania i sposobów realizacji dotarła do ważnego momentu, jakim było przyjęcie w lipcu 2016 r. strategii dotyczącej mobilności niskoemisyjnej (COM(2016) 501). W przyjętym dokumencie wyszczególniono działania, które Komisja Europejska zamierza podjąć z zachowaniem zasad i procedur *public governance*. Działania te dotyczą kluczowych czynników nakierowanych na wzmocnienie konkurencyjności europejskiego systemu transportowego, zwiększanie poziomu zatrudnienia, zapewnienie wzrostu gospodarczego i inwestycji oraz wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Przyjęty plan transformacji w kierunku konkurencyjnej i niskoemisyjnej mobilności jest skoncentrowany na wspieranie inicjatyw w trzech obszarach (COM(2016) 501, s. 2):

- bardziej efektywny system transportowy,
- niskoemisyjne alternatywne źródła energii na potrzeby transportu,
- pojazdy niskoemisyjne i bezemisyjne.

Proces przechodzenia na mobilność niskoemisyjną rozpoczął się już na całym świecie, a jego tempo nabrało wyraźnego przyspieszenia. Rozwój niskoemisyjnego transportu zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju jest wyzwaniem o charakterze globalnym, wspólnym dla coraz większej liczby państw i miast na świecie. Kreuje on światowy popyt na przyjazne dla środowiska i zgodne z potrzebami społeczeństwa produkty, technologie oraz nowe modele biznesowe, tworząc tzw. efekty sieciowe. Efekty te stanowią wartość dodaną w sferze gospodarowania i zarządzania przemysłami sieciowymi (Grzelakowski, 2013, s. 174). Transformacja w kierunku upowszechniania rozwiązań niskoemisyjnych w transporcie jest więc szansą dla europejskich producentów samochodów na modernizację, wprowadzanie innowacji i wdrażanie w większym stopniu nowych technologii. Z opublikowanego w 2017 r. raportu dotyczącego oceny rozwoju sektora motoryzacyjnego (GEAR 2030, 2017, s. 16–19) wynika, że odgrywa on ważną rolę w gospodarce UE. W 2016 r. wypracował 4 proc. wartości dodanej brutto oraz zatrudnił 12 mln pracowników, co przełożyło się na dodatni bilans handlowy w wysokości ok. 90 mld EUR. Jednocześnie jest największym prywatnym inwestorem w dziedzinie badań i rozwoju, inwestując w 2015 r. ponad 50 mld EUR.

W europejskim systemie transportowym oraz w sektorze motoryzacyjnym następują zmiany strukturalne, które mogą w istotny sposób przebudować ich łańcuchy wartości, co będzie miało wpływ na pozycję konkurencyjną Unii Europejskiej na świecie. Siłą napędową tych zmian pozostają nowe technologie i potrzeby społeczeństwa. Biorąc pod uwagę znaczenie transportu i sektora motoryzacyjnego UE dla miejsc pracy i wzrostu gospodarczego oraz zaostrzając się konkurencję na świecie, powinny one przodować nie tylko w tworzeniu innowacji i nowych technologii, ale również w ich rozpowszechnianiu i wykorzystaniu. Ten proces zmian wymaga aktywnej i zrozumiałej komunikacji z otoczeniem oraz szerokiego współuczestnictwa użytkowników, co pozwoli poznać ich potrzeby. Ma to szczególne znaczenie w kontekście najnowszej rewizji strategii dotyczącej polityki przemysłowej UE (COM(2017) 479). Prezentuje ona nowe spojrzenie na innowacje, które należy postrzegać jako zintegrowany system sieci innowacji i sieci społecznych.

Innowacje i nowe modele biznesowe w transporcie zmieniają się gruntownie dzięki nowej generacji konsumentów, którzy oczekują współtworzenia wartości. Cyfryzacja, automatyzacja oraz alternatywne źródła energii kreują nowe możliwości związane z efektywnym gospodarowaniem zasobami w transporcie oraz gospodarką społecznościową. Jednocześnie przekształcają one tradycyjne procesy transportowe, prowadząc do tworzenia nowych form instytucji w postaci sieciowych powiązań (*networks*) podmiotów publicznych i niepublicznych. Oznacza to przejście z obecnych fragmentarycznych sieci transportowych do zintegrowanej sieci, funkcjonującej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju (rysunek 2). Efektywność jej funkcjonowania wymaga współpracy wszystkich podmiotów na różnych poziomach – instytucji UE, państw członkowskich, władz miejskich i lokalnych, przemysłu oraz partnerów społecznych. W pełni zautomatyzowane pojazdy będą wymagać nowej infrastruktury telekomunikacyjnej i satelitarnej oraz usług w zakresie pozycjonowania i komunikacji między pojazdami. Sieć łączności ruchomej piątej generacji (5G) i usługi Galileo dają znaczącą możliwość zaspokojenia tego rodzaju potrzeb. Rozwój rynku pojazdów elektrycznych warunkowany będzie w dużym stopniu zintegrowanym planowaniem i inwestowaniem w infrastrukturę, aby wyposażyć drogi we w pełni interoperacyjne urządzenia ładujące (Pieriegud, 2017, s. 16). Wdrażane rozwiązania będą efektem synergii między systemem energetycznym, transportowym i przemysłem.

Przyjęta przez UE strategia rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu, w której coraz powszechniejsze zastosowanie będą miały pojazdy elektryczne i zautomatyzowane, budowana jest na gruncie gospodarki opartej na wiedzy i przy wykorzystaniu instrumentów aplikowanych równolegle w kilku powiązanych ze sobą obszarach. Jak zauważa Rogut (2009, s. 11), w kontekście rewizji poglądów na temat istoty przewag decydujących o sukcesie w globalnym otoczeniu na znaczeniu zyskują przewagi zamierzone. Szanse na rozwój innowacji mają zwłaszcza te kraje, w których doszło do uzgodnienia celów i kierunków działania między biznesem, państwem, nauką i społeczeństwem. Ostatecznie behawioralne wybory dokonywane przez osoby przemieszczające się zdecydują o ich adaptacji i dyfuzji. W przypadku pojazdów elektrycznych i pojazdów z pozostałymi alternatywnymi źródłami napędu

upowszechnianie wiedzy o ich zaletach wśród potencjalnych użytkowników mogłoby stanowić bodźce dla konsumentów przy dokonywaniu przez nich wyboru. Bez wątpienia działania te są istotne dla rozwoju niskoemisyjnego transportu indywidualnego, jak również zbiorowego.

Rysunek 2. Zintegrowana sieć konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu



Źródło: opracowanie własne.

5. *Good governance* a rozwój niskoemisyjnego transportu publicznego

Transport odgrywa strategiczną rolę w procesie transformacji miast w kierunku stworzenia aglomeracji inteligentnych, zdolnych do podjęcia wyzwań środowiskowych i dostosowania się do nowych okoliczności. Obszary miejskie, stanowiące środowisko życia dla zdecydowanej większości ludności powodują coraz większe straty środowiskowe i ekonomiczne. Transport w miastach odpowiada za ok. 25 proc. antropogenicznych emisji CO₂ generowanych przez transport w UE. W ruchu miejskim głównym sprawcą tych emisji jest transport indywidualny. Z analiz opublikowanych przez EEA w 2016 r. wynika, że nasilająca się kongestia w miastach oraz wzrastająca liczba podróży na krótkich odcinkach nadal przyczyniają się do wyższego, w porównaniu do transportu długodystansowego, poziomu emisji CO₂/km w ruchu miejskim. Zakłócenia w godzinach porannego szczytu komunikacyjnego

stanowią najbardziej realne zagrożenia dalszego wzrostu emisji CO₂ w większości europejskich miast. Koszty tych zakłóceń szacowane są na ok. 110 mld EUR rocznie (EU, 2017, s. 9). Znaczenie konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu miejskiego dodatkowo wzrosło w związku z koncepcją tworzenia miast odpornych (*resilient city*). Dostarcza ona istotnego bodźca do reorientacji aktualnego modelu rozwoju transportu, ukierunkowanej na wzrost udziału niskoemisyjnej komunikacji miejskiej w przewozach osób oraz upowszechnianie alternatywnych źródeł napędu w pojazdach transportu publicznego.

Rozwój konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu publicznego w miastach wspierany ma być przez wiele inicjatyw horyzontalnych i działań na wszystkich szczeblach. Realizowane w ramach różnych polityk działania i inicjatywy nie zobowiązują bezpośrednio państw członkowskich i podmiotów funkcjonujących na ich obszarze do respektowania zasad *good governance*, są jednak znaczącym impulsem do ich uwzględniania (tabela 1). Za wyraźny przejaw świadczący o faworyzowaniu zasad *good governance* można uznać, rozpoczęty w styczniu 2017 r., projekt partnerstwa między instytucjami UE, rządami krajowymi, władzami lokalnymi i pozostałymi zainteresowanymi stronami, którego celem jest wsparcie rozwoju konkurencyjnej i niskoemisyjnej mobilności miejskiej. W lipcu 2017 r. w efekcie konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską z władzami lokalnymi oraz dostawcami środków transportu miejskiego powołana została struktura Clean Bus Deployment Initiative, zrzeszająca ok. 50 miast i regionów, ponad 20 producentów autobusów i ok. 20 organizacji transportowych (PKPA, 2018, s. 38). Działania powołanej struktury ukierunkowane są na zwiększenie udziału autobusów napędzanych paliwami alternatywnymi we flotach miejskich. Realizacji przyjętych celów sprzyjać mają m.in.: deklaracje miast i producentów w sprawie procesu wymiany autobusów, uruchomienie platformy współpracy i wymiany informacji oraz utworzenie grupy ekspertów. Wymianę najlepszych praktyk i wdrażanie zasobooszczędnych technologii na szczeblu lokalnym ułatwić mają również takie inicjatywy, jak: Civitas (zrzeszająca ponad 200 miast), „Inteligentne miasta i społeczności” oraz Porozumienie Burmistrzów.

Tabela 1. Zasady *good governance* w polityce UE na rzecz rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu publicznego

Good governance	Proponowane rozwiązania
Otwartość	Różne sposoby informowania opinii publicznej: konsultacje społeczne i międzyresortowe, kalkulatory emisji
Partnerstwo	Partnerstwa publiczno-prywatne i instytucji pozarządowych: Clean Bus Deployment Initiative, Civitas, „Inteligentne miasta i społeczności”, Porozumienie Burmistrzów
Odpowiedzialność i efektywność	Skuteczne i efektywne wykorzystanie instrumentów administracyjnych oraz ekonomicznych: opracowanie instrumentów ewaluacji, ewaluacja ex ante i ex post, monitorowanie społeczne, budowanie odpowiedzialności społecznej
Spójność	Tworzenie wartości dla poszczególnych interesariuszy, spójność celów polityki transportowej, klimatycznej, energetycznej i ekologicznej

Źródło: opracowanie własne.

Kolejnym przejawem respektowania zasad *good governance* było podjęcie działań ukierunkowanych na poprawę zdolności konsumentów do dokonywania bardziej świadomych wyborów w chwili zakupu lub użycia pojazdu poprzez zaoferowanie im metodyki porównywania kosztów dostępnych rodzajów paliwa. W tym celu Komisja Europejska opracowała wraz z państwami członkowskimi i udostępniła narzędzie „zielonej jazdy” (<https://green-driving.jrc.ec.europa.eu/>, 2018), które umożliwia porównanie wpływu różnych technologii na zużycie paliwa i emisję CO₂. Powołanie się na zasadę *good governance* miało również swój praktyczny wymiar w trakcie konsultacji społecznych, prowadzonych przez Komisję Europejską od sierpnia do października 2016 r., na temat podejścia do redukcji emisji pochodzących z transportu samochodowego, w tym także z autobusów i autokarów.

Zasady *good governance* mają dużo szersze znaczenie dla prowadzenia polityki rozwoju niskoemisyjnego transportu niż tylko współpraca różnych podmiotów. Są one widoczne głównie w zapisach administracyjnych dotyczących systemu realizacji oraz instrumentach ekonomicznych. Tworzeniu rynków innowacyjnych i niskoemisyjnych pojazdów transportu publicznego sprzyjać mają m.in. zamówienia publiczne. W celu zwiększenia ich skuteczności Komisja Europejska dokonała przeglądu dyrektywy w sprawie ekologicznie czystych pojazdów (2009/33/WE), w której wprowadzono obowiązek przestrzegania zasad zrównoważonego rozwoju w zamówieniach publicznych w UE (Wniosek KE, 2017). Obecnie proponowane zmiany dotyczą (Maciocha, 2018):

- rozszerzenia przedmiotu regulacji o wynajem, dzierżawę lub leasing (obecnie tylko zakup),
- rozszerzenia zakresu instytucji i osób prawnych podlegających Dyrektywie,
- wprowadzenia definicji „ekologicznie czystego pojazdu”,
- ustanowienia minimalnych poziomów docelowego udziału „ekologicznie czystych pojazdów” w całości zamówień publicznych na szczeblu państw członkowskich.

Skutecznej realizacji strategii na rzecz rozwoju konkurencyjnego i niskoemisyjnego transportu, w tym niskoemisyjnego transportu w miastach oraz zapewnieniu inwestorom niezbędnej pewności służyć mają unijne instrumenty inwestycyjne. Celem ich jest wspieranie zwiększania efektywności systemu transportowego w sposób technologicznie neutralny, a także niskoemisyjnych alternatywnych źródeł energii na potrzeby transportu oraz rozwoju rynku pojazdów niskoemisyjnych. Wsparcie to może obejmować np. tworzenie platform i inne powiązane działania wspomagające miasta w łączeniu i wspólnym korzystaniu z zasobów finansowych oraz w uzyskiwaniu funduszy, jak również zapewnianie pomocy technicznej za pośrednictwem Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego. Finansowanie można uzyskać także z licznych funduszy specjalnych. Na okres 2014–2020 w ramach Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na projekty związane z transportem przewidziano środki w łącznej wysokości 70 mld EUR, z czego 39 mld EUR na wspieranie przechodzenia na mobilność niskoemisyjną. Na rozwój niskoemisyjnej, multimodalnej mobilności miejskiej, zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, przeznaczono 12 mld EUR (COM(2016) 501, s. 13). Wsparcie otrzymać można również z instrumentu „Łącząc Europę”, dysponującego środkami w wysokości 24 mld EUR. Znaczna część programu

badania i innowacji w zakresie transportu, realizowanego w ramach programu „Horyzont 2020”, z budżetem sięgającym łącznie kwoty 6,4 mld EUR, skoncentrowana jest na rozwiązaniach niskoemisyjnych w transporcie. Z puli tego budżetu, w ramach programu prac na lata 2018–2020, 200 mln EUR przeznaczono na badania naukowe i innowacje w dziedzinie baterii dla pojazdów (COM(2017) 675, s. 11).

Respektowanie zasad *good governance* w polityce Unii Europejskiej wymaga badania jej wpływu z punktu widzenia przyjętych kryteriów. Szerokie wykorzystanie instrumentów ewaluacji *ex ante* i *ex post* ma na celu ocenę realizacji działań, ze szczególnym uwzględnieniem jakości koordynacji i współpracy zaangażowanych instytucji, ich zdolności do programowania i wdrażania rozwiązań niskoemisyjnych w transporcie oraz wspierania odporności i konkurencyjności rynków pracy. Innowacyjne technologie tworzą bowiem nowe możliwości sprzyjające efektywnemu gospodarowaniu zasobami. Mogą one jednak stanowić również źródło zakłóceń na rynku pracy, kreując popyt na nowe umiejętności i sprawiać, że poprzednie stają się zbędne. Ocena jakości współzrządzenia w odniesieniu do polityki transportowej Unii Europejskiej, opartej na koncepcji budowy gospodarki niskoemisyjnej o obiegu zamkniętym, wymaga więc dalszych badań. Powinny one obejmować pogłębioną analizę danych i agregację wskaźników, umożliwiając zdefiniowanie syntetycznych ocen odnoszących się do poszczególnych obszarów współzrządzenia.

6. Podsumowanie

Dyskusja nad przyszłością polityki Unii Europejskiej w kontekście rozwoju konkurencyjnego, niskoemisyjnego i zintegrowanego sieciowo transportu potwierdziła potrzebę respektowania zasad *good governance* na poszczególnych etapach cyklu polityki. Skuteczne i efektywne wykorzystanie instrumentów administracyjnych i ekonomicznych może przyspieszyć proces transformacji transportu w kierunku niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym. Jednocześnie zintegrowana sieciowo mobilność może umocnić konkurencyjność Unii Europejskiej na świecie, stanowiąc źródło przewag zamierzonych. Technologie cyfrowe i niskoemisyjne alternatywne źródła energii stanowią wypadkową badań, współdziałania przedsiębiorstw, partnerstwa między zainteresowanymi instytucjami oraz dialogu społecznego. Odwołanie się do zasad *good governance* sprzyja nie tylko tworzeniu przewag zamierzonych, ale również ich absorpcji i upowszechnianiu. Rozwój niskoemisyjnego transportu będzie postępował dzięki nowym technologiom oraz społecznym wyborom. Sprzyjac temu może wielopoziomowe zarządzanie relacjami między różnorodnymi interesariuszami. Zwiększenie skuteczności współzrządzenia wymaga jednak dalszych badań dotyczących oceny realizacji zasad *good governance* w polityce UE, których celem powinno być zdefiniowanie zestawu wskaźników służących do pomiaru jakości współzrządzenia w kontekście rozwoju konkurencyjnego, niskoemisyjnego i zintegrowanego sieciowo transportu.

Bibliografia

Dokumenty prawne

1. Wniosek KE z dnia 08.11.2017 r. w sprawie zmiany Dyrektywy 2009/33/WE w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (2017). Bruksela.
2. Europa w ruchu. Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich, COM(2017) 283(2017). Bruksela.
3. Inwestowanie w inteligentny, innowacyjny i zrównoważony przemysł. Odnowiona strategia dotycząca polityki przemysłowej UE, COM(2017) 479(2017). Bruksela.
4. Osiągnięcie mobilności niskoemisyjnej. Unia Europejska, która chroni naszą planetę, wzmacnia pozycję konsumentów oraz broni swojego przemysłu i pracowników, COM(2017) 675(2017). Bruksela.
5. Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej, COM(2016) 501(2016). Bruksela.
6. Biała księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, COM(2011) 144(2011). Bruksela.
7. Dyrektywa 2009/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, Dz. Urz. UE L 120 z 15.05.2009.
8. European Governance. A White Paper COM(2001) 428(2011). Brussels.

Wydawnictwa zwarte

1. *Air quality in Europe – 2017*, EEA Report 2017, No. 13. Luxembourg.
2. *EU energy in figures, Statistical pocketbook* (2017). Luxembourg.
3. *EU transport in figures, Statistical pocketbook* (2017). Luxembourg.
4. GEAR 2030, Final Report – 2017, High Level Group on the Competitiveness and Sustainable Growth of the Automotive Industry in the European Union, European Union, 2017.
5. Motowidlak, U. (2016). *Znaczenie wykorzystania paliw alternatywnych w transporcie samochodowym dla rozwoju gospodarki niskoemisyjnej Unii Europejskiej*. Łódź: Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.
6. Pieriegud, J. (2017). E-mobilność jako koncepcja rozwoju sektorów infrastrukturalnych, w: Gajewski, J., Paprocki, W., Pieriegud J. (red.). *E-mobilność: wizje i scenariusze rozwoju*. Sopot: Centrum Myśli Strategicznych.
7. Rogut, A. (red.). *Governance – współczesne trendy zarządzania regionem* (2009). Łódź: Wyd. SWSPiZ.
8. *Study on Urban Mobility – Assessing and improving the accessibility of urban areas, Annexe 2, Task 2 Report – Estimation of European Urban Road Congestion Costs* (2017). European Union.
9. *Towards clean and smart mobility, EEA – SIGNALS* (2016). Luxembourg.

10. Załoga, E. (2016). Nowe wyzwania stojące przed transportem, w: Wojewódzka-Król, K., Załoga, E. (red.) *Transport. Nowe wyzwania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Artykuły prasowe i okolicznościowe

1. Drejerska, N. (2010). Good governance w polskiej polityce regionalnej. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie: Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, nr 83.
2. Dyr, T., Kozłowska, M. (2017). Koszty kongestii w Unii Europejskiej. *Technika Transportu Szybowego*, nr 7–8.
3. Grzelakowski, A.S. (2013). Infrastruktura transportu jako czynnik rozwoju systemu logistycznego w UE. *Logistyka*, nr 6.
4. Michałowski, A. (2014). Ochrona przyrodniczych procesów usług środowiska w perspektywie ekonomii zrównoważonego rozwoju. *Przyszłość. Świat–Europa–Polska*, nr 2.
5. Motowidlak, U. (2017). Efekty implementacji programu rozwoju elektromobilności w Polsce w wymiarze energetycznym i środowiskowym. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego Ekonomika Transportu i Logistyki*, nr 74.
6. Nawojczyk, M. (2015). Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas Zarządzanie*, nr 2.
7. Owsiak, K. (2016). Wykorzystanie wybranych narzędzi *public governance* przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce a wzrost partycypacji społecznej. *Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 294.
8. Rudolf, W. (2010). Koncepcja *governance* i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica*, nr 245.
9. Wojtyna, A. (2001). Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa. *Ekonomista*, nr 1.

Materiały internetowe

1. Faberi, F., *Multi-level governance: linking up local, regional and national levels to deliver integrated sustainable energy action plans and projects*, <http://www.odyssee-mure.eu/>, dostęp 7.03.2018.
2. <https://green-driving.jrc.ec.europa.eu/>, dostęp 15.03.2018.
3. Maciocha, M., *Propozycje KE w zakresie zmian w Dyrektywie 2009/33/WE*. (2018). Warszawa: MDS Kancelaria, PKPA, www.igkm.pl, dostęp 22.03.2018.

Public Governance in European Union Policy for Competitive and Low Emission Transport

Abstract

The article discusses current dilemmas of the European Union policy with regard to the development of competitive and low emission transport in the context of good governance principles. The first part discusses selected assumptions of the idea of public governance reflected in the EU transport policy. Then the current degree of development of the EU transport was assessed. The assessment of consequences of increased demand for transport confirmed the need to efficiently deliver on the strategy for the development of low emission transport. It is also stressed that the implementation of the assumptions of the public governance idea may be seen as an innovative solution in managing a complex network of ties and coordination of policies at different levels and support the shift towards low emission, circular economy model in transport. However, attention has been paid to the need to continue studies on the assessment of efficiency and effectiveness of good governance principles.

Keywords: transport policy, low emission transport, public governance idea, alternative fuels, low emission urban transport

JEL classification code: R41, R48
