



Bruksela, dnia 14.5.2013  
COM(2013) 278 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Program „Marco Polo” – wyniki i perspektywy**

{SWD(2013) 174 final}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Program „Marco Polo” – wyniki i perspektywy**

**1. WPROWADZENIE**

Artykuł 14 rozporządzenia 1692/2006<sup>1</sup> przewiduje, że Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów komunikat w sprawie wyników osiągniętych przez programy „Marco Polo” za okres 2003-2010.

Rezultaty funkcjonowania programów oceniono w ramach kontroli zewnętrznej<sup>2</sup>. Na potrzeby komunikatu ustalenia z oceny zostały następnie zaktualizowane na podstawie dodatkowych informacji, w tym danych operacyjnych uzyskanych do listopada 2012 r.

Ponadto w komunikacie przedstawiono ogólne perspektywy w zakresie dalszych kroków oraz podejście zakładające wspieranie innowacyjnych i zrównoważonych usług przewozu towarów w okresie, na jaki rozciągają się kolejne wieloletnie ramy finansowe, czyli w latach 2014-2020.

Wreszcie, w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu komunikatowi przedstawiono właściwe dane statystyczne oraz analizę specyficznych kwestii wymienionych w art. 14 ust. 2a rozporządzenia 1692/2006.

**2. PROGRAM „MARCO POLO” JAKO INSTRUMENT WSPIERANIA ZRÓWNOWAŻONEGO SYSTEMU PRZEWOZU TOWARÓW NA SZCZEBLU UE**

Program „Marco Polo” został ustanowiony na podstawie białej księgi w sprawie wspólnej polityki transportowej z września 2001 r.<sup>3</sup>. W białej księdze stwierdzono, że intensywniejsze korzystanie z żeglugi morskiej bliskiego zasięgu oraz transport kolejowy i śródlądowy powinny stanowić kluczowy element w wysiłkach na rzecz zwiększenia intermodalności, jako praktyczne i skuteczne środki uzyskania zrównoważonego systemu transportowego.

W białej księdze przewidywano, że jeśli nie zostaną podjęte żadne działania, drogowy transport towarowy zwiększy się o 50% do 2010 r., co spowoduje dodatkowe wydatki na infrastrukturę drogową oraz doprowadzi do większej liczby wypadków, natężenia ruchu oraz większego zanieczyszczenia środowiska w skali lokalnej i globalnej. Bezpośrednim skutkiem byłoby zwiększenie międzynarodowego drogowego transportu towarowego (na terytorium UE) o 12 mld tonokilometrów<sup>4</sup> rocznie.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1692/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające drugi program „Marco Polo” dla udzielania wspólnotowej pomocy finansowej w celu poprawy działania systemu transportu towarowego na środowisko („Marco Polo II”) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1382/2003, zmienione rozporządzeniem (WE) nr 923/2009, Dz.U. L 328 z 24.10.2006, s. 1.

<sup>2</sup> Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, kwiecień 2011 r.

<sup>3</sup> Biała księga na temat europejskiej polityki transportowej do roku 2010: czas na decyzje, COM(2001) 370 final, 12.9.2001 r.

<sup>4</sup> Tonokilometr” oznacza przewiezienie jednej tony ładunku lub jej objętościowego równoważnika na odległość jednego kilometra.

To właśnie w tym kontekście ustanowiono pierwszy program „Marco Polo” (na lata 2003-2006)<sup>5</sup>. Na działania wspierające przeznaczono kwotę 102 mln EUR. Miały one zmierzać do tego, by przewidywany wzrost transportu towarów o 48 mld tonokilometrów nie został skierowany na drogi, lecz został przejęty przez żeglugę morską bliskiego zasięgu, kolej i transport śródlądowy, lub połączenie różnych rodzajów transportu, w którym transport drogowy miałby jak najmniejszy udział.

Gdy opracowywano drugi program „Marco Polo”<sup>6</sup> (2007-2013) ponownie skalkulowano prognozy wzrostu transportu towarów<sup>7</sup>. W rezultacie stwierdzono, że jeśli nie zostaną podjęte żadne działania, międzynarodowy drogowy transport towarów (na terytorium UE) będzie wzrastał w latach 2007-2013 o 20,5 mld tonokilometrów rocznie. Marco Polo II miał zagwarantować przejęcie znacznej części tego wzrostu przez inne rodzaje transportu. Przeznaczono na niego kwotę 450 mln EUR.

### 3. KLUCZOWE ELEMENTY PROGRAMU

Program „Marco Polo”, ustanowiony w celu zmniejszenia natężenia ruchu drogowego oraz uczynienia transportu towarów bardziej wydajnym i zrównoważonym, jest jedynym unijnym instrumentem finansowania, w którego ramach prawnych wsparcie zostało ściśle powiązane z rezultatami. Dotacja obliczana jest zazwyczaj na bazie uzyskanego przejęcia strumienia towarów przez inne środki transportu, wyrażonego w mln tonokilometrów<sup>8</sup>. Takie przesunięcie modalne można następnie wyrazić w formie pieniężnej na podstawie korzyści uzyskanych dzięki programowi w dziedzinie środowiska, natężenia ruchu i w innych dziedzinach.

„Marco Polo I” przewidywał trzy rodzaje działań:

- a) działania związane z przesunięciem modalnym: przesunięcie jak największego strumienia towarów z transportu drogowego na żeglugę morską, transport kolejowy lub transport śródlądowy;
- b) działania katalityczne: zmiana sposobu funkcjonowania innych rodzajów transportu niż drogowy w UE oraz przezwyciężenie strukturalnych barier rynkowych w europejskim transporcie towarów dzięki przełomowym lub wysoce innowacyjnym koncepcjom;
- c) działania związane ze wspólnym uczeniem się: podnoszenie stanu wiedzy w sektorze logistyki transportu towarów oraz szerzenie zaawansowanych metod i procedur współpracy na rynku transportu towarów.

W ramach „Marco Polo II” dodano dwa kolejne działania:

- d) autostrady morskie: wszelkie innowacyjne działania pozwalające przewozić duże ilości towarów z dużą częstotliwością, które bezpośrednio prowadzą do przejęcia transportu drogowego przez żeglugę morską bliskiego zasięgu.

<sup>5</sup> Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1382/2003.

<sup>6</sup> W oparciu o rozporządzenie (WE) nr 1692/2006.

<sup>7</sup> Ex-ante Evaluation Marco Polo II (2007-2013), Ecorys, 2004; szacunkowe obliczenia wzrostu transportu towarów: model PRIMES i statystyki EUROSTATU.

<sup>8</sup> Zgodnie z regułami programu, dotację oblicza się jako najniższą spośród poniższych wartości: 1) tonokilometry przesunięte do innego rodzaju transportu; 2) łączne straty w okresie finansowania; oraz 3) 35% kwalifikowalnych kosztów (50% dla działań związanych ze wspólnym uczeniem się). W praktyce w większości działań związanych z przesunięciem modalnym (z wyjątkiem działań związanych ze wspólnym uczeniem się oraz szczególnych celów działań katalitycznych), płatność ogranicza się do maksymalnej liczby osiągniętych tonokilometrów.

Obejmuje to połączenie żeglugi morskiej bliskiego zasięgu z różnymi rodzajami transportu lądowego oraz zintegrowanymi usługami „od drzwi do drzwi”, w którym przejazdy drogowe są jak najkrótsze;

- e) działania związane z unikaniem ruchu: oznaczają wszelkie innowacyjne działania polegające na zintegrowaniu transportu z logistyką produkcji w celu uniknięcia dużego procentowego udziału drogowego transportu przewozowego, przy czym nie powinno to negatywnie wpływać na wielkość produkcji czy zatrudnienia.

Poza tym ogólny budżet zwiększono ze 102 mln EUR do 450 mln EUR, a okres trwania programu przedłużono z 4 do 7 lat. W „Marco Polo II” wprowadzono także inne zmiany: szerszy zasięg geograficzny, zmienione reguły finansowania niektórych rodzajów działań; pojawiła się także nowa definicja kwalifikowalnych wnioskodawców oraz nowe podejście do infrastruktury pomocniczej.

W 2009 r. dokonano rewizji „Marco Polo II”<sup>9</sup>, aby ułatwić udział mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także by uprościć procedury. Poza tym zwiększono intensywność finansowania z 1 EUR do 2 EUR na każde 500 tonokilometrów przesuniętych na inne środki transportu niż drogowe.

Jeżeli chodzi o zarządzanie, w 2008 r. wdrażanie programu przeniesiono z Komisji do Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacyjności.

#### **4. WYNIKI OSIĄGNIĘTE DZIĘKI PROGRAMOM MARCO POLO**

W latach 2003-2012 udzielono 172 dotacji, dostarczając pomoc finansową ponad 650 firmom.

Ze względu na unikalne założenie programu, w którym dotacja zależy od faktycznego przesunięcia modalnego uzyskanego dzięki projektom, wyniki programu dają się oszacować, umożliwiając ocenę rzeczywistych osiągnięć programu.

##### **– Skuteczność**

Miarą skuteczności programu są postępy uzyskane pod względem dokonanego przesunięcia modalnego/unikania ruchu<sup>10</sup> (w tonokilometrach).

Ze względu na zróżnicowany charakter poszczególnych działań, ich skuteczność może być bezpośrednio mierzona w przypadku działań związanych z przesunięciem modalnym, autostradami morskimi, unikaniem ruchu i działań katalitycznych. Działania katalityczne mają dodatkowe szczególne cechy, które zostaną omówione osobno. Działania związane ze wspólnym uczeniem się nie mają bezpośrednio celu związanego z przesunięciem modalnym, dlatego nie można ich oceniać na podstawie przesunięcia ruchu na inne rodzaje transportu niż drogowe.

W przypadku Marco Polo I, przesunięcie modalne, które spodziewano się osiągnąć dzięki wybranym projektom, sięgało 47,7 mld tonokilometrów, co odpowiada mniej więcej łącznemu celowi ustanowionemu dla programu (48 mld tonokilometrów). Ostatecznie faktyczne przesunięcie modalne uzyskane dzięki projektom wyniosło 21,9 mld tonokilometrów. Liczba ta odpowiada ok. 46% łącznego celu dotyczącego przesunięcia modalnego, stanowiąc odpowiednik ok. 1 200 000 przejazdów ciężarówek na dystansie 1000 km ze średnim załadunkiem 18 ton.

<sup>9</sup> Rozporządzenie (WE) nr 923/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 266 z 9.10.2009, s.1.

<sup>10</sup> Skuteczność działań służących unikaniu ruchu wyraża się raczej w pojazdokilometrach niż tonokilometrach. Pojazdokilometry mogą zostać przeliczone na tonokilometry, gdzie 1 pojazdokilometr równa się 20 tonokilometrom.

W przypadku „Marco Polo II” przesunięcie modalne, jakie spodziewano się uzyskać dzięki projektom zatwierdzonym w latach 2007-2011, sięga 87,7 mld tonokilometrów, czyli średnio 17,54 mld tonokilometrów rocznie. Do listopada 2012 r. dzięki tym projektom zrealizowano faktyczne przesunięcie modalne wartości 19,5 mld tonokilometrów (czyli średnio ok. 5 mld tonokilometrów rocznie w czterech latach, za które dostępne są dane). Ponieważ program jest nadal realizowany, do jego zakończenia liczby te jeszcze wzrosną<sup>11</sup>.

Projekty „Marco Polo” stanowią usługi biznesowe, są zatem wrażliwe na uwarunkowania rynkowe i gospodarcze. Dlatego też recesja gospodarcza odnotowywana od 2008 r.<sup>12</sup> miała negatywny wpływ na popularność i skuteczność programu oraz wykonalność projektów<sup>13</sup>

Działania katalityczne mają na celu nie tylko przesunięcie modalne, lecz także ustalenie i przewyższenie barier utrudniających zastosowanie innowacyjnych rozwiązań w transporcie towarów za pomocą środków transportu innych niż drogowe. Bariery te, mające charakter techniczny oraz – w niektórych przypadkach – „psychologiczny” są specyficzne dla każdego projektu. Dlatego też trudno określić bezpośrednio, łączne rezultaty wynikające z korzyści uzyskanych dzięki działaniom katalitycznym, poza tymi wynikającymi z przesunięcia modalnego.

Skuteczność działań służących wspólnemu uczeniu się była oceniana dla każdego projektu indywidualnie (np. czy przeprowadzono zaplanowaną liczbę wykładów lub czy osiągnięto przewidzianą liczbę uczestników). Działo się tak, ponieważ każde działanie służyło odmiennym celom i brakuje wspólnej podstawy pozwalającej zgrupować wyniki. Działania służące wspólnemu uczeniu się były relatywnie udane pod względem uzyskania zakładanych celów – wskaźnik realizacji wielu projektów wyniósł 100 %. Trudniej jednak ocenić długotrwały wpływ tego rodzaju działań na praktyki firm logistycznych oraz przesunięcie modalne.

#### – Korzyści dla środowiska

Zmniejszenie oddziaływania transportu drogowego na środowisko należy do zasadniczych celów programu „Marco Polo”. Przesunięcie modalne wyrażone w tonokilometrach można wyrazić w formie pieniężnej na podstawie korzyści uzyskanych dzięki programowi w dziedzinie środowiska, natężenia ruchu i w innych dziedzinach, przy wykorzystaniu kalkulatora kosztów zewnętrznych<sup>14</sup>. Kalkulator oblicza wartość gospodarczą dla różnych rodzajów i podrodzajów transportu, w oparciu o zewnętrzne współczynniki kosztów<sup>15</sup> zależne od wpływu na środowisko (jakość powietrza, hałas, zmiany klimatyczne) oraz oddziaływanie społeczno-gospodarcze (wypadki, natężenie ruchu).

W oparciu o dane dotyczące przesunięcia modalnego uzyskanego dzięki projektom „Marco Polo I”, korzyści środowiskowe szacowane są<sup>16</sup> na 434 mln EUR. Porównanie tej kwoty z wartością funduszy przeznaczonych na finansowanie projektów służących przesunięciu modalnemu (32,6 mln EUR) pozwala stwierdzić, że każde euro zainwestowane w te działania pozwoliło uzyskać korzyści środowiskowe oraz inne oszczędności kosztów zewnętrznych w

<sup>11</sup> Przewiduje się, że ostatnie projekty „Marco Polo II” będą realizowane do 2020 r. włącznie.

<sup>12</sup> W sektorze transportu towarów nastąpiło ogólne zmniejszenie wolumenu transportowanych ładunków. Bliższe informacje znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym komunikatowi.

<sup>13</sup> W pierwszej edycji programu (zaproszenia do składania projektów w latach 2003-2006) nie rozpoczęto lub zakończono 11 projektów, natomiast w drugiej edycji (zaproszenia do składania projektów w latach 2007-2010) stało się tak z 30 projektami.

<sup>14</sup> Kalkulator Marco Polo (więcej informacji - zob. [http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/index_en.htm)).

<sup>15</sup> Współczynniki i metodologia wykorzystywane w kalkulatorze zostały z czasem skorygowane. Ostatnie wersje kalkulatora opierały się na opracowaniu „Handbook on estimation of external costs in the transport sector” (IMPACT 2008).

<sup>16</sup> Wartości obliczone przy pomocy kalkulatora można traktować jedynie jako orientacyjne.

kwocie wynoszącej średnio 13,3 EUR. Obejmuje to 1,5 mln ton CO<sup>2</sup>, które w innych okolicznościach wyemitowałyby transport drogowy.

Ponieważ „Marco Polo II” jest nadal w trakcie realizacji, końcowe rezultaty nie są jeszcze dostępne. Jednak przejściowe dane (z listopada 2012 r.) wskazują, że jak dotychczas dzięki programowi uzyskano korzyści środowiskowe wartości 405 mln EUR.

Poza korzyściami środowiskowymi omawianymi powyżej, można rozważyć również inne istotne, pośrednie formy oddziaływania, przykładowo wpływ zmniejszonego natężenia ruchu na ochronę przyrody, czy też wrażliwe obszary, takie jak Alpy czy Pireneje. Można również wziąć pod uwagę efekty związane z popularyzacją wiedzy i tworzeniem sieci współpracy uzyskane dzięki współdziałaniu podmiotów zaangażowanych w program „Marco Polo”.

#### – **Efektywność**

Efektywność mierzy się jako stosunek wyników (tonokilometry uzyskane dzięki projektom służącym przesunięciu modalnemu) do poniesionych nakładów (zaciągnięte lub wypłacone zobowiązania).

W odniesieniu do projektów służących przesunięciu modalnemu zrealizowanych w programie „Marco Polo I” (z wyłączeniem działań służących wspólnemu uczeniu się i działań katalitycznych), jeśli uwzględnić płatności przekazane beneficjentom, każde zainwestowane euro spowodowało przesunięcie 597 tonokilometrów. Można to porównać ze średnią efektywnością na poziomie 743 tonokilometrów za każde euro dotacji<sup>17</sup>, spodziewanej po projektach wybranych na podstawie rocznego zaproszenia do składania projektów<sup>18</sup>.

W przypadku programu „Marco Polo II”, spodziewana<sup>19</sup> efektywność wybranych projektów<sup>20</sup> służących przesunięciu modalnemu wynosiła 438 tonokilometrów/euro (listopad 2012 r.). Nie można jeszcze przedstawić żadnych liczb dotyczących faktycznej efektywności, ponieważ program jest nadal w trakcie realizacji.

Zmniejszenie efektywności podczas realizacji programu „Marco Polo II” można wyjaśnić zmianami w przepisach regulujących funkcjonowanie projektu, w szczególności podwojeniem intensywności finansowania od zaproszenia do składania projektów z 2009 r. (z 1 EUR do 2 EUR na 500 tonokilometrów) oraz nową definicją przewozu towarów<sup>21</sup>.

#### – **Wykorzystanie funduszy**

Ze 102 mln EUR przydzielonych na „Marco Polo I” zaciągnięto zobowiązania na 73,8 mln EUR. Wynikało to stąd, że tylko ograniczona ilość projektów spełniała kryteria i warunki ustanowione w programie (złożono 265 projektów, a podpisano 55 umów), co spowodowało, że w programie wzięło udział mniej podmiotów niż oczekiwano.

Z puli środków, na jakie zaciągnięto zobowiązania, wypłacono 41,8 mln EUR. Fakt, że warunkiem otrzymania pieniędzy przez beneficjentów jest faktyczne osiągnięcie rezultatów stanowi ważny aspekt programu, stanowiąc przykład efektywnego wydatkowania publicznych środków. Oznacza to jednak także, że w przypadku gdy faktycznie osiągnięte przesunięcie modalne jest niższe od tego pierwotnie obliczonego przez beneficjentów, np. ze względu na

<sup>17</sup> W latach 2003, 2004, 2005 i 2006.

<sup>18</sup> Spodziewana efektywność wybranych projektów mierzona jest przed dokonaniem jakiegokolwiek płatności na projekty – szacunki opierają się zatem na kwocie zaciągniętych zobowiązań.

<sup>19</sup> W oparciu o kwotę zaciągniętych zobowiązań.

<sup>20</sup> W odniesieniu do projektów wybranych na podstawie zaproszeń w latach: 2007, 2008, 2009, 2010 i 2011.

<sup>21</sup> Obejmującą wagę pustego intermodalnego środka transportu oraz pojazdów drogowych.

negatywny wpływ kryzysu finansowego, budżet dostępny na program nie zostaje w pełni wykorzystany.

Oczekuje się wystąpienie podobnej tendencji w obecnie realizowanym programie „Marco Polo II”.

Oprócz tego ogólną zasadą jest, że kwoty wypłacone na projekt nie mogą przekroczyć łącznego deficytu, jaki wystąpił w danym okresie finansowania (zob. przypis nr 8). Dlatego też, jeśli projekty doprowadzą do uzyskania dochodów lub uzyskania granicy opłacalności wcześniej, niż przewidziano to we wniosku, dotacja może zostać odpowiednio cofnięta lub zmniejszona. Miało to miejsce w przypadku wielu projektów „Marco Polo” i również przyczyniło się do mniejszego wykorzystania przydzielonych środków.

#### – **Trwałość**

Trwałość projektu oceniana jest na podstawie tego, czy nadal wywiera on w jakiejś formie skutki po zakończeniu okresu finansowania. Zgodnie z szacunkami<sup>22</sup> dotyczącymi programów, większość usług ma być kontynuowana po zakończeniu umowy o dotację. Wskazuje to, że krótkoterminowe finansowanie może doprowadzić do długotrwałych zmian w obecnych, zmieniających się warunkach rynkowych. W związku z tym programy wygenerują przypuszczalnie dodatkowe korzyści w zakresie przesunięcia modalnego/unikania ruchu oraz oszczędności kosztów zewnętrznych po wygaśnięciu umowy, jednak ze względu na brak właściwych danych nie można wymiennie oszacować w ramach oceny oddziaływania programu.

#### – **Konkurencja**

Program „Marco Polo” przewiduje udzielanie dotacji firmom transportowym na finansowanie uruchamiania działań służących przesunięciu transportu towarów na inne środki transportu niż drogowy. Koncentracja na nowych usługach przewozowych (lub udoskonaleniu już istniejących usług) oraz pewien stopień nasycenia intermodalnych szlaków, może w niektórych przypadkach powodować obawy o zakłócanie konkurencji, nawet jeśli ustanowiono pewne zabezpieczenia, by uniknąć takich zakłóceń, które szkodziłyby wspólnym interesom (tzn. ocenę aspektów związanych z konkurencją w ramach oceny projektów, możliwość rozwiązania lub ograniczenia zakresu umowy w przypadku dowiedzonego zakłócenia konkurencji).

W praktyce, mimo że w okresie realizacji obu edycji programu „Marco Polo” konkurenci beneficjentów złożyli liczne skargi na zakłócenie konkurencji, brakuje wyraźnych dowodów na to, że w istocie doszło do jakichś poważnych zakłóceń<sup>23</sup>.

#### – **Zarządzanie**

Agencja Wykonawcza ds. Konkurencyjności i Innowacyjności, zapewniając większe zasoby ludzkie, dowiodła, że może wnosić wartość dodaną w proces wdrażania „Marco Polo”. Eksternalizacja umożliwiła zwiększenie wysiłków komunikacyjnych i intensywniejszą promocję programu, udoskonalenie operacyjnych mechanizmów kontrolnych oraz rozszerzenie zakresu pomocy świadczonej wnioskodawcom.

#### – **Procedury**

---

<sup>22</sup> Evaluation of the Marco Polo Programme (2003-2006), Ecorys, 2007; Evaluation of the Marco Polo Programme 2003 – 2010, Europe Economics, 2011

<sup>23</sup> Skargi te zostały należycie zbadane przez Komisję/Agencję Wykonawczą ds. Konkurencyjności i Innowacyjności. W rezultacie od zaproszenia do składania projektów w 2011 r. wprowadzono bardziej rygorystyczną wewnętrzną ocenę aspektów związanych z konkurencją.

Procedury programu opierają się na zasadzie należytego zarządzania finansami i zostały opracowane w celu zagwarantowania równych warunków oraz zapewnienia odpowiedniej równowagi między koniecznością stosowania administracyjnych mechanizmów kontroli wykorzystania środków publicznych a potrzebami firm. Jednak ze względu na bardzo operacyjny charakter programu, w niektórych przypadkach procedury te mogą być postrzegane jako skomplikowane i mogą nie być w pełni zgodne z bieżącymi praktykami prywatnych firm, w szczególności w kontekście stale ewoluującego środowiska ryzyka finansowego.

### Inne istotne czynniki

- a) Uważa się, że liczba uczestników programu „Marco Polo” nie jest całkiem zadowalająca. Podwojenie intensywności finansowania w 2009 r. jedynie częściowo rozwiązało ten problem. Sytuację tę można wytłumaczyć zewnętrznymi czynnikami, takimi jak wąska grupa docelowa, zmienne warunki rynkowe oraz niekorzystny klimat gospodarczy od 2008 r., lecz także czynnikami wewnętrznymi, takimi jak założenia programu, w którym, by chronić środki publiczne, główne ryzyko operacyjne przerzucono na beneficjentów;
- b) Wprowadzenie uzupełniających certyfikatów audytorskich od 2010 r. ułatwiło weryfikację ilości towarów przetransportowanych w ramach projektów „Marco Polo”, zmniejszając ryzyko błędnych obliczeń i oszustw, oznaczało to jednak równocześnie dalsze zwiększenie obciążeń administracyjnych dla beneficjentów;
- c) Zorientowanie programu na przesunięcie modalne (płatności można dokonywać prawie wyłącznie na podstawie zrealizowanego przesunięcia modalnego/uniknięcia ruchu<sup>24</sup>) jest jedną z przyczyn, dla których beneficjenci mają trudności z finansowaniem infrastruktury pomocniczej<sup>25</sup>, nawet jeśli wydatki na tego rodzaju infrastrukturę mogą być także podstawą do uzyskania pomocy finansowej<sup>26</sup>;
- d) Obecne podejście skoncentrowane na przesunięciu modalnym nie jest zbyt atrakcyjne dla wyspiarskich państw członkowskich. Dzieje się tak, ponieważ transport towarów między wyspami a kontynentem, a także między samymi wyspami, odbywa się głównie szlakami morskimi. W rezultacie istnieje tylko ograniczone pole do uzyskania przesunięcia modalnego/uniknięcia ruchu na poziomach wymaganych w programie;
- e) Według ograniczonej liczby beneficjentów, których poproszono o opinię na temat programu „Marco Polo”<sup>27</sup>, nie można wykluczyć, że w programie może występować w pewnej mierze nieefektywna alokacja zasobów, tzn. część wspieranych projektów zostałaby zrealizowana nawet bez wsparcia z programu. Z drugiej strony wsparcie na uruchomienie projektów udzielane w formie unijnych dotacji mogło zmniejszyć ryzyko biznesowe związane z

---

<sup>24</sup> Zob. przypis nr 8.

<sup>25</sup> Infrastruktura niezbędna i wystarczająca do osiągnięcia celów działań, w tym instalacje towarowo-pasażerskie.

<sup>26</sup> Uwzględnić jako koszty kwalifikowalne można jedynie tę część infrastruktury, która odpowiada okresowi trwania działania oraz rzeczywistemu stopniowi ich wykorzystania do celów działania. Koszty kwalifikowalne związane z infrastrukturą pomocniczą nie mogą przekroczyć 20% ogółu kosztów kwalifikowalnych działania.

<sup>27</sup> Zob. przypis nr 22.



rozpoczęciem intermodalnych operacji oraz pomogło niektórym projektom uzyskać granicę opłacalności wcześniej, niż miałyby to miejsce bez finansowania. Przymuszczalnie dzięki dotacjom możliwa stała się także realizacja większych projektów. Trudno jest ocenić pełne rozmiary zjawiska nieefektywnej alokacji;

- f) Choć udział małych i średnich przedsiębiorstw nie jest bezpośrednim celem programu, szacuje się, że stanowią one 24%<sup>28</sup> ogółu beneficjentów.

Szczegółowe dane na temat wyników uzyskiwanych w programach „Marco Polo” zostały przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu komunikatowi.

## 5. WNIOSKI DOTYCZĄCE UZYSKANYCH REZULTATÓW

Programy „Marco Polo” zostały ustanowione jako instrumenty finansowania mające ograniczyć natężenie ruchu oraz zmniejszyć uciążliwość systemu transportu towarów dla środowiska. Istotnymi, unikalnymi cechami programów jest przejrzystość, precyzja, z jaką można mierzyć rezultaty, oraz bezpośredni związek między finansowaniem przez UE a uzyskanymi rezultatami.

Już ukończony program „Marco Polo I” pozwolił uzyskać ok. 434 mln EUR korzyści środowiskowych, eliminując 21,9 mld tonokilometrów transportu towarowego z europejskich dróg. Obecnie realizowana druga edycja programu ma przynieść dalsze znaczące przesunięcie modalne i związane z nim korzyści.

Jednak ambitne cele w zakresie przesunięcia modalnego ustalone przez prawodawcę nie zostały w pełni osiągnięte (46% planowanego przesunięcia modalnego w przypadku „Marco Polo I”). Ponadto programy uznawane są za dosyć skomplikowane i, w niektórych przypadkach, trudne do wykorzystania przez europejskie przedsiębiorstwa.

Tym niemniej należy podkreślić, że Marco Polo opiera się na wymiernych rezultatach a płatności dokonywane są prawie wyłącznie na podstawie faktycznie zrealizowanego przesunięcia modalnego. Co więcej, warunki rynkowe i sytuacja gospodarcza istotnie wpływają na powodzenie projektu. Ponieważ rozwiązania transportu intermodalnego są bardziej złożone i trudniejsze do realizacji niż czysto drogowy system transportowy, skutki kryzysu gospodarczego były szczególnie odczuwalne w ramach programu. „Marco Polo” stanowi zatem dobry przykład efektywnego wykorzystania funduszy UE, nawet jeśli jego cele nie zostały całkowicie osiągnięte a przydzielony budżet nie został w pełni rozdysponowany.

W toku realizacji programu udzielanie wsparcia publicznego bezpośrednio podmiotom rynkowym wzbudziło również pewne wątpliwości w kwestiach konkurencji. Nie ma jednak wyraźnych dowodów na to, by finansowane projekty miały jakiś znaczący niekorzystny wpływ na konkurencję.

„Marco Polo” jest obecnie jedynym europejskim instrumentem finansowania skoncentrowanym na poprawie wydajności systemu transportowego. Dlatego też dalsze udzielanie tego wsparcia uznaje się za użyteczne i stosowne. Jednakże wszelkie inne nowe programy mające wspierać trwałe usługi przewozu towarów będą musiały uwzględniać doświadczenia zdobyte przy okazji poprzednich programów.

---

<sup>28</sup> Uwzględnione zostały tylko niezależne MŚP (nie powiązane z innymi przedsiębiorstwami). Źródło: dane Agencji Wykonawczej ds. Konkurencyjności i Innowacyjności

## 6. DALSZE KROKI

### – Kontekst polityki transportowej

W marcu 2011 r. Komisja przedstawiła strategię dla konkurencyjnego systemu transportowego, która zwiększy mobilność i dostępność, usunie największe bariery w kluczowych obszarach oraz przyczyni się do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>29</sup>. Do głównych celów unijnej polityki transportowej należy: wprowadzanie czystych paliw, optymalizacja rezultatów multimodalnych łańcuchów logistycznych oraz wykorzystanie bardziej energetycznie efektywnych rodzajów transportu, zwiększenie wydajności transportu i efektywniejsze wykorzystanie infrastruktury oraz rozwój systemów informacyjnych i inicjatyw opartych na mechanizmach rynkowych. Nowe wytyczne dotyczące rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej<sup>30</sup> przyjęte przez Komisję w październiku 2011 r. stanowiąc będą główne ramy osiągnięcia celów polityki transportowej określonych w białej księdze.

W kontekście wieloletnich ram finansowania na lata 2014-2020 Komisja zaproponowała zachowanie dwóch filarów w obszarze finansowego wspierania unijnej polityki transportowej.

Filar infrastrukturalny zostanie objęty instrumentem „Łącząc Europę”<sup>31</sup>. W ramach elementu związanego z transportem, instrument ten ma służyć poprawie europejskiej infrastruktury transportowej, budowie brakujących połączeń i usunięciu wąskich gardeł. Ponieważ finansowanie zostanie skoncentrowane na rodzajach transportu mniej zanieczyszczających środowisko, szerszym wprowadzaniu aplikacji telematycznych i wykorzystaniu innowacyjnych technologii, sprawi ono, że europejski system transportowy stanie się bardziej zrównoważony.

Filar innowacyjny zostanie zrealizowany poprzez właściwe części nowego programu w zakresie badań i innowacji („Horyzont 2020”)<sup>32</sup>.

### – Wspieranie innowacyjnych i zrównoważonych usług przewozu towarów: podejście strategiczne

W celu zwiększenia efektywności europejskiego systemu transportu towarów i logistyki oraz uczynienia ich bardziej zrównoważonymi, Komisja proponuje nowe podejście do kwestii wspierania usług przewozu towarów w latach 2014-2020.

W oparciu o uzyskane rezultaty i uwzględniając zmieniający się kontekst polityczny, program „Marco Polo II” nie będzie już kontynuowany w obecnej formie. Będzie on kontynuowany w ramach zmienionego programu transeuropejskiej sieci transportowej i wdrażany z wykorzystaniem instrumentów finansowania dostępnych w instrumencie „Łącząc Europę”.

Podejście to pozwoli uzyskać zharmonizowane i skoordynowane wdrażanie europejskiej polityki transportowej. W tym kontekście kontynuowanie działań przewidzianych w programie „Marco Polo” przyczyni się w szczególności do efektywnego zarządzania infrastrukturą transportową i wykorzystania jej, umożliwiając wprowadzanie innowacyjnych i

<sup>29</sup> Biała księga „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu” COM(2011) 0144.

<sup>30</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, COM(2011) 650/2.

<sup>31</sup> Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, COM (2011) 665/3.

<sup>32</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020), COM(2011) 809.

zrównoważonych usług przewozu towarów w multimodalnej zasadniczej sieci, która ma przyjąć na siebie największe natężenie ruchu w Europie.

Usługi te powinny zaspokajać potrzeby ich użytkowników, być efektywne kosztowo, przyczyniać się do realizacji celów niskoemisyjnego, czystego transportu, bezpieczeństwa paliwowego i ochrony środowiska, być bezpieczne i spełniać kryteria wysokiej jakości. Muszą one promować zaawansowane rozwiązania technologiczne i operacyjne oraz przyczyniać się do zwiększenia dostępności na terytorium Unii. Powinny one również odgrywać istotną rolę w skierowaniu europejskiej gospodarki na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego, czyniąc z sektora transportu towarów i logistyki jeden z europejskich motorów wzrostu, zwiększając obroty handlowe i mobilność obywateli, tworząc dobrobyt i stanowiska pracy oraz pozwalając europejskim przedsiębiorstwom zachować konkurencyjność.

Dlatego też, zgodnie z propozycją Komisji zawartą w art. 38 nowych wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej, nowe podejście ma obejmować następujące elementy<sup>33</sup>:

- g) poprawę zrównoważonego wykorzystania infrastruktury transportowej, w tym efektywne zarządzanie tą infrastrukturą;
- h) wspieranie wdrażania innowacyjnych usług przewozowych lub nowych kombinacji sprawdzonych istniejących usług przewozowych, w tym poprzez stosowanie ITS i tworzenie odpowiednich struktur zarządzania;
- i) usprawnianie operacji w zakresie usług transportu multimodalnego i polepszanie koordynacji między podmiotami świadczącymi usługi przewozowe;
- j) stymulowanie zasobooszczędności i niskoemisyjności, w szczególności w zakresie napędu pojazdów, jazdy/przelotów, planowania systemów i operacji, udostępniania zasobów i współpracy;
- k) analizowanie i monitorowanie rynków, charakterystyki floty i jej funkcjonowania, wymogów administracyjnych i zasobów ludzkich oraz zapewnianie informacji w tym zakresie.

W tych ramach szczególna uwaga zostanie zwrócona na środki wspierające wzajemne połączenie i interoperacyjność informacji o przewozie towarów przydatnych w różnych rodzajach transportu oraz ułatwienie wprowadzanie usług opartych na koncepcji autostrad morskich.

Powinno to doprowadzić do koncentracji finansowania, silnie zintegrowanego z wytycznymi dotyczącymi polityki i infrastruktury transportowej, na określonych zadaniach, zachęcając przedsiębiorstwa komercyjne do przechodzenia na bardziej innowacyjne i zrównoważone rozwiązania, pomagając im ograniczyć powiązane ryzyka i zaradzić głównym problemom występującym w sektorze przewozu towarów, takim jak: niewprowadzanie innowacji, problemy z wzajemnym połączeniem różnych rodzajów transportu, trudności z dostępem do finansowania, niedostateczna internalizacja kosztów zewnętrznych, niedostateczne wykorzystanie zasobów i brak współpracy na rynku.

Nowe podejście ma zwiększyć efektywność i skuteczność wsparcia finansowego UE. Dlatego format obecnego instrumentu zostanie zmieniony, jeżeli chodzi o rodzaj wspieranych działań,

---

<sup>33</sup> Tekst samych wytycznych i tego artykułu jest obecnie przedmiotem procedury legislacyjnej i dlatego może ulec zmianie.

strukturę zarządzania i proces wdrażania. Podobnie odpowiednie działania zostaną podjęte w kwestii spójności ze strukturami operacyjnymi instrumentu „Łącząc Europę”.

Może to oznaczać odejście od koncepcji wspierania jedynie uruchamiania projektów służących przesunięciu modalnemu, która jest jednym z kluczowych elementów obecnego programu „Marco Polo”.

#### – Środki i ich wdrażanie

W instrumencie „Łącząc Europę” przewidziano, że finansowanie zrównoważonych usług przewozu towarów może być udzielane w formie instrumentów finansowych lub w formie dotacji, przy czym kwota unijnego wsparcia nie może przekroczyć 20% łącznych kwalifikowalnych kosztów. Maksymalny poziom finansowania zostanie odpowiednio dostosowany w celu zainteresowania podmiotów rynkowych i zagwarantowania odpowiedniej „dźwigni” dla funduszy publicznych przydzielonych na program<sup>34</sup>.

Jeżeli chodzi o dotacje, projekty powinny być wybierane na podstawie zaproszenia do składania projektów, przy czym warunki finansowania, kwalifikowalność i kryteria wyboru powinny być zgodne z celami i priorytetami ustanowionymi w instrumencie „Łącząc Europę” oraz w wytycznych dotyczących transeuropejskiej sieci transportowej.

Cele operacyjne, właściwe wskaźniki i mechanizmy udzielania unijnego wsparcia będą, w stosownych przypadkach, należycie uwzględniać rezultaty kontroli funkcjonowania obecnego programu „Marco Polo” prowadzonej obecnie przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

---

<sup>34</sup> Jak wyjaśniono powyżej w przypisie nr 8, dotacje udzielane w ramach obecnego programu „Marco Polo II” oblicza się na podstawie: 1) tonokilometrów przesuniętych modalnie; 2) łącznych strat poniesionych w okresie finansowania; oraz (3) kosztów kwalifikowalnych. W oparciu o doświadczenia uzyskane na podstawie wspartych projektów, faktyczny poziom finansowania w programie nie przekracza średnio 10% łącznych kwalifikowalnych kosztów.