

*Izabela Kuligowska*

## **Przedmiot i metodologia rozprawy doktorskiej „Reformy decentralizacyjne w Wielkiej Brytanii a rozwój transportu”<sup>1</sup>**

Postępująca w II połowie XX wieku decentralizacja i fragmentaryzacja ośrodków decyzyjnych wpłynęła na prowadzenie polityk sektorowych i świadczenie usług publicznych. Rozproszone i zróżnicowane kompetencyjne centra władzy politycznej funkcjonują w coraz bardziej konkurencyjnym i zliberalizowanym środowisku. Rywalizując między sobą o strefy wpływów – politycznych i ekonomicznych – zobowiązane są dalej wykonywać ciągle tak samo definiowane obowiązki władz państwowych.

Przeprowadzane w ciągu ostatniej dekady reformy decentralizacji politycznej (dewolucja) są najbardziej radykalnym procesem zmian, jakim w XX wieku poddany został system polityczny Zjednoczonego Królestwa. Dewolucja jest typowo „brytyjską” odpowiedzią na wyraźny w Europie kontynentalnej trend decentralizacyjny, którego podstawę stanowią żądania autonomizacyjne, zgłaszane przez władze szczebli sub-centralnych w państwach europejskich i któremu sprzyja polityka regionalna Unii Europejskiej. Na mocy ustaw dewolucyjnych z 1998 r. powołano parlamenty krajowe w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, przyznając im różny status ustrojowy i odmiennie definiując ich kompetencje. Wprowadzenie asymetrycznych rozwiązań ustrojowych i kompetencyjnych w krajach koronnych podyktowane było różnym nasileniem w nich ruchów separatystycznych oraz brakiem akceptacji dla formuły federalnej w Zjednoczonym Królestwie, wynikającym z monarchicznej formy rządów i specyficznej konstrukcji doktryny suwerenności brytyjskiego parlamentu.

Dla reform decentralizacyjnych w Zjednoczonym Królestwie charakterystyczna jest asymetria prawna między jednostkami podziału terytorialnego

---

<sup>1</sup> Publiczna obrona rozprawy doktorskiej odbyła się w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej 20 maja 2011 r. Promotor: dr hab. Maciej Mindur. Recenzenci: dr hab. Henryk Babis (Uniwersytet Szczeciński), prof. dr hab. Bogusław Liberadzki (SGH). Rozprawa wyróżniona została w grudniu 2011 r. nagrodą Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dla najlepszej pracy doktorskiej z dziedziny transportu.

(krajami koronnymi), które dysponują zróżnicowanymi uprawnieniami, oraz trudności w definiowaniu kompetencji wyłącznych struktur krajowych, wynikające z pozycji ustrojowej parlamentu brytyjskiego – kompetencje są cedowane aktem parlamentu, który zachowuje prawo do ich modyfikacji lub uchylecia. Aspekty te odróżniają rozwiązania dewolucyjne od federalnych – w klasycznym systemie federalnym występuje symetria prawna między częściami składowymi, które dzięki gwarancjom konstytucyjnym posiadają jednakowy status prawno-ustrojowy oraz kompetencje.

Zaawansowanie procesów dewolucyjnych w Zjednoczonym Królestwie pozwala na obserwację różnych modeli decentralizacyjnych na obszarze jednego państwa. Formuła dewolucji legislacyjnej zapewnia Szkocji i Walii autonomię prawną i finansową. Dokładny jej zakres jest warunkowany przekazanymi kompetencjami. W warunkach dewolucji legislacyjnej realne jest prowadzenie samodzielnej polityki transportowej, gdyż uprawnienia organów centralnych i możliwość ich ingerencji ograniczają się do gałęzi transportu, wymagających regulacji o zasięgu ogólnopaństwowym. Zaznaczyć należy, że do 2007 r. w Walii stosowana była bardziej ograniczona formuła dewolucyjna – w warunkach dewolucji egzekucyjnej i administracyjnej organom krajowym pozostawiono swobodę w implementacji regulacji centralnych. Próby rozszerzenia autonomii regionów w Anglii zakończyły się fiaskiem. Odrzucenie propozycji ustanowienia wybieralnych zgromadzeń regionalnych w referendum w 2004 r. doprowadziło do sytuacji, w której regiony angielskie są jedynymi w Unii Europejskiej nieposiadającymi własnego organu przedstawicielskiego i wykonawczego.

Argumentem za wprowadzeniem reform dewolucyjnych – szczególnie promowanym przez *New Labour* – była możliwość zastosowania innowacyjnych rozwiązań, dostosowanych do specyficznych potrzeb krajów koronnych. Zakres uprawnień autonomicznych, którymi dysponują kraje koronne, jest na tyle szeroki, by pozwolić na porównanie możliwości zastosowania i celowości określonych rozwiązań oraz ich ewentualne naśladownictwo. Zróżnicowanie warunków społecznych, gospodarczych i środowiskowych w każdym z krajów koronnych jest czynnikiem sprzyjającym dywergencjom w politykach transportowych. Peryferyjność, słabsze zaludnienie czy niższy poziom rozwoju gospodarczego w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej skłania do wprowadzenia innych rozwiązań transportowych niż w przypadku gęsto zaludnionych i dobrze prosperujących regionów południowej Anglii. Innowacyjności w polityce transportowej sprzyja również system finansowania administracji dewolucyjnych. Dotacje blokowe, które tworzą budżety krajów koronnych, podlegają swobodnej alokacji, zgodnie z priorytetami określonymi przez każdą z administracji krajowych.

Zagadnienie wpływu dewolucji na polityki sektorowe i generowanych przez to zmian dla całości systemów gospodarczych krajów koronnych nie było dotąd

przedstawiane w polskiej literaturze. Wybór przedmiotu analizy podyktowany był kluczową rolą, jaką odgrywa transport w każdym systemie gospodarczym oraz możliwością zbadania skutków różnych stopni decentralizacji polityki transportowej w obrębie jednego państwa, czyli w jednakowych warunkach prawnych i makroekonomicznych. Po upływie ponad 10 lat od momentu rozpoczęcia szeroko zakrojonych reform decentralizacyjnych w Zjednoczonym Królestwie uzasadnione stało się pytanie o skutki dewolucji dla systemów gospodarczych krajów koronnych.

Celem pracy jest wykazanie i określenie wpływu reform decentralizacji politycznej na rozwój transportu przez analizę mechanizmów planowania, implementacji oraz finansowania polityki transportowej przy różnych stopniach autonomizacji terytorium. W pracy postawiono tezę o pozytywnym wpływie dewolucji na rozwój i usprawnienie systemu transportowego w Wielkiej Brytanii, szczególnie w tych krajach koronnych, które uzyskały szeroką autonomię polityczną i finansową – Szkocji i Walii. Podstawowym celem badawczym rozprawy było wykazanie związku między reformami decentralizacyjnymi a rozwojem systemu transportowego Wielkiej Brytanii, a następnie weryfikacja hipotezy o pozytywnym wpływie decentralizacji na rozwój systemów transportowych krajów koronnych.

Realizacji celu pracy posłużyła m.in.:

- analiza brytyjskich modeli rozwoju systemu transportowego;
- analiza czynników warunkujących procesy dewolucyjne w krajach koronnych;
- analiza realizacji polityki transportowej przez gabinety konserwatywne przed 1998 r. oraz analiza założeń i realizacji polityki transportowej przez gabinety labourzystowskie po 1998 r.;
- analiza pozycji prawnej oraz kompetencji struktur powstałych w wyniku reform decentralizacyjnych oraz wskazanie ograniczeń prawnych działania parlamentów i rządów w krajach koronnych, a także analiza aktów prawnych, wydanych przez parlamenty krajowe w zakresie transportu;
- przedstawienie struktur o kompetencjach w zakresie transportu w krajach koronnych, powołanych w wyniku działalności legislacyjnej parlamentów szkockiego i walijskiego;
- analiza i porównanie procesów planowania, implementacji i finansowania polityki transportowej w krajach koronnych;
- wykazanie wzrostu nakładów finansowych na transport w krajach koronnych od wprowadzenia reform dewolucyjnych i wynikające z niego pozytywne następstwa dla rozwoju systemów transportowych krajów koronnych.

Przyjęty cel i zakres pracy pozwoliły na wykorzystanie szerokiej bazy źródłowej oraz połączenie elementów analizy właściwej dla różnych dyscyplin naukowych. Materiały źródłowe i dane statystyczne, które przeważały wśród zgromadzonej literatury, wymagały zastosowania zróżnicowanych metod ana-

lityczno-badawczych. Ze względu na obfitość dostępnych materiałów źródłowych, konieczna była selekcja zgromadzonej dokumentacji i danych. W pracy zostały zastosowane następujące metody badawcze:

- metoda opisowa, pozwalająca na prezentację zjawisk ekonomicznych, uregulowań prawnych, struktur organizacyjnych oraz danych statystycznych;
- metody przyczynowo-skutkowe, które pozwoliły na dwukierunkowe rozpatrywanie problemów badawczych;
- metoda komparatywna w odniesieniu do trzech studiów przypadku;
- metoda instytucjonalno-prawna w analizie aktów normatywnych;
- metoda analizy modelowej;
- analiza wtórnych źródeł danych statystycznych.

Studium przypadku wybrane zostało ze względu na jego empiryczny charakter, gdyż pozwala poddać analizie i ocenie zjawiska zachodzące w rzeczywistości, a także ze względu na wymóg rzetelnego zebrania i porównania danych z możliwie najszerzej ujętych źródeł<sup>2</sup>. Zastosowanie studiów przypadku w rozprawie stało się szczególnie użyteczne, gdyż badania zostały ograniczone pod względem zakresu i w części miały charakter opisowy. Metoda komparatywna w odniesieniu do trzech studiów przypadku (Szkocja, Walia, Anglia) pozwoliła na kompleksowe podejście do rozpatrywanych zagadnień. Wybór tej metody ułatwił skonstruowanie tezy o pozytywnym wpływie zmian dewolucyjnych na systemy transportowe krajów koronnych, a szczegółowa analiza uwarunkowań i skutków dewolucji w każdym z badanych krajów koronnych pozwoliła ją potwierdzić. Ograniczenie obszaru badań umożliwiło w wielu aspektach pogłębienie analizy, wymuszając jednocześnie selekcję zagadnień. Zawarte w przyjętej metodzie elementy komparatystyki pozwoliły wskazać podobieństwa i różnice wśród gromadzonych danych. Wskazanie relacji między wyróżnionymi kategoriami umożliwiło wprowadzenie elementów analizy systemowej. Następnie przez wyodrębnienie cech właściwych w obserwowanych zjawiskach, możliwa stała się ich klasyfikacja i interpretacja. Zarzuty przy stosowaniu studium przypadku jako metody badawczej dotyczą głównie braku jego reprezentatywności<sup>3</sup>, dlatego też uzasadnione było włączenie elementów komparatywnych do analizy. Podejście to znalazło zastosowanie w omawianej pracy.

W zakresie analizy danych statystycznych w pracy przyjęto metodę porównawczą zaproponowaną w raporcie *European Best Practice*, przygotowanym na zlecenie *Commission for Integrated Transport* przez *Jacobs Consultancy* w 2006 r.<sup>4</sup> Dane statystyczne dla Zjednoczonego Królestwa porównane zostały z danymi pochodzącymi z krajów tworzących grupę referencyjną, która objęła

<sup>2</sup> R.K. Yin, *Case Study Research, Design and Methods*, Newbury Park 1994, s. 23.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>4</sup> *European Best Practice. Final Report*, Jacobs Consultancy, December 2006.

kraje UE-15 z wyłączeniem Luksemburga<sup>5</sup>, Grecji i Portugalii<sup>6</sup>. Wykorzystane dane statystyczne pochodziły z *Eurostatu* oraz brytyjskiego *Office for National Statistics*. Przedstawione w pracy wyliczenia dla Wielkiej Brytanii oparte zostały na danych Departamentu Transportu zawartych w zbiorach statystycznych *Transport Statistics Great Britain*, a także *Regional Transport Statistics*. Dane dotyczące Szkocji pochodziły z *Scottish Transport Statistics*, opublikowanych przez rząd szkocki. Informacje w zakresie transportu w Walii oparto na danych *Welsh Transport Statistics*, sporządzonych przez rząd walijski. Należy dodać, że dane dla Walii w znacznym stopniu odbiegały od statystyk angielskich i szkockich i prezentowane informacje w dużej mierze były niekompatybilne z wyliczeniami dla Anglii, Szkocji i Wielkiej Brytanii lub brak było stosownych informacji. Problem stanowił również brak oddzielnych statystyk dla Anglii, które są sporządzane w ramach opracowań dla Wielkiej Brytanii przez Departament Transportu, co utrudniło przeprowadzenie wyliczeń dla samej Anglii.

W polskiej literaturze przedmiotu nie ma opracowań, które omawiają zmiany, jakie w wyniku reform dewolucyjnych wprowadzone zostały w politykach sektorowych. W literaturze brytyjskiej dewolucja od niemal dekady przyciąga uwagę zarówno politologów, jak i ekonomistów. Oprócz publikacji uznanych autorów (Vernon Bogdanor, Michael Keating, T.St.J.N. Bates czy Robert Hazell), dostępne są opracowania niezależnych instytutów badawczych, jak *Federal Trust for Education and Research* czy *Federal Union*. Warte uwagi są również materiały przygotowane w ramach programu badawczego *Economic and Social Research Council on Devolution and Constitutional Change* pod kierunkiem Charlie'go Jeffreya. W ostatnich latach ukazało się kilka ogólnych opracowań podsumowujących politykę transportową rządów labourzystowskich ostatniego dziesięciolecia. Wskazać należy publikacje: Davida Banistera, June Burnham, Iaina Docherty'ego, Stephena Glaistera, Jona Shawa czy Handley'a Stevensa. Niestety, miejsce, jakie autorzy poświęcili dewolucji, jest dość ograniczone, toteż podstawę badań stanowiły dokumenty i opracowania rządu brytyjskiego oraz administracji dewolucyjnych.

W części teoretycznej pracy pomocne były publikacje autorów polskich (kryteria definicyjne systemu transportowego, istota modelowania systemu transportowego). Metody modelowania systemów transportowych stosowane w Zjednoczonym Królestwie i przedstawione w rozprawie nie zostały opracowane w literaturze polskiej, co usprawiedliwiło odwołanie się do pozycji w literaturze obcej, jak *Modelling Transport* Juana de Dioz Ortuzara i Luisa Willumsena czy *Transport Planning* Davida Banistera. Brytyjskie modele roz-

<sup>5</sup> Wyłączenie z grupy referencyjnej ze względu na liczbę nierezydentów wśród populacji aktywnej zawodowo.

<sup>6</sup> Wyłączenie z grupy referencyjnej ze względu na różnice w wielkości i strukturze dochodów w stosunku do Zjednoczonego Królestwa.

woju systemu transportowego (*National Transport Model, Central Scotland Transport Model*) scharakteryzowane zostały poprzez oparcie się na dokumentacji dostępnej na stronach rządowych.

Przedstawienie zarysu reform dewolucyjnych i transportowych w Wielkiej Brytanii, wymagało odwołania do rozległego spektrum literatury – od przekrojowych opracowań reform dewolucyjnych (V. Bogdanor) poprzez publikacje teoretyków integracji europejskiej (Antje Wiener, Thomas Diez, Ian Bache, Matthew Flinders) i brytyjskiego samorządu lokalnego (David Wilson, Chris Game) do klasycznych pozycji z brytyjskiego prawa konstytucyjnego (A.V. Dicey). Podstawy prawne funkcjonowania parlamentów i administracji w krajach koronnych opracowane zostały na podstawie ustaw dewolucyjnych z 1998 r. Syntetyczne ujęcie polityki transportowej gabinetów konserwatywnych przedstawiały publikacje S. Glaistera, J. Burnham, H. Stevensa, D. Banistera. Jedną z pierwszych prób oceny polityki transportowej rządów labourzystowskich po 1998 r. był *A New Deal for Transport? The UK's struggle with the sustainable transport agenda* pod redakcją Iana Docherty'ego i Jona Shawa. Kontynuacją stała się krytyczna analiza realizacji polityki transportowej pod redakcją tych samych autorów z 2008 r. *Traffic Jam. Ten years of 'sustainable' transport in the UK*. Publikacje te były szczególnie cenne, gdyż jako jedne z niewielu przedstawiają problem reform dewolucyjnych w transporcie. Istotnym uzupełnieniem stały się materiały źródłowe (dokumenty programowe i strategie transportowe rządu centralnego).

Działalność struktur parlamentarnych i rządowych powołanych w wyniku reform dewolucyjnych w krajach koronnych w zakresie transportu opracowana została niemal w całości na podstawie materiałów źródłowych. Wśród podstawowych źródeł wymienić należy ustawy parlamentu brytyjskiego (dewolucyjne oraz w zakresie transportu: *Transport Act 2000, Railways Act 2005*) oraz regulujące szczegółowo kwestie w zakresie transportu w krajach koronnych (*Transport (Scotland) Act 2001, Transport (Scotland) Act 2005, Transport (Wales) Act 2006*), strategie transportowe administracji dewolucyjnych oraz regulacje wewnętrzne struktur odpowiedzialnych za realizację polityki transportowej w krajach koronnych.

Badaniami objęto lata 1998–2008. Wybór cezurę końcowej warunkowany był dostępnością danych statystycznych, zmianami w administracjach krajów koronnych (wejście partii nacjonalistycznych do rządów Szkocji, Walii i Irlandii Północnej w 2007 r.) oraz wprowadzeniem obostrzeń budżetowych przez gabinet Gordona Browna (i ich negatywnych konsekwencji dla budżetów administracji dewolucyjnych). Zakres pracy nie objął całości terytorium Zjednoczonego Królestwa, gdyż w przypadku Irlandii Północnej reforma dewolucyjna – mimo dość szerokiego zakresu – nie mogła być w pełni realizowana ze względu na niesprzyjającą sytuację polityczną, której rezultatem było długotrwałe zawieszenie działalności zgromadzenia Irlandii Północnej.

Realizacji celu badawczego pracy podporządkowana została jej struktura. W rozdziale pierwszym w części teoretycznej określone zostały kryteria definicyjne systemu transportowego oraz istota i metody jego modelowania. Przedstawiono zarys ewolucji modeli planowania transportowego oraz analizę obecnie stosowanych w Zjednoczonym Królestwie modeli rozwoju systemu transportowego. Zaprezentowano również analizę systemu transportowego Wielkiej Brytanii na tle wybranych krajów UE-15, stanowiących grupę referencyjną według kryteriów zaproponowanych we wspomnianym już raporcie *European Best Practice* (porównywalność dochodów i struktury produkcji). Rozważania uzupełnia charakterystyka zagospodarowania transportowego Wielkiej Brytanii w podziale na kraje koronne.

Początki użycia modeli systemów w planowaniu w transporcie przypadają na połowę XX wieku, kiedy rozwijane były paralelnie z planami urbanistycznymi<sup>7</sup>. Zasadnicza struktura współcześnie używanych modeli planowania transportowego opiera się na czterostopniowym zagregowanym modelu, opracowanym w USA w latach pięćdziesiątych XX wieku (*Chicago Area Transportation Study*, 1960), który stał się podstawą do tworzenia serii modeli opartych na tym samym wzorcu analizy, a mianowicie: (1) submodel podróży generowanych w każdej ze stref i do każdej ze stref w badanym obszarze, (2) submodel dystrybucji podróży między każdą z par stref, (3) submodel alokacji podróży między każdą parą stref według środka transportu oraz (4) submodel przypisania całości podróży dzielonych według strefy pochodzenia lub destynacji do rzeczywistej infrastruktury według podziału gałęziowego<sup>8</sup>. Podstawą koncepcyjną bazowej wersji modelu – która znalazła odzwierciedlenie w samej strukturze modelu – było założenie, iż każdy podróżny dokonuje 4 wyborów – czy podjąć podróż, dokąd się udać, jakim środkiem oraz którą drogą. Zaletą przyjętego podejścia jest możliwość modelowania zależności między określonym podziałem strefowym a podejmowanymi podróżami. Modelowanie służy szacowaniu popytu w zakresie podróży, co pozwala na stworzenie adekwatnych strategii transportowych<sup>9</sup>. Model jest dalej stosowany w całości lub w części, gdyż – jak dotąd – nie przedstawiono równie dobrego modelu alternatywnego. Krytyka modelu dotyczy założeń koncepcyjnych – podstawy teoretycznej modelu – oraz jego struktury. Negatywnie postrzegano skupienie się w modelu na kwestiach definicyjnych i pomiarowych, a nie na behawioralnych (zrozumienie powodów podejmowania podróży i ich reprezentacji w modelu). Sekwencyjna struktura modelu – oparta na założeniach o racjonalności podejmowanych decyzji i posiadaniu pełnej wiedzy o alternatywnych rozwiązaniach – jest symplifika-

<sup>7</sup> D. Banister, *Transport Planning*, London–New York, 2002, s. 126.

<sup>8</sup> J. de Dios Ortuzar, L.G. Willumsen, *Modelling Transport*, Chichester–New York, 2009, s. 23.

<sup>9</sup> D. Banister, op. cit., s. 131.

cją procesu decyzyjnego, który w rzeczywistości może być nieracjonalny lub zrutynizowany<sup>10</sup>.

Kolejną kwestią, która przyczyniła się do krytyki modelu, była nieadekwatność jego prognoz. Abstrahując od samej możliwości skutecznego prognozowania przy użyciu modelu, zwrócić należy uwagę na dwa zasadnicze założenia w klasycznym modelu planowania transportowego, mianowicie założenia o stałości w czasie współczynników w modelu oraz o braku wpływu zmiennych wyłączonych z modelu na zachowania podróźnych. Zważywszy, iż nie wszystkie istotne zmienne mogą zostać uwzględnione w modelu, a reprezentatywność użytych danych może ulec zmianom w czasie, należy przyjąć, że zdolność prognostyczna modelu będzie ograniczona. Przykładowe błędy przy prognozowaniu w okresie 10-letnim dla modeli brytyjskich wyniosły 12% dla prognoz populacyjnych, 13% dla wskaźnika zatrudnienia, 20% dla współczynnika własności samochodów osobowych i dochodów gospodarstw domowych oraz 42% dla współczynnika podróży transportem publicznym<sup>11</sup>. Odejście od klasycznego modelu planowania transportowego przeznaczonego do analizy obszarów aglomeracyjnych nie było w Zjednoczonym Królestwie związane z wyczerpaniem się jego formuły. Reforma samorządu lokalnego i zniesienie w jej wyniku rad hrabstw metropolitalnych w połowie lat osiemdziesiątych XX wieku było równoznaczne z likwidacją strategicznego zarządu, obejmującego całość aglomeracji<sup>12</sup>.

Zintegrowane modele planowania przestrzennego i transportu (*integrated land-use transport models*) rozwijane w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych minionego stulecia włączyły elementy zagospodarowania przestrzennego do procesu modelowania, przyjmując, że zmiana ognisk aktywności wpływa na poziom popytu na usługi transportowe. W klasycznym modelu planowania transportowego interakcje między planowaniem przestrzennym a planowaniem transportowym są traktowane powierzchownie, jako że zmiany w zagospodarowaniu przestrzennym i związane z nimi zmiany populacyjne i migracyjne są w modelu zmiennymi egzogennymi. Modele zintegrowane łączyły zagospodarowanie przestrzenne modelowanej strefy z systemem transportowym poprzez kategorię dostępności. Zmienne zagospodarowania przestrzennego modelowane są przez zestawy symultanicznych równań, a wyniki z modelu stanowią rozkład aktywności w danej strefie<sup>13</sup>. Modele zintegrowane stały się dość popularne, wymienić wystarczy australijski TOPAZ, szwedzki SALOC, amerykańskie PLUM i ITLUP oraz brytyjskie MEPLAN i LILT<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 132–133.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 135.

<sup>12</sup> D. Wilson, Ch. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2002, s. 61.

<sup>13</sup> D. Banister, op. cit., s. 139.

<sup>14</sup> *Technique for Optimal Placement of Activities in Zones (TOPAZ), Projective Land Use Model (PLUM), Integrated Transport and Land Use Package (ITLUP)*, opracowany przez Marcial Echenique and Partners MEPLAN oraz Leeds Integrated Land Use Transport Model (LILT).



Niezagregowane modele behawioralne (*disaggregate behavioural models*) stanowią kolejną klasę uzupełniających modeli włączonych do modeli planowania transportowego. Wywodzą się z badań nad procesami wyboru na poziomie jednostkowym. Podstawowym celem modeli behawioralnych było modelowanie poszczególnych aspektów zachowań podróżnych. Niezagregowane modele korzyści (*disaggregate utility models*), bazujące na teorii wyboru konsumenta, zakładają iż wybór jednostki determinują wyłącznie ograniczenia czasowe i pieniężne. W przypadku wyboru środka transportu podróżny decyduje się na jedną z wzajemnie wykluczających się alternatyw, zależnie od indywidualnych preferencji z nastawieniem na maksymalizację korzyści własnej. W modelu przyjęto założenie, że podróżny dysponuje pełną wiedzą o dostępnych środkach transportu i kategoryzuje je zależnie od własnych preferencji, których to rozkład w modelu reprezentowany jest przez odpowiedni rozkład prawdopodobieństwa<sup>15</sup>. W modelach preferencji (*attitudinal models*) środek ciężkości przesunięty zostaje z maksymalizacji korzyści na maksymalizację indywidualnej satysfakcji. Odmiennie niż w poprzednich modelach, nie przyjęto założenia o pełnej informacji, zatem podróżny podejmuje wybór nie dysponując wiedzą o wszystkich dostępnych alternatywach. W modelach preferencji przyjęto bezpośrednią zależność między indywidualnymi subiektywnymi preferencjami a wyborem środka transportu. Modele rozkładu aktywności (*activity based approaches*) bazują na dość nowatorskich rozwiązaniach teoretycznych, gdyż jako pierwsze wprowadzają ograniczenia okresów czasowych, w których dana osoba zgłasza zapotrzebowanie na usługi przewozowe<sup>16</sup>.

Podstawową różnicą między klasycznym modelem planowania transportowego a studiami w zakresie transportu zintegrowanego (*integrated transport studies*) jest ograniczenie perspektywy czasowej do średniookresowej. Modele zintegrowanego transportu rozwijane były w Zjednoczonym Królestwie od końca lat osiemdziesiątych XX wieku, kiedy wprowadzono regulacje uzależniające uzyskanie przez władze miejskie dofinansowania z budżetu centralnego od przedstawienia spójnych strategii rozwoju, obejmujących aspekty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe. Elementem obligatoryjnym w przedstawianych strategiach miały być modele rozwoju systemu transportowego i zagospodarowania przestrzennego, za pomocą których oceniane były warianty strategii lokalnych. Analizy przeprowadzane przy użyciu tych modeli były dość powierzchowne, gdyż nie przedstawiono wymagań odnośnie do danych wejściowych i kalibracji<sup>17</sup>.

Obecnie stosowany Narodowy Model Transportowy (*National Transport Model* – NTM) jest zintegrowanym, multimodalnym modelem stworzonym

<sup>15</sup> D. Banister, op. cit., s. 143.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 145.

<sup>17</sup> Ibidem, s. 149.

poprzez ramy modeli użytych przy formułowaniu założeń *Transport 2010: The 10-Year Plan for Transport*<sup>18</sup>. Model ewoluował z Narodowych Prognoz Ruchu Drogowego (1997 r.), które zawierały przewidywania odnośnie do wzrostu własności samochodów rozpisanych na typy gospodarstw domowych, szacowanego użycia pojedynczego samochodu (liczba osób korzystających), jak również prognozy odnośnie drogowych przewozów towarów. Nowością w tych prognozach było włączenie baz danych ruchu drogowego, które posłużyły do zademonstrowania wpływu kongestii na szybkość ruchu drogowego oraz – przez serię bazujących na elastyczności odpowiedzi (które „przenosiły” ruch na inne drogi i między różne okresy czasu) – na efekty zmian w prędkości na wielkość ruchu drogowego<sup>19</sup>. Poprzedzający NTM model prognostyczny stworzony został w celu ukazania zmian w zależności od zastosowanych środków i ich wpływu na przepustowość dróg lub koszty podróży i przez to na poziom kongestii czy koszty dla przeciętnego użytkownika dróg i ich wpływ na wielkość ruchu drogowego. Ponadto, przy użyciu dostępnych danych w zakresie elastyczności krzyżowych, model był użyty do pokazania wpływu zmian zgeneralizowanego kosztu innych środków transportu na ruch drogowy, zagęszczenie i emisje. Przyjęte w NMT podejście modułowe pozwoliło wykazać wysoką wartość modelu jeszcze przed przystąpieniem do jego tworzenia, nawet biorąc pod uwagę ilość zastosowanych uproszczeń<sup>20</sup>. NMT składa się z serii sub-modeli. W szczególności trzy modele – model popytu, model przepustowości dróg i kosztów oraz model kolejowy – są poddawane iteracji w modelu, by otrzymać kluczowe prognozy. Iteracja z udziałem różnych submodeli pozwala na prognozowanie zmian udziału danego środka transportu w ogóle podróży, w zależności od zmiany kosztów użycia tego środka, przy uwzględnieniu zmian w kongestii kolejowej i drogowej.

Stosowany w Szkocji system modelujący LATIS (*Land-Use and Transport Integration in Scotland*)<sup>21</sup> obejmuje dwa komponenty – Model Transportowy Szkocji (*Transport Model for Scotland – TMfS*)<sup>22</sup> oraz Model Transportowy, Ekonomiczny i Zagospodarowania Przestrzennego Szkocji (*Transport, Economic and Land-Use Model of Scotland – TELMoS*). System opracowany został na zlecenie agencji *Transport Scotland* w celu oszacowania wpływu poszczególnych wariantów proponowanych strategii transportowych i planów zagospodarowania przestrzennego. TMfS przedstawia popyt i zachowania w transporcie samochodowym, autobusowym i kolejowym. TELMoS zawiera

<sup>18</sup> *National Transport Model (NTM). Overview*, <http://www.dft.gov.uk/pgr/economics/ntm/nationaltransportmodelntmsummary?page=1#a1010> (05.05.2012).

<sup>19</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>21</sup> Zob. <http://www.latis.org.uk> (05.05.2012).

<sup>22</sup> Zob. <http://www.tmfS.org.uk> (05.05.2012).

dane demograficzne, gospodarcze oraz z zakresu planowania przestrzennego<sup>23</sup>. Łączne stosowanie TMfS oraz TELMoS zapewnia całościowe ujęcie interakcji między transportem a planowaniem przestrzennym. Struktura LATIS jest zhierarchizowana – obejmuje model krajowy (szkocki), modele regionalne i lokalne. TMfS umożliwia: (1) opracowanie prognoz w zakresie ruchu na drogach krajowych w okresie 20 lat, (2) stworzenie ram do oceny ekonomicznej i pod względem wpływu na ruch drogowy większych projektów rozwoju sieci drogowej między głównymi ośrodkami miejskimi, (3) sprawdzenie rezultatów wdrożenia tych projektów i możliwych interakcji między nimi a projektami w zakresie transportu publicznego oraz (4) dostarczenie odpowiednich danych i zapewnienie podstaw do tworzenia lokalnych strategii transportowych przy możliwości oceny różnych wariantów strategii lokalnych lub potencjalnych inwestycji<sup>24</sup>. Wyniki z modelu można podzielić na operacyjne (tj. analiza ruchu lub kongestii na określonym odcinku sieci drogowej), ekonomiczne (tj. oszacowanie wartości społecznej infrastruktury transportowej i usług transportowych) oraz w zakresie emisji z transportu (określenie poziomów emisji bieżących i prognozowanych)<sup>25</sup>.

W rozdziale drugim analizie poddano równoległe procesy reform decentralizacyjnych oraz transportowych w ciągu ostatniej dekady. W części pierwszej rozdziału omówione zostały politologiczne i prawne aspekty dewolucji, jak również ich szerszy kontekst regionalny i europejski. W części drugiej przedstawiono zarys polityki transportowej gabinetów konserwatywnych między 1980 r. a 1998 r., by następnie scharakteryzować politykę transportową ostatnich gabinetów labourzystowskich.

Pojęcie „dewolucja” funkcjonuje w literaturze polskiej w odmiennym znaczeniu niż w literaturze brytyjskiej. W prawie polskim oznacza ono przeniesienie – na żądanie strony – kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy z jednego organu administracyjnego na inny, zwykle nadrzędny<sup>26</sup>. W kręgu anglosaskim termin ten – wywodząc się z prawa cywilnego – jest używany jako określenie transferu uprawnień przez organ konstytucyjnie zwierzchni na rzecz wybieranych organów szczebla niższego<sup>27</sup>. Dewolucja oznacza cesję funkcji politycznych przez organ konstytucyjnie zwierzchni (parlament brytyjski) na rzecz wybieralnych lub autonomicznych organów szczebla niższego (parlamentów krajów koronnych). Ze względu na typ i zakres przekazywanych kompetencji wyróż-

<sup>23</sup> *Transport/Economic/Land-Use Model of Scotland (TELMoS): Model Description*, David Simmonds Consultancy, 2007.

<sup>24</sup> K. Lumsden, Ch. Robinson, *Transport Model for Scotland. End of Term Report*, MVA 2005, s. 2.

<sup>25</sup> Zob. <http://www.tmfs.org.uk> (05.05.2012).

<sup>26</sup> Artykuł 150, *Kodeks postępowania administracyjnego*.

<sup>27</sup> D. Wilson, Ch. Game, *Government beyond the Centre. Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke 2002, s. 25.

nia się dewolucją legislacyjną (przekazanie uprawnień do stanowienia aktów prawnych o randze ustawy), dewolucją egzekucyjną (przekazanie uprawnień do wydawania aktów prawnych drugiego rzędu, czyli aktów wykonawczych do ustaw) oraz dewolucją administracyjną (cesja obejmuje funkcje zarządcze)<sup>28</sup>. Kolokwialnie, mianem dewolucji określaną jest ogół reform decentralizacji politycznej, przeprowadzanych w Zjednoczonym Królestwie po 1998 r., które objęły powołanie struktur zarządu na poziomie krajów koronnych, zróżnicowanych pod względem formy, pozycji ustrojowej i kompetencji (Parlament Szkocki, Narodowe Zgromadzenie Walijskie, Zgromadzenie Irlandii Północnej, władze samorządowe w Londynie oraz regionalne agencje w Anglii).

Uzasadnienia procesów dewolucyjnych można dokonać na gruncie teorii demokracji wielopoziomowej, która ma swoją genezę w studiach nad integracją europejską. Założenia koncepcyjne teorii ukształtowały się na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, gdy kształt procesów integracyjnych determinowało podejście federalistyczne<sup>29</sup>. Wpłynęło ono również na postrzeganie zorganizowania terytorialno-administracyjnego państw europejskich w kategoriach bliskim zasadom porządku federalnego, tak więc odchodząc od modelu hierarchicznego, akcentowano pluralizm ośrodków władzy i ich rolę w procesach współdecydowania. W literaturze przedmiotu występuje zróżnicowanie w zakresie terminologii użytej do opisu procesów decentralizacji i fragmentaryzacji ośrodków decyzyjnych. Termin *polycentric governance* wskazuje na wielość ośrodków władzy i ich równorzędny charakter. Koncepcja *functional, overlapping, competing jurisdictions* podkreśla rozrost sfery kompetencji konkurencyjnych w wyniku fragmentaryzacji władzy. Natomiast odwoływanie się w dyskursie do terminów *consortio, condominio* zwraca uwagę na fakt dzielenia kompetencji zarządczych czy też wspólnego zarządu<sup>30</sup>. W publikacjach anglosaskich odchodzi się często od „demokracji wielopoziomowej” na rzecz *multi-level governance*. O ile pierwszy z terminów – będąc czysto politologicznym – podkreśla fakt istnienia wybieralnych legislatur czy organów zarządczych na szczeblach od wspólnotowego do lokalnego, o tyle drugi rozszerza to ujęcie, wskazując na udział w procesach decyzyjnych ośrodków innych niż statutowe<sup>31</sup>. Zgodnie z teorią demokracji wielopoziomowej, przekazanie kompetencji wybieralnym organom szczebla subcentralnego – w drodze delegacji lub konstytucyjnej gwarancji ich uprawnień – zwiększyć ma efektywność rządów i – w drugim przypadku – również stopień ich demokratycznej odpowiedzialności<sup>32</sup>. Brytyjska polityka dewolucyjna zdaje się wpisywać w ten trend. Toteż

<sup>28</sup> Ibidem, s. 82–83.

<sup>29</sup> A. Wiener, Th. Diez, *European Integration Theory*, Oxford 2004, s. 36.

<sup>30</sup> I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford 2005, s. 15.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 4, 5.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 10.

mimo odrębności, mających swoją genezę w specyficie systemu politycznego i prawnego Zjednoczonego Królestwa, należy sytuować całość procesów dewolucyjnych w szerszym kontekście regionalistycznym i federalistycznym.

Istotą procesów dewolucyjnych było umożliwienie definiowania i wdrażania własnych priorytetów rozwojowych przez rządy krajów koronnych. Gwarantowały to konsensualne mechanizmy koordynacji polityk administracji dewolucyjnych i administracji centralnej oraz formuła ustalania budżetów krajów koronnych i swoboda alokacji przyznanych środków zgodnie z priorytetami definiowanymi przez same kraje koronne. Ustawy dewolucyjne i akty je modyfikujące wyposażyły struktury zarządzające w krajach koronnych w szeroki zakres uprawnień do prowadzenia polityk publicznych. Widoczny był trend do rozszerzania kompetencji przyznawanych strukturom krajowym. Możliwa stała się nawet zmiana samej formuły dewolucyjnej z wykonawczej na legislacyjną. Wyraźnie zaznaczyły się próby naśladowania rozwiązań przyjmowanych w jednym z krajów koronnych przez drugi. Dotyczyło to zarówno ustawodawstwa, jak i prowadzonych polityk. W dość paradoksalny sposób zapewniło to konwergencję prowadzonych polityk i przeczyło założeniom reform decentralizacyjnych, które miały wprowadzić zróżnicowane formy zarządu. W momencie osiągnięcia zakresu kompetencji uznanego przez administracje dewolucyjne za optymalny, postulaty dalszej cesji przestawały być zgłaszane. Stało się tak w przypadku Walii w momencie rozszerzenia formuły decentralizacyjnej na dewolucję legislacyjną, która uznana została za stan „wysycenia” kompetencyjnego. W przypadku Szkocji ów poziom nasycenia został osiągnięty dość szybko, głównie ze względu na szeroką autonomię przyznaną już w początkowym etapie reform. Dość symptomatyczna jest tu niechęć do korzystania z bardziej kontrowersyjnych uprawnień, które mogłyby zwiększyć możliwości działania władz krajowych, ale również ich odpowiedzialność, jak w przypadku uprawnień fiskalnych. W Anglii można zauważyć pewną inercję kompetencyjną i brak zmian w strukturze zarządu w regionach, o czym świadczy odrzucenie projektu mającego wprowadzić wybieralne zgromadzenia regionalne. Złożoność i asymetryczna natura reform dewolucyjnych nie wpłynęła na ich implementację – płynność procesu zapewniły gabinety labourzystowskie w *Whitehall* i pierwszych administracjach dewolucyjnych (poza Irlandią Północną). Faza „kooperacji” zakończona została w 2007 r. wraz z wejściem partii nacjonalistycznych do rządów w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, zmianą na stanowisku premiera (Gordon Brown) oraz wprowadzeniem obostrzeń budżetowych.

W rozdziale trzecim – oprócz opisu kompetencji parlamentów i administracji dewolucyjnych w zakresie rozwoju gospodarczego i polityki transportowej – zanalizowano procesy planowania i implementacji polityki transportowej w warunkach po reformach decentralizacyjnych. Odrębnie dla Szkocji, Walii oraz Anglii przedstawiano strukturę instytucjonalną w powiązaniu z rozkła-

dem kompetencji w zakresie transportu. Następnie scharakteryzowano system finansowania polityki transportowej w krajach koronnych.

Kraje koronne wyposażono w spójne kompetencje umożliwiające prowadzenie w miarę niezależnych polityk transportowych. Kluczową była tu możliwość definiowania i wdrażania własnych priorytetów rozwojowych w zakresie transportu. Przyjęty mechanizm finansowania działalności autonomicznych instytucji w krajach koronnych zapewnia stabilną bazę dla realizacji własnych wizji rozwoju transportu, lepiej dostosowanych do lokalnych potrzeb. Możliwość kształtowania środowiska prawnego, wynikająca z przekazania kompetencji legislacyjnych w zakresie transportu parlamentom krajów koronnych, stanowi – obok mechanizmów finansowania – podstawę dla rozwoju systemów transportowych Szkocji i Walii.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego stulecia plany wydatków publicznych dla Szkocji, Walii i Irlandii Północnej były negocjowane wspólnie w ramach całościowych programów wydatków publicznych. Formułę alokacji funduszy – zwaną później od ówczesnego sekretarza skarbu Joela Barnetta – zastosowano po raz pierwszy w odniesieniu do Szkocji w 1978 r. Formuła alokacyjna istniała już wcześniej, jednakże rząd labourzystowski nie przyznawał się do jej stosowania, nie chcąc być posądzonym o faworyzowanie jednego z krajów koronnych. Wyróżniała ona dwa typy wydatków publicznych – porównywalne z wydatkami dla Anglii i nieporównywalne bezpośrednio. Wydatki zagregowane dla Szkocji były corocznie wyrównywane zgodnie z formułą: 10/85 w przypadku programów porównywalnych między Szkocją a Anglią i 10/90 dla programów porównywanych między Szkocją a Anglią i Walią łącznie<sup>33</sup>.

Przed 1998 r. formuła stosowana była do ustalania szkockich i walijskich „bloków”, które przed dewolucją pokrywały wszystkie wydatki w granicach kompetencji sekretarza stanu ds. Szkocji i Walii z wyjątkiem rolnictwa, rybołówstwa, żywności oraz finansowania znacjonalizowanych sektorów przemysłu. Formuły używano do określenia zagregowanego rozmiaru „bloku”, czyli wysokości funduszy, które sekretarze stanu mogli dowolnie lokować między finansowanie działań z zakresu usług publicznych. W obu krajach koronnych w 1997 r. „blok” pokrywał około 96% całości wydatków *Scottish Office* i *Welsh Office*. Warto zaznaczyć, że możliwe jest wprowadzanie zmian wysokości „bloków” poza formułą, tzn. na skutek transferu dodatkowych kompetencji na rzecz departamentów terytorialnych czy jednolitych dostosowań we wszystkich departamentach centralnych i krajowych. Reformy dewolucyjne rządu Tony’ego Blaira utrzymały formułę Barnetta. W dokumentach przygotowawczych do dewolucji zapowiadano użycie formuły do określania dotacji

<sup>33</sup> *The Barnett Formula*, R. Twigger, House of Commons Library Research Paper 98/8, s. 6–7.

blokowych, które tworzyć miały budżet parlamentów dewolucyjnych<sup>34</sup>. Ze względu na zróżnicowane kompetencje, przyznane organom krajów koronnych ustawami dewolucyjnymi, i związane z nim uprawnienia do alokacji funduszy, formuła Barnetta wymagała szeregu dostosowań. Od 1997 r. stosowanie formuły uległo formalizacji. W 1999 r. ministerstwo skarbu opublikowało sprawozdanie odnośnie finansowania parlamentów dewolucyjnych<sup>35</sup>, w którym *explicitie* określono bazę, na której operowała formuła Barnetta<sup>36</sup>. Dokument przedstawiał również procedurę rozwiązywania sporów, które mogą wynikać między administracją centralną a administracjami krajów koronnych przy stosowaniu formuły. Wspólny komitet ministerialny (*Joint Ministerial Committee*)<sup>37</sup>, w gestii którego pozostaje odpowiedzialność za koordynację międzyadministracyjną, jest organem właściwym do rozwiązywania sporów wynikłych ze stosowania formuły. W praktyce jednak to ministerstwo skarbu ma ostateczny głos przy alokacji funduszy publicznych i jak dotąd żaden spór nie został przedłożony na forum komitetu<sup>38</sup>.

W rozdziale czwartym przedstawiony został wpływ dewolucji na rozwój systemów transportowych w krajach koronnych przez zestawienie nakładów inwestycyjnych w transporcie od początku reform decentralizacyjnych. Analizie poddano również wpływ zmian w nakładach inwestycyjnych na dynamikę przewozów pasażerskich i towarowych.

W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku ograniczono wydatki kapitałowe na budowę i modernizację infrastruktury transportowej (wydatki kapitałowe w cenach bieżących pozostawały na stałym poziomie do 1990 r.). Inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej od lat 1980–1981 utrzymywały się na stałym poziomie i stanowiły 75% całości inwestycji w transporcie. Incydentalny wzrost wydatków w latach 1990–1991 związany był z planowaną prywatyzacją sektora kolejowego. Od początku lat osiemdziesiątych miniego stulecia podejmowano działania na rzecz obniżenia wydatków bieżących w transporcie publicznym – zredukowano subsydia dla usług przewozów kolejowych i autobusowych. Subsydia dla przewozów autobusowych obniżono o 50% tuż po deregulacji sektora. Równolegle następowało zmniejszanie nakładów na transport publiczny – między 1980–1981 a 1990–1991 spadek o około 37% (licząc dla całości wydatków kapitałowych w transporcie spadek ten wyniósł

<sup>34</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>35</sup> *Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: A Statement of Funding Policy*, <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/swni.html>.

<sup>36</sup> Od 1999 r. dostępne są publikacje ministerstwa skarbu odnośnie funduszy przyznawanych krajom koronnym na podstawie formuły Barnetta.

<sup>37</sup> *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, 2001, s. 12.

<sup>38</sup> *The Barnett Formula. First Report*, House of Lords Select Committee on the Barnett Formula, 2009, rozdz. 4, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldbarnett/139/13908.htm#note33>.

9%). Nakłady na transport od połowy lat osiemdziesiątych XX wieku były nieadekwatne do wzrastającego popytu.

Po 1998 r. w Wielkiej Brytanii następował proces równoległego przekazywania kompetencji w zakresie transportu oraz środków finansowych przez rząd centralny krajom koronnym. Wydatki rządu centralnego na transport w Wielkiej Brytanii w latach 2000–2008 wzrosły o 163% (z 3904 do 10277 mln GBP). Wydatki bieżące rządu centralnego przekazane krajom koronnym w omawianym okresie wzrosły o 133% (z 1338 do 3117 mln GBP). W 2008 r. z łącznej kwoty 3117 mln GBP 1384 mln przyznano na utrzymanie dróg o znaczeniu strategicznym, 1353 mln na subsydia dla Szkocji, 197 mln na subsydia dla Walii i 183 mln na subsydia dla Anglii. Na szczególną uwagę zasługuje wzrost subsydiów dla Szkocji (o 1108%), zwłaszcza od 2005 r., gdy uchwalono *Railways Act 2005* i wprowadzono reformę sektora kolejowego. Jednocześnie wydatki bieżące rządu centralnego nieprzekazane krajom koronnym zmalały o 3% (z 1559 do 1507 mln GBP).

Nakłady na transport w Szkocji w gestii egzekutywy szkockiej notowały stały trend wzrostowy po 1998 r. skorelowany ze stopniowym przekazywaniem uprawnień w zakresie transportu przez rząd centralny władzom szkockim. Między 2000 r. a 2006 r. zanotowano wzrost wydatków na transport w gestii egzekutywy szkockiej z 378 do 1844 mln GBP. W tym samym okresie subsydia rządu centralnego w Szkocji wzrosły z 112 do 1214 mln GBP, wydatki kontrolowane przez samorządy zwiększyły się z 503 do 880 mln GBP (75%). Wzrost wydatków w gestii egzekutywy szkockiej zaznaczył się szczególnie od 2005 r., co wiązało się z przejściem nowych uprawnień w zakresie transportu kolejowego na mocy wspomnianego *Railways Act 2005* – wzrost wydatków na transport ogółem między 2005 r. a 2006 r. o 48% (z 1066 do 1573 mln GBP) i subsydiów do usług przewozów kolejowych w tym samym czasie o 201% (z 180 do 542 mln GBP). Dynamizacji uległy nakłady na budowę i modernizację infrastruktury drogowej. Uwagę należy zwrócić także na stałe dotowanie tzw. *life lines* – połączeń lotniczych i promowych między Szkocją a Orkadami i Szetlandami. Widoczny był wzrost inwestycji w lokalnym transporcie publicznym, wynikający ze wzrostu subsydiów dla przewoźników autobusowych – w okresie 1997–2006 wyniósł on 964% (z 14 do 149 mln GBP). Podkreślić należy również 285% wzrost nakładów kapitałowych ze strony samorządów między 2000 a 2007 r., z czego wydatki na drogi wzrosły o 179% (z 102 do 285 mln GBP), a wydatki na transport publiczny aż o 765% – z 23 do 199 mln GBP.

W wydatkach na transport w Walii uwagę zwraca wzrost nakładów na programy wsparcia dla transportu lokalnego – przyrost z 750 tys. GBP do 5723 tys. GBP w latach 2000–2009. Szczególny wzrost był notowany od 2005 r., kiedy przyjęto *Railways Act 2005* (wprowadzenie subsydiów dla lokalnych przewoźników kolejowych). Drugą ważną cechą modelu walijskiego było zwiększenie



szenie dopłat z tytułu nierentownych tras autobusowych – przyrost między 2000 a 2009 r. o 175% (z 11500 tys. GBO do 31611 tys. GBP). Dynamika ta miała źródło w regulacjach *Transport Act 2000*, który umożliwił ubieganie się o dofinansowanie przewozów na mało rentownych trasach przez operatorów komercyjnych.

Wprowadzane od 1998 r. reformy dewolucyjne w znaczący sposób wpłynęły na zwiększenie wykorzystania transportu zbiorowego w przewozach pasażerskich. Zadaniem rządów krajów koronnych, zgodnie z przyjętym celem promowania zrównoważonego rozwoju transportu, stało się skonstruowanie systemu zachęt, który w wyniku zmniejszenia ilości podróży samochodami osobowymi prowadziłby do wzrostu wykorzystania alternatywnych wobec nich środków komunikacji transportu zbiorowego. Podkreślić należy, że rozbudowa infrastruktury drogowej w krajach koronnych nie była priorytetem reform polityki transportowej rządu centralnego i krajów koronnych, bowiem istniejąca sieć drogowa uznana została za wystarczającą, gdyż program inwestycji w infrastrukturę drogową przypadający na lata osiemdziesiąte minionego stulecia został konsekwentnie zrealizowany przez gabinety konserwatywne.

Potwierdzeniu tezy o pozytywnym wpływie reform decentralizacyjnych na rozwój systemów transportowych krajów koronnych posłużyły następujące wnioski z badań:

1. Reformom dewolucyjnym towarzyszył znaczny wzrost nakładów na transport w Wielkiej Brytanii:
  - wydatki rządu centralnego przekazane krajom koronnym w latach 1998–2008 wzrosły o 133%, podczas gdy środki nieprzekazane zmalały o 3%. Jednocześnie nakłady samorządów na transport wzrosły o 158%;
  - nakłady na infrastrukturę drogową przekazane krajom koronnym w latach 1999–2007 wzrosły o 53%;
  - środki na infrastrukturę kolejową przekazane krajom koronnym uległy zwiększeniu o 204%;
  - w Szkocji wydatki na transport w gestii egzekutywy szkockiej w latach 2000–2006 wzrosły o 387%, zaś subsydia rządu centralnego o 983%. Znaczne fundusze skierowano na rozbudowę lotnisk dla przewozów lokalnych, zapewniających stałą komunikację z obszarami peryferyjnymi (*life lines*). W latach 1997–2006 964% wzrostowi uległy także subsydia dla przewoźników autobusowych;
  - w Walii wydatki rządu centralnego na transport wzrosły w latach 2000–2008 o 227%, zaś wydatki samorządów o 71%. Programy wsparcia dla transportu lokalnego zanotowały w latach 2000–2009 663% przyrost finansowania;
  - w Anglii wydatki na transport w latach 2000–2008 wzrosły o 170% ze strony samorządów i 60% ze strony rządu centralnego;

- w znaczący sposób wzrosły subwencje samorządów do aglomeracyjnych przewozów autobusowych. W latach 1997–2007 największy przyrost wsparcia zanotował Londyn (661%) i Anglia (458%).
2. Wzrost nakładów na transport pozytywnie wpłynął na dynamikę przewozów pasażerskich i towarowych:
- w latach 1998–2008 Wielka Brytania odnotowała 11% wzrost przewozów w ruchu drogowym wyrażony w pojazdokilometrach;
  - liczba przewiezionych ładunków w latach 1997–2007 wzrosła o 14%;
  - przewozy lotnicze cechują się bardzo dużą dynamiką wzrostu – w latach 1997–2007 przewozy pasażerskie wzrosły o 91%, przewozy towarowe o 32%;
  - w transporcie towarów drogą morską w latach 1998–2008 odnotowano 2% spadek w Wielkiej Brytanii, który wynikał ze wzrostu przewozów kolejowych.
3. Reformy dewolucyjne pozytywnie wpłynęły na wykorzystanie środków komunikacji zbiorowej w przewozach pasażerskich, zwłaszcza w przewozach kolejowych:
- w latach 1998–2008 zanotowano 101% wzrost w aglomeracyjnych przewozach kolejowych, 42% przyrost w przewozach kolejowych, 26% wzrost w przejazdach metrem w Londynie, 20% przyrost w przewozach autobusowych i tramwajowych. Wolumen przewozów autobusowych w Szkocji i Walii determinują dotowane usługi na słabo skomunikowanych obszarach wiejskich – w związku z brakiem dostępu do innych środków komunikacji zbiorowej lub samochodu osobowego. W Anglii wskaźnik ten jest niski ze względu na dostępność alternatyw dla przewozów autobusowych, gęstsze zaludnienie i niższy stopień zubożenia obszarów wiejskich;
  - w istotny sposób zwiększyła się liczba stałych pasażerów korzystających z przewozów kolejowych – w latach 1997–2006 przyrost w Londynie wyniósł 70%, w Anglii 69%, w Wielkiej Brytanii 67%, w Walii 53%, a w Szkocji 50%;
  - Londyn wyróżnia się największą dynamiką w przewozach środkami transportu zbiorowego – w latach 1997–2007 przewozy autobusowe, tramwajowe i kolejowe aglomeracyjne wzrosły o 68%. Istotną rolę odegrała również rozbudowana sieć metra i kolei aglomeracyjnych. Zwiększeniu przejazdów środkami komunikacji publicznej sprzyjało również wprowadzenie opłat za wjazd samochodem osobowym do centrum miasta (*congestion charging*);
  - subsydiowanie przewozów w istotny sposób wpłynęło na korzystanie ze środków transportu zbiorowego – w latach 1998–2008 w Szkocji przewozy subsydiowane zanotowały 63% wzrost.
4. Reformy dewolucyjne korzystnie wpłynęły na realizację koncepcji zrównoważonego transportu:

- w latach 1997–2007 przewozy kolejowe wykazały znacznie wyższy przyrost (24%) niż przewozy drogowe (1%);
- na ograniczenie emisji CO<sub>2</sub> złożyły się dwa pozytywne trendy – wzrost przewozów pasażerskich środkami transportu zbiorowego oraz wzrost kolejowych przewozów towarowych kosztem transportu drogowego;
- Szkocja w sposób najbardziej zaawansowany wdraża ideę zrównoważonego transportu – cechuje ją najmniejszy odsetek przewozów towarów drogą lądową (63,9%), który jest znacznie niższy od średniej dla Zjednoczonego Królestwa (84,2%) i Unii Europejskiej (75%).