

MAREK RATAJCZAK  
Poznań

## INFRASTRUKTURA JAKO ELEMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ W EWG

Infrastruktura to kategoria ekonomiczna, która ciągle jeszcze budzi sporo kontrowersji. Źródłosłów tego terminu, jakim są dwa łacińskie słowa „infra” i „structura” wskazuje na to, iż infrastrukturę należałoby traktować jako podstawę pewnego układu czy systemu, stanowi punkt wyjścia do bardzo zróżnicowanych poglądów na temat definicji infrastruktury, jej zakresu, cech charakterystycznych a nawet możliwości posługiwania się tą kategorią w różnych formacjach społeczno-ekonomicznych. Skonstruowanie definicji infrastruktury, która posiadałaby walor pełnej uniwersalności, nie wydaje się jednak ani możliwe ani celowe. Wynika to m. in. z tego, że pojęcie infrastruktury, podobnie jak np. integracji, rozpowszechniło się zarówno w języku potocznym, jak i w terminologii naukowej wielu, często bardzo różnych dyscyplin<sup>1</sup>. Stwarza to konieczność każdorazowego określenia zakresu treści, jaki się tej kategorii przypisuje. Także na gruncie ekonomii do infrastruktury włącza się elementy o znacznej heterogeniczności, co powoduje, iż niemożliwe są definicje infrastruktury abstrahujące od ściśle określonych warunków czasu i przestrzeni.

W poniższym opracowaniu, które ma być poświęcone przede wszystkim prezentacji nowych tendencji w podejściu do infrastruktury jako czynnika integracji w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej posługiwać się będziemy ogólną definicją infrastruktury jako oznaczonej w czasie i przestrzeni części szeroko rozumianego bogactwa narodowego każdego z państw, która stanowi podstawę funkcjonowania i rozwoju poszczególnych elementów i sfer życia społeczno-gospodarczego. Przyjmujemy także dość powszechnie akceptowany w literaturze polskiej, a także innych państw socjalistycznych, podział infrastruktury na społeczną i — stanowiącą przedmiot naszych zainteresowań w tym artykule — infrastrukturę gospodarczą, w skład której wchodzi: transport, łączność, energetyka, gospodarka wodna i ochrona środowiska naturalnego.

<sup>1</sup> Por. Z. Nowak, *Międzynarodowa integracja gospodarcza — jej pojęcie i charakter*. [W:] *Procesy integracyjne w systemie współczesnego kapitalizmu*, red. J. Bartosik, Z. Nowak. Poznań 1973, s. 23.



Szczególne znaczenie dla funkcjonowania ugrupowań integracyjnych i w ogóle dla rozwoju międzynarodowych stosunków gospodarczych i pozaekonomicznych mają te elementy infrastruktury, których obszar oddziaływania wykracza poza ramy pojedynczych państw i które często łączą się bezpośrednio z podobnymi urządzeniami państw sąsiednich, tworząc razem tzw. infrastrukturę międzynarodową. Można by ją zdefiniować jako określony w czasie i przestrzeni system obiektów i urządzeń należących do infrastruktur poszczególnych państw, który stwarza warunki dla funkcjonowania i rozwoju stosunków międzynarodowych, a przede wszystkim międzynarodowego podziału pracy, równocześnie przyczyniając się do rozwoju współuczestniczących państw.

Trzeba podkreślić, że infrastruktura jako odrębny przedmiot rozważań w ramach badań międzynarodowych relacji ekonomicznych występuje od stosunkowo niedawna. I chociaż w Polsce już w 1973 roku ukazał się artykuł T. Dohnalowej nt. infrastruktury jako czynnika integracji krajów EWG, to przede wszystkim stanowił on zapowiedź tworzenia się nowego nurtu badawczego, a nie efekt już istniejących i rozwiniętych analiz<sup>2</sup>. Należy przy tym wyraźnie oddzielić i odróżnić występujące w koncepcjach dotyczących integracji gospodarczej poglądy dotyczące roli niektórych spośród tych elementów gospodarki, które zaliczyliśmy do infrastruktury, jak np. transportu, od bardzo rzadkich w przeszłości uwag na temat tych samych składników gospodarki, ale traktowanych jako fragmenty jednej kategorii ekonomicznej jaką jest infrastruktura. Także w publikacjach poświęconych infrastrukturze szeroko pojęta problematyka międzynarodowa odgrywała znikomą rolę. Ograniczona była przede wszystkim bądź to do uwag o możliwościach korzystania z pomocy zagranicznej przy rozwoju infrastruktury, bądź też do ogólnych stwierdzeń o konieczności międzynarodowego uzgadniania czy też koordynacji przedsięwzięć związanych z rozbudową obiektów infrastrukturalnych bezpośrednio łączących się z urządzeniami państw sąsiednich. Wyraźne traktowanie rozwoju infrastruktury jako wewnętrznej sprawy każdego z państw wynikało m. in. z bardzo silnego eksponowania takich cech infrastruktury jak trwałe związanie z określonym obszarem czy też niemożność jej importowania poza — najczęściej ograniczonym — importem niektórych jej usług, który i tak wymaga na ogół posiadania pewnego minimalnego wyposażenia infrastrukturalnego.

Trzeba zresztą stwierdzić, że w zakresie rozważań na temat roli i miejsca infrastruktury w rozwiniętej gospodarce rynkowej ekonomia burżuazyjna ma już znaczny dorobek. Istotnym impulsem dla rozwoju

<sup>2</sup>T. Dohnalowa, *Rozwój infrastruktury ekonomicznej jako czynnik integracji krajów EWG.* „Przegląd Zachodni nr 5 - 6/1973, ss. 159 - 174.



tych koncepcji było podkreślenie przez teorię J. M. Keynesa znaczenia niedostatecznego popytu efektywnego w powstawaniu zjawisk kryzysowych i związane z tym pytanie o możliwości jego zwiększania, ale bez równoczesnego przyrostu podaży na rynku. Za jeden z zasadniczych sposobów realizacji powyższego celu uznano rozwój inwestycji publicznych, których istotną część stanowią inwestycje infrastrukturalne. Te ostatnie znalazły trwałe miejsce w polityce gospodarczej współczesnych zachodnioeuropejskich państw kapitalistycznych m. in. jako narzędzie realizacji koncepcji „państwa dobrobytu”, zasad polityki „pokoju socjalnego” oraz jako środek oddziaływania na decyzje alokacyjne prywatnych inwestorów poprzez stwarzanie nadwyżki „korzyści zewnętrznych” w regionach, do których próbuje się skierować kapitał prywatny. Nie należy też zapominać o poważnej roli sfery militarnej w stymulowaniu rozwoju infrastruktury.

To, iż w warunkach kapitalistycznych infrastruktura rozwijana jest głównie ze środków publicznych, a jej funkcjonowanie jest podporządkowane bezpośrednio lub dość ściśle kontrolowane przez organy państwa, wynika zarówno z ogólnogospodarczego i ogólnospołecznego znaczenia infrastruktury, jak i ze szczególnej niedoskonałości rynku jako regulatora procesów rozwoju infrastruktury, co wynika z wielu jej cech np. połączenia wysokiej na ogół kapitałochłonności z dużym ryzykiem inwestycyjnym oraz nie zawsze później możliwym rynkowym charakterem świadczonych usług<sup>3</sup>.

Powyższe skrótowe uwagi na temat przyczyn i zasad rozwoju infrastruktury w rozwiniętych państwach kapitalistycznych odnieść można także do wszystkich sześciu państw, które w 1958 roku utworzyły Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Powstałe ugrupowanie integracyjne miało w punkcie wyjścia bardzo korzystną sytuację ze względu na stopień rozwoju infrastruktury. Według węgierskich ekonomistów A. Csernok, E. Ehrlich i Gy. Szilagy, którzy m. in. zajmowali się szczegółowymi badaniami przemian w rozwoju szeroko pojętej infrastruktury na przestrzeni lat 1860 - 1968 w grupie 15, a po II wojnie światowej — 28 państw, poziom infrastruktury Belgii, Francji, Holandii i RFN w okresie 1950 - 1955 zawierał się w granicach 47 - 42 punktów w skali 100 stopniowej, a jedynie we Włoszech wynosił 33 punkty<sup>4</sup>. Jak na ówczesne warunki europejskie, większość państw tworzących EWG posiadała wysoki i — co jest bardzo istotne — dość wyrównany poziom rozwoju in-

<sup>3</sup> Por. R. L. Frey, *Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur*. „Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik”, nr 1/1967, s. 235.

<sup>4</sup> A. Csernok, E. Ehrlich, Gy. Szilagy, *A Hundred Year of Infrastructural Development: an international comparison*. Acta Oeconomica, vol. 9/1/1972, s. 12.



frastruktury. Relatywnie niski wskaźnik dla Włoch był przede wszystkim wyrazem bardzo silnego zróżnicowania regionalnego w wyposażeniu infrastrukturalnym pomiędzy Włochami północnymi a peryferyjnym obszarem Włoch południowych. Tradycyjnie silne więzi gospodarcze pomiędzy wymienionymi państwami przyczyniły się do tego, że istniał w momencie powstania EWG szeroko rozbudowany system obiektów infrastrukturalnych, wiążących poszczególne kraje ze sobą, szczególnie w zakresie transportu kolejowego i drogowego, łączności oraz elektroenergetyki. Infrastruktura nie stanowiła więc przeszkody w rozwoju integracji w początkowym okresie istnienia EWG.

Sytuacja przedstawiona powyżej wraz z tradycyjnym podejściem do infrastruktury jako przede wszystkim problemu wewnętrznego każdego z państw oraz nie zawsze jeszcze w pełni akceptowanym na przełomie lat 50-tych i 60-tych traktowaniem takich działów gospodarki, jak transport i energetyka jako elementów jednej kategorii ekonomicznej mogły być przyczyną tego, iż wśród podstawowych kierunków współdziałania państw należących do EWG nie znalazła się „wspólna polityka infrastrukturalna”, a jedynie „wspólna polityka transportowa”. Opracowane zasady tej ostatniej kładły jednak główny nacisk na kwestię usprawniania przewozów między państwami członkowskimi drogą doskonalenia przepisów prawnych, stymulowania prac związanych z ulepszaniem środków transportu, unifikacją i normalizacją taboru oraz zasad konstrukcji obiektów transportowych. Nie było natomiast pierwszoplanowym zadaniem „wspólnej polityki transportowej” bezpośrednie działanie na rzecz rozwoju infrastruktury transportowej.

Niedopracowanie się w ramach EWG wspólnej polityki infrastrukturalnej nie oznaczało jednak wyeliminowania infrastruktury z obszaru zainteresowań Wspólnoty. Bardzo szybko dostrzeżono m. in. problem istotnych niekiedy zróżnicowań regionalnych w rozwoju państw członkowskich, które mogły w wyniku niektórych efektów działań integracyjnych ulec pogłębieniu i w końcu stać się barierą rozwoju samej integracji. Jednym z podstawowych narzędzi polityki rozwoju regionalnego jest rozbudowa infrastruktury. W przypadku państw kapitalistycznych ma ona za zadanie z jednej strony doskonalic więzi regionów słabszych z głównymi ośrodkami życia społeczno-gospodarczego, a z drugiej — służyć zachęcaniu kapitału prywatnego do jego lokowania na obszarach, których rozwój jest pobudzany<sup>5</sup>.

Z uwagi na to, że inwestycje infrastrukturalne są najczęściej bardzo kapitałochłonne, środki poszczególnych państw mogą być w wielu przy-

<sup>5</sup> Por. R. Jochimsen, *Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen 1966, ss. 100 i n.



padkach niewystarczające dla realizacji zamierzonych przedsięwzięć. W EWG stało się to bodźcem dla stworzenia całej gamy instytucji zajmujących się m. in. lub wyłącznie udzielaniem pomocy finansowej w rozwoju infrastruktury.

Najstarszą i podstawową spośród nich jest utworzony wraz z powstaniem EWG Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Ponieważ działalność EBI była już wielokrotnie prezentowana, dlatego też warto jedynie podkreślić, iż z punktu widzenia interesującej nas problematyki infrastrukturalnej istotne znaczenie mają: 1) brak limitów przestrzennych działania w przeciwieństwie do większości pozostałych instytucji (EBI może finansować przedsięwzięcia na całym obszarze EWG a także na terenie państw stowarzyszonych oraz z rejonu Morza Śródziemnego), 2) wysoki — do 50% — możliwy udział środków uzyskanych z EBI w całości przewidywanych kosztów inwestycji. Równocześnie jednak inwestycje kredytowane przez EBI muszą, niezależnie od ich charakteru i przeznaczenia, zakładać uzyskanie wyraźnej rentowności<sup>6</sup>. W przypadku wielu przedsięwzięć infrastrukturalnych kryterium to nie jest możliwe do spełnienia i może stanowić barierę w staraniu o fundusze z najpoważniejszego źródła kredytowego na obszarze Wspólnoty.

Od 1978 roku w gestii EBI znajduje się wykorzystanie środków utworzonego w tym samym roku Nowego Pożyczkowego Instrumentu Wspólnoty (NPI), ograniczonego jedynie do obszaru EWG i mającego służyć rozwojowi infrastruktury prowadzącej do wyrównywania poziomów rozwoju państw członkowskich i wzmacniania ich integracji przede wszystkim na drodze wywoływania pozytywnych efektów regionalnych i w dziedzinie zatrudnienia. Różnica w stosunku do środków uzyskiwanych bezpośrednio z EBI polega na tym, iż Rada Wspólnoty decyduje o wielkości funduszy NPI oraz o generalnych zasadach ich wykorzystania (np. poprzez określenie struktury ich rozdysponowania) a Komisja EWG każdorazowo musi zaakceptować propozycję przyznania kredytów z NPI. Podobnie jednak, jak w przypadku pomocy uzyskiwanej z EBI, ubiegający się o kredyty z NPI muszą udokumentować przyszłą rentowność handlową przedsięwzięcia<sup>7</sup>.

Z zaciąganiem kredytów w EBI oraz z tytułu NPI związane jest ściśle funkcjonowanie działającego od końca lat 70-tych tzw. systemu subwencji w stopie pożyczkowej dla niektórych krajów — pełnych członków europejskiego systemu monetarnego. System ten, z którego — jak na razie — mogą korzystać jedynie Irlandia i Włochy, oznacza możli-

<sup>6</sup> Por. *Un réseau de transports pour l'Europe — Esquisse d'une politique*. „Bulletin des Communautés Européennes”, Supplément, nr 8/1979, s. 28.

<sup>7</sup> Pora. *Un réseau...*, op. cit., s. 29.



wość uzyskania 3<sup>0</sup>/o bonifikaty w stopie procentowej od kredytów EBI i NPI na realizację zaakceptowanych przez komisję EWG przedsięwzięć infrastrukturalnych, mających na celu zmniejszenie różnic regionalnych i rozwiązanie problemów strukturalnych<sup>8</sup>. O działalności systemu mogą świadczyć dane poniższej tabeli.

Tabela 1

*Udział kredytów subwencjonowanych z tytułu systemu subwencji w stopie pożyczkowej w całości kredytów uzyskanych przez Irlandię i Włochy w EBI i NPI w latach 1980 i 1981 (w %)*

Kraj	Udział kredytów subwencjonowanych	
	1980	1981
Irlandia	80,0	84,5
Włochy	55,7	43,3

Źródło: *Informations BEI/EIB* nr 24, Février 1981, tab. 1, s. 3 oraz *Informations BEI/EIB* nr 28, Février 1982, tab. 1, s. 4.

Należy przy tym dodać, że Irlandia i Włochy łącznie otrzymały ok. 56<sup>0</sup>/o kredytów EBI i NPI w roku 1980 (Irlandia ok. 12,5<sup>0</sup>/o, Włochy ok. 43,5<sup>0</sup>/o) oraz aż ok. 61<sup>0</sup>/o kredytów w roku 1981 (Irlandia ok. 10<sup>0</sup>/o, Włochy ok. 51<sup>0</sup>/o)<sup>9</sup>.

Listę funkcjonujących i najważniejszych instytucji, z których możliwe jest uzyskanie środków na rozwój infrastruktury w EWG zamyka Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, istniejący w obecnej postaci od 1975 roku. Formy jego działalności polegają bądź na udzielaniu subwencji (od 10 do 30<sup>0</sup>/o, a w wyjątkowych przypadkach 40<sup>0</sup>/o wartości przedsięwzięcia), bądź finansowaniu 3<sup>0</sup>/o bonifikaty w stopie procentowej od kredytów EBI. Istotnym ograniczeniem w korzystaniu ze środków tego funduszu są ściśle limity przestrzenne jego działania w ramach określonych regionów państw członkowskich<sup>10</sup>.

Pewne fundusze na rozbudowę infrastruktury są też przeznaczane ze środków Europejskiego Funduszu Gwarancyjnego i Ukierunkowania Rolnictwa, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali a także Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. O ograniczoności tych środków mogą świadczyć następujące liczby: w 1980 roku EBI udzielił na cele rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury ok. 2258 mln Ecu kredytów, NPI ok. 198 mln Ecu, Europejska Wspólnota Węgla i Stali ok. 328 mln Ecu

<sup>8</sup> Por. *Un réseau...*, op. cit., s. 29.

<sup>9</sup> Dane z „*Informations BEI/EIB*”, nr 24, Février 1981, s. 3 i nr 28, Février 1982, s. 4.

<sup>10</sup> Por. *Un réseau...*, op. cit., s. 28.



(w tym tylko ok. 4 mln Ecu na inne cele niż energetyka), Euratom ok. 181 mln Ecu wyłącznie na cele energetyczne <sup>11</sup>.

Jak wynika z przytoczonych powyżej informacji większość podstawowych instytucji EWG uczestniczących w rozwoju infrastruktury rozpoczęła swą działalność w latach 70-tych, przy czym zasadniczą cezurę czasową stanowi 1973 rok. Rok ten stał się tak znaczącym z punktu widzenia działań na rzecz rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury w EWG z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze — nastąpiło wówczas poszerzenie EWG o obszar Danii, Irlandii i W. Brytanii. Fakt ten oznaczał naruszenie bardzo silnej dotychczasowej zwartości terytorialnej — przestrzennej Wspólnoty, a co za tym idzie nadawał nowego znaczenia problemowi infrastrukturalnych, a szczególnie transportowych więzi między państwami członkowskimi. Wiele przedsięwzięć infrastrukturalnych, znajdujących się do tego momentu poza obszarem działania EWG lub na styku Wspólnota — państwa pozostałe, stało się sprawami wewnętrznymi ugrupowania (np. kwestia tunelu pod kanałem La Manche). Z punktu widzenia rozbudowy infrastruktury w ramach polityki regionalnej przystąpienie do EWG Irlandii, a w dużym stopniu W. Brytanii, znacznie rozszerzało obszar regionów uważanych za niedostatecznie rozwinięte i wymagających pomocy Wspólnoty.

Drugą zasadniczą przyczyną szczególnego znaczenia 1973 roku dla tworzenia zrębów wspólnej polityki infrastrukturalnej w ramach EWG były wydarzenia znane powszechnie jako tzw. „kryzys energetyczny”, a które zakończyły epokę taniej ropy naftowej. Jednym z następstw tego kryzysu było uświadomienie nieracjonalności ekonomicznej i znacznego ryzyka politycznego ówczesnej polityki energetycznej państw członkowskich Wspólnoty, polegającej na stałym zwiększaniu zużycia paliw płynnych. Skuteczność podjętych w EWG długofalowych działań na rzecz 1. zwiększenia eksploatacji innych tradycyjnych nośników energii, 2. wykorzystania źródeł niekonwencjonalnych, jak np. energia słoneczna, 3. oszczędności i lepszego wykorzystania energii uzależniona jest i będzie w dużym stopniu od zakresu i efektów przedsięwzięć w dziedzinie szeroko rozumianej infrastruktury energetycznej <sup>12</sup>.

O przełomowym znaczeniu 1973 roku w polityce infrastrukturalnej EWG mogą także świadczyć dane liczbowe dotyczące kredytów udzielanych przez EBI i NPI w latach 1958 - 1981.

Interesująca jest także struktura branżowa wykorzystania kredytów przyznawanych z dwóch powyższych źródeł na cele infrastrukturalne. Świadczy ona o wyraźnym przesunięciu głównego ciężaru kredytów in-

<sup>11</sup> Por. „Le Dossier de l'Europe”, nr 5/1982, s. 5.

<sup>12</sup> Por. M. R a t a j c z a k, JET, „Życie Gospodarcze” nr 4/1979, s. 15.



Tabela 2

Udział kredytów przeznaczanych na rozwój infrastruktury w całości kredytów EBI i NPI w latach 1958 - 1981 (w %)

źródło	okres				
	1958 - 1972	1973 - 1981	1958 - 1981	1980	1981
EBI	59,0	78,7	75,9	78,7	83,3
EBI+NPI <sup>1</sup>	59,0	80,1	77,3	80,2	85,9

Uwagi: <sup>1</sup> - NPI od roku 1978

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Banque Européenne d'investissement - rapport annuel 1980*, Tab. 3 s. 38 oraz *EI - rapport annuel 1981*, Tab. 5, s. 40 i tab. 13, s. 80.

frastrukturalnych z komunikacji na energetykę przy równoczesnym dość istotnym — szczególnie w ostatnich latach — wzroście kredytów na tzw. infrastrukturę powstała, która obejmuje m. in. przedsięwzięcia z zakresu ochrony środowiska naturalnego.

Tabela 3

Struktura branżowa wykorzystania kredytów na cele infrastrukturalne przyznanych przez EBI i NPI w latach 1958 - 1981 (w %)

sektor	okres				
	1958 - 1972 <sup>1</sup>	1973 - 1981	1958 - 1981	1980	1981
energia	29,4	49,5	47,6	50,1	52,4
komunikacja	61,1	29,1	32,8	25,8	26,4
gospodarka wodna	8,4	16,9	16,0	17,6	10,0
pozostałe	1,1	4,5	3,6	6,5	11,2
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Uwagi: <sup>1</sup> - jedynie EBI

Źródło: jak w tabeli 2.

Charakterystyczny jest również stopniowy wzrost udziału kredytów przeznaczanych na przedsięwzięcia związane z tzw. „wspólnym interesem europejskim”, które prawie w całości polegają na rozwoju infrastruktury, w tym przede wszystkim energetycznej.

Także dostępne informacje na temat działalności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego świadczą o stopniowym wzroście udziału środków przeznaczanych na cele infrastrukturalne (od początku istnienia, tj. 1975 roku do końca 1982 roku Fundusz rozdysponował ok. 5900 mln Ecu, z czego ok. 1520 mln Ecu na rozwój infrastruktury)<sup>13</sup>.

Wszystkie przytoczone powyżej dane potwierdzają wyrażony wcześniej pogląd o stałym wzroście roli funduszy, przeznaczanych na rozbudowę infrastruktury, w całości środków uzyskiwanych przez kraje człon-

<sup>13</sup> Dane z „Bulletin des Communautés Européennes” nr 9/1982, s. 28.



Tabela 4

Udział kredytów związanych z tzw. „wspólnym interesem europejskim” w całości kredytów EBI i NPI w latach 1958 - 1981 (w %)

okres	kredyty czyste <sup>1</sup>	kredyty mieszane <sup>2</sup>	Razem
1958 - 1972 <sup>3</sup>	10,6	21,4	32,0
1973 - 1981	30,5	11,7	42,2
1958 - 1981	27,8	13,0	40,8
1980	32,5	12,3	44,8
1981	33,7	12,2	45,9

Uwagi: <sup>1</sup> - kredyty związane wyłącznie ze „wspólnym interesem europejskim”,

<sup>2</sup> - kredyty związane ze „wspólnym interesem europejskim” i równocześnie z innymi celami polityki ekonomicznej,

<sup>3</sup> - jedynie EBI

Źródło: obliczenia własne na podstawie: BEI - *rapport annuel 1980*, Tab. 2 s. 28 oraz BEI - *rapport annuel 1981*, tab. 4 s. 30 i tab. 13 s. 80.

kowskie EWG z podstawowych finansowych instytucji Wspólnoty. Równocześnie jednak należy zwrócić uwagę na trzy sprawy. Po pierwsze: zjawisko opisane powyżej jest przede wszystkim rezultatem dążeń do restrukturyzacji polityki energetycznej państw członkowskich i ograniczenia wysokiej zależności Wspólnoty od importowanych źródeł energii. W znacznie mniejszym stopniu jest to efekt działań w zakresie pozostałych elementów infrastruktury. Po drugie: pewien wpływ na kształtowanie się danych z tabel 1 - 4 mogą mieć zjawiska koniunkturalne, hamujące — zwłaszcza w ostatnich analizowanych latach — aktywność ekonomiczną w przemyśle i w innych działach wytwórczych i — co za tym idzie — ograniczająca popyt ze strony tych gałęzi gospodarczych na kredyty. Po trzecie: jako czynnik „stymulujący” wzrost kredytów w liczbach absolutnych trzeba uwzględnić inflację. I tak: o ile w latach 1958 - 1972 EBI udzielił kredytów na sumę 2455,4 mln Ecu, z czego 1448 mln Ecu na rozwój infrastruktury, to w latach 1973 - 1981 już 14773,7 mln Ecu, z czego 11631,8 mln Ecu na infrastrukturę<sup>14</sup>.

W końcu lat 70-tych w działaniach Wspólnoty na rzecz rozwoju infrastruktury pojawił się nowy, bardzo interesujący element. Jest nim projekt realizacji spójnego systemu infrastruktury transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej, przewidujący m. in. utworzenie specjalnego funduszu służącego subwencjonowaniu przedsięwzięć infrastrukturalnych o istotnym znaczeniu dla całej Wspólnoty niezależnie od miejsca ich lokalizacji<sup>15</sup>. Oznacza to, że maksymalnie 20% sub-

<sup>14</sup> Dane z: BEI — *rapport annuel 1981*, ss. 30 i 80.

<sup>15</sup> Por. *Un réseau...*, op. cit., ss. 16 i n.



wencja w relacji do całości nakładów może być przyznana także na finansowanie inwestycji transportowych, korzystnych z punktu widzenia interesów Wspólnoty a zlokalizowanych na terytorium państw nie należących do EWG. Na wstępnej liście przedsięwzięć, które mogłyby być objęte pomocą nowego funduszu, znalazły się przede wszystkim: budowa i rekonstrukcja połączeń międzynarodowych pomiędzy dużymi ośrodkami, doskonalenie sieci wiążącej ośrodki centralne z regionami peryferyjnymi, pokonywanie przeszkód naturalnych (np. tunel pod kanałem La Manche), eliminowanie tzw. brakujących ogniów w istniejącym systemie połączeń (np. wodne połączenie Belgii i Francji dla barek o dużym gabarycie) oraz rozwój połączeń z państwami starającymi się o przystąpienie do EWG. Projekt dotyczy łącznie około 45 nowych lub mających ulec rekonstrukcji połączeń drogowych, około 40 połączeń kolejowych dla zwiększenia szybkości przewozów do minimum 125 km/h oraz 7 połączeń wodnych, w tym dokończenie realizacji kanału Ren—Men—Dunaj.

Można postawić pytanie, co legło u podstaw opracowania powyżej zaprezentowanego projektu. Przyczyn jest niewątpliwie wiele, ale główne z nich można, jak się wydaje, ująć w czterech zasadniczych grupach.

1. W różnorodnych organach EWG dojrzało stopniowo przekonanie o skromności dotychczasowych efektów „wspólnej polityki transportowej”, zwłaszcza w świetle wymogów stale postępującej internacjonalizacji życia społeczno-gospodarczego. Ten obiektywny proces tworzenia się i utrwalania związków i współzależności między państwami i narodami w ich rozwoju stwarza zapotrzebowanie na coraz doskonalszą i bogatszą infrastrukturę łączącą poszczególne państwa<sup>16</sup>. Wiele spośród działań mających na celu utworzenie wspólnego rynku transportowego okazało się niemożliwych do pełnego zrealizowania w wyniku braku jednego systemu infrastruktury transportowej. Przeprowadzone badania wykazały także, iż przy ogólnie wysokim poziomie rozwoju tejże infrastruktury około 6000 km dróg kołowych i około 3000 km szlaków kolejowych nie odpowiada obecnym wymogom, wynikającym m. in. z faktu, iż począwszy od lat 60-tych wymiana pomiędzy państwami członkowskimi EWG rośnie szybciej niż ich obroty wewnętrzne<sup>17</sup>.

2. Stwierdzono także, że istniejący dotychczas system instytucji stymulujących rozwój infrastruktury państw członkowskich nie gwarantował rozwoju wielu typowych elementów zdefiniowanej przez nas na początku opracowania infrastruktury międzynarodowej. Wynikało to ze stosowania jedynie kryterium korzyści narodowych przy podejmowaniu

<sup>16</sup> Por. J. Szita, *Perspectives for All-European Economic Co-operation*. Budapest 1977, s. 21.

<sup>17</sup> Dane za: *La guerre aux „bouchons”: la Commission propose une stratégie et une arme*. „Euroforum”, nr 12/1980, s. 4.



decyzji o realizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych. Zasadniczym novum prezentowanego projektu rozwoju infrastruktury transportowej w EWG jest podkreślenie konieczności podejścia do rozbudowy infrastruktury jako do problemu, wykraczającego poza granice pojedynczych państw. Jako zasadę przyjęto dążenie do sytuacji, w której infrastruktura transportowa w EWG będzie rozwijana przede wszystkim z punktu widzenia interesów całego ugrupowania, a rzadkie, jak dotychczas, przypadki wspólnych międzynarodowych przedsięwzięć w tym zakresie staną się zjawiskiem naturalnym.

3. Czynnikiem pobudzającym działania mające na celu rozwój infrastruktury transportowej w EWG była i jest perspektywa rozszerzenia Wspólnoty o kolejne państwa: zrealizowane już przystąpienie Grecji i przewidywane włączenie Hiszpanii i Portugalii. Grecja jest pierwszym kontynentalnym członkiem EWG, z którym lądowe połączenia są możliwe jedynie poprzez obszar państw trzecich. Wejście wszystkich wymienionych państw do Wspólnego Rynku oznaczać będzie m. in. bardzo istotne rozszerzenie terytoriów, które z punktu widzenia obowiązujących w EWG kryteriów charakteryzują się niedostatecznym poziomem rozwoju infrastruktury i będą wymagały pomocy Wspólnoty. O skali problemu mogą w sposób przybliżony świadczyć dane poniższej tabeli.

Tabela 5

*Poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej w państwach członkowskich EWG oraz Hiszpanii i Portugalii w latach 1965 - 1968, 1970, 1980 (w punktach)*

Kraje	Poziom rozwoju infrastruktury gospodarczej					
	1965 - 1968 <sup>1</sup>	miejsce	1970	miejsce	1980	miejsce
Belgia	48	5	52	4	61	4
Dania	66	1	49	6	55	5
Francja	46	6	46	7	52	6
Grecja	24	10	16	12	21	12
Holandia	53	3	59	2	65	2
Irlandia	38	8	38	9	42	9
Luksemburg	—	—	79	1	74	1
RFN	49	4	57	3	64	3
W. Brytania	58	2	51	5	49	7
Włochy	39	7	41	8	44	8
Hiszpania	30	9	22	10	30	10
Portugalia	23	11	17	11	21	11

Uwagi: <sup>1</sup> — wskaźniki obejmują także infrastrukturę społeczną

Źródło: okres 1965 - 1968 — A. Csernok, E. Ehrlich, Gy. Szilagyi, *A Hundred Year of Infrastructural Development: an international comparison*. Acta Oeconomica, 1972 vol. 9/1 s. 12, lata 1970, 1980 — obliczenia własne na podstawie *Annual Bulletin of Transport Statistics for Europe 1971 i 1980* oraz *Rocznik Statystyczny GUS 1971 i 1981*.



Obliczenia niezbędne dla powyższej tabeli dokonano w oparciu o zestaw 13 mierników cząstkowych, charakteryzujących przede wszystkim dwa zasadnicze i zarazem najbardziej nas w niniejszym opracowaniu interesujące składniki infrastruktury gospodarczej — transport lądowy i elektroenergetykę. Dla każdego roku wartości wskaźników były traktowane jako 100 w kraju, gdzie były najwyższe, a wartości wskaźników innych państw były przyrównywane do tego maksimum. Średnia z sumy tak uzyskanych cząstkowych wskaźników poziomu rozwoju infrastruktury, pomniejszona o wielkości skrajne, została potraktowana jako syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju badanych elementów infrastruktury, mogący się zawierać w przedziale od 0 do 100. Występującego np. w przypadku W. Brytanii obniżenia wartości wskaźnika nie można interpretować jako bezwzględne obniżenie się poziomu rozwoju infrastruktury. Oznacza to jedynie, że w nowych warunkach, w stosunku do nowego prognozy, infrastruktura tego kraju reprezentowała niższy poziom niż infrastruktura tego samego państwa w relacji do prognozy z okresu poprzedniego. W tabeli 5 umieszczono także wyniki otrzymane dla ostatniego z badanych okresów przez autorów pierwowzoru metody. Uczyniono to w celu częściowej choćby weryfikacji rezultatów obliczeń własnych. Jeśli chodzi o miejsca poszczególnych państw, to różnice dotyczą dwóch krajów: Danii i W. Brytanii. Podobnie jak różnice w wartościach liczbowych wskaźników dla niektórych państw (np. Grecja) może być to tłumaczone odmiennym zakresem analizy, który w przypadku badań autorów węgierskich obejmował także szeroko rozumianą infrastrukturę społeczną, mającą bardzo istotne znaczenie dla pozycji Danii i W. Brytanii. Dla W. Brytanii — także w badaniach węgierskich — wystąpiła tendencja do obniżania wartości wskaźnika poziomu rozwoju infrastruktury.

4. Działania na rzecz rozwoju infrastruktury transportowej w EWG, w tym o charakterze międzynarodowym, mogą wynikać także z dążeń do realizacji wielu założeń polityki regionalnej, polityki energetycznej a także z polityki antykryzysowej.

Rozbudowa infrastruktury międzynarodowej może przyczynić się do zmian pozycji wielu regionów przygranicznych, które w jednym z opracowań z pewną emfazą nazwano „ofiarami istnienia granic państwowych”<sup>18</sup>. Z rozwojem połączeń regionów peryferyjnych z centralnymi ośrodkami Wspólnoty wiąże się też nadzieje na zahamowanie negatywnej tendencji do koncentracji bogactwa narodowego i nowych przedsięwzięć gospodarczych w regionach już wysoko rozwiniętych. Równocześnie podjęcie wspólnorynkowych działań na rzecz utworzenia nowego sy-

<sup>18</sup> Por. *Un réseau...*, *op. cit.*, s. 9.



stemu infrastrukturalnego mogłoby służyć zapobieganiu wyczerpywania się „korzyści zewnętrznych”, stwarzanych przez dotychczas istniejące obiekty infrastrukturalne, w tradycyjnych ośrodkach aktywności społeczno-gospodarczej. Rosnący udział obiektów starych powoduje bowiem obniżanie zdolności do zaspakajania potrzeb na usługi infrastruktury (zwłaszcza od strony jakościowej), co może być jednym z czynników utrudniających przeciwdziałanie zjawiskom kryzysowym w gospodarce. Natomiast potrzeby związane z rozbudową infrastruktury powinny pobudzić rozwój gałęzi dostarczających niezbędne materiały oraz stać się istotnym impulsem postępu technicznego. Należy przy tym pamiętać, że zdaniem ekonomistów pomiędzy poziomem rozwoju infrastruktury a poziomem rozwoju ogólnego (mierzonego np. wielkością produktu narodowego na jednego mieszkańca) występuje ścisły związek. Potwierdzają to także obliczone wartości współczynników korelacji pomiędzy wartościami wskaźników poziomu rozwoju infrastruktury z tabeli 5 a wielkościami produktu narodowego brutto na jednego mieszkańca, zaczerpniętymi z danych EWG, a wynoszące dla 1970 roku  $r = +0,85$  i dla 1980 roku  $r = +0,87$ .

Dążenie do doskonalenia infrastruktury transportu ma też swoje źródło w założeniach polityki energetycznej, zwłaszcza w mających na celu racjonalizację zużycia energii. Transport jest bowiem i pozostanie najpoważniejszym konsumentem paliw płynnych, a więc tego nośnika energii, na zmniejszenie zużycia którego kładzie się w EWG największy nacisk.

Realizacją zaprezentowanego projektu rozwoju infrastruktury transportowej w EWG będzie jednak bardzo trudna i nie pociągnie za sobą jedynie następstw pozytywnych. W sferze ewentualnych efektów negatywnych mieści się przede wszystkim problem ochrony środowiska naturalnego oraz kwestia naruszenia, szczególnie w wyniku budowy obiektów liniowych (np. autostrady), istniejących na danych obszarach tradycyjnych więzi socjo-ekonomicznych. Pewnych przykładów dostarcza funkcjonujący od wielu lat program rozwoju Włoch południowych, którego istotną część stanowi szeroka rozbudowa infrastruktury. Realizacja programu doprowadziła do wyraźnego wzrostu siły nabywczej ludności regionu i wzrostu konsumpcji towarów produkowanych w innych częściach Włoch, ale nie spowodowała, jak na razie, zasadniczych przemian gospodarczych na samym obszarze *Mezzogiorno*, które przede wszystkim powinny być źródłem i gwarancją wzrostu spożycia ludności<sup>19</sup>.

Niewątpliwie wdrażanie projektu rozbudowy wspólnorynkowej in-

<sup>19</sup> Por. L. Ciamağa, *Podział pracy w przemyśle krajów EWG*, KPZK PAN, Studia t. XXX, Warszawa 1969, s. 114.



frastruktury natrafiać będzie także na tradycyjną przeszkodę w realizacji wielu przedsięwzięć integracyjnych, jaką jest kolizja interesów narodowych poszczególnych państw z interesem ugrupowania jako całości. Sprzeczność taka może wystąpić zarówno w sferze priorytetów rozwoju poszczególnych elementów infrastruktury, jak i ich lokalizacji. Konieczne będą na pewno, nie zawsze łatwe do znalezienia, rozwiązania kompromisowe, tak jak to się stało w przypadku projektu transeuropejskiej autostrady Północ—Południe, w którego realizacji uczestniczą ze strony EWG Grecja i Włochy. W celu pogodzenia interesów państw, przez terytorium których autostrada ma przebiegać, z interesem międzynarodowym, odstąpiono od wytyczenia tego szlaku po najkrótszej z możliwych tras przy zachowaniu jednak jako obowiązujących dwóch kryteriów. Są to: wymóg spójności systemu składającego się na pojęcie autostrady transeuropejskiej oraz zasada jednakowej jakości usług świadczonych na każdym z odcinków narodowych.

Konsekwencją sprzeczności interesów narodowych i międzynarodowych w EWG są spory kompetencyjne pomiędzy bardzo uaktywnionym od czasu pierwszych wyborów bezpośrednich Parlamentem Europejskim, Komisją EWG i Radą Wspólnoty. Jeśli chodzi o analizowany projekt rozwoju infrastruktury transportowej, to praktycznie do końca trzeciego kwartału 1982 roku nie był on realizowany na skutek braku zgodności poglądów pomiędzy Parlamentem i Komisją z jednej strony, a złożoną z ministrów państw członkowskich Radą z drugiej<sup>20</sup>. Brak ostatecznej zgody Rady Wspólnoty doprowadził do zablokowania 10 mln Ecu, umieszczonych w budżecie EWG na rok 1982 z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, a przeznaczonych na rozpoczęcie działalności nowego funduszu rozwoju infrastruktury. Uniemożliwiło to jakiegokolwiek działania poza kontynuacją prac mających na celu doskonalenie procedur rachunku nakładów i efektów przedsięwzięć infrastrukturalnych zwłaszcza od strony określania tzw. „wspólnego interesu państw członkowskich”.

Nie wydaje się, aby ostatecznym rozwiązaniem powyższego problemu mogła stać się ogłoszona w połowie 1982 roku „Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotycząca różnorodnych środków mających na celu lepszy przebieg procedury budżetowej”<sup>21</sup>. Dokument ten może niewątpliwie wpłynąć na udoskonalenie realizacji polityki budżetowej w EWG, natomiast nie rozwiąże samej istoty sprzeczności interesów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi i całym ugrupowaniem. Przykładem tego typu konfliktu z zakresu infrastruk-

<sup>20</sup> Ostatnie posiadane informacje pochodziły z: „Bulletin des Communautés Européennes” nr 7/8/1982, s. 51.

<sup>21</sup> „Bulletin des Communautés Européennes” nr 6/1982, ss. 7-8.



tury może być kwestia tunelu pod kanałem La Manche. Mimo całkowitej zgody wszystkich państw członkowskich, w tym dwu najbardziej zainteresowanych tj. Francji i W. Brytanii oraz wszystkich instytucji EWG co do celowości tego przedsięwzięcia, mimo opracowania kilku wariantów inwestycji, różniących się skalą trudności technicznych i niezbędnymi nakładami oraz mimo wyraźnej — niezależnie od wariantu — zyskowości także w wymiarze czysto finansowym, sprawa budowy tunelu pozostaje praktycznie w martwym punkcie. Jest to przede wszystkim rezultatem braku ostatecznego porozumienia między Francją i W. Brytanią co do udziału w kosztach, szczególnie ze strony budżetów centralnych obu krajów<sup>22</sup>.

Niewątpliwie jednak, mimo wszystkich przeszkód, system infrastruktury w EWG będzie się rozwijał przede wszystkim dlatego, iż taki jest wymóg postępującego procesu internacjonalizacji życia społeczno-gospodarczego, który wynika ze stałego rozwoju sił wytwórczych. Uzasadnia to celowość dalszych badań w tym zakresie, interesujących także z punktu widzenia integracji na obszarze RWPG, której rozwój coraz bardziej będzie uzależniony od wspólnych działań państw socjalistycznych na rzecz rozbudowy szeroko rozumianej infrastruktury.

<sup>22</sup> O historii projektu tunelu pod kanałem La Manche por.: *Une lumière au bout du tunnel sous la Manche?* „Euroforum” nr 7/1980, s. 3-4.



