

Aleksandra Kuczyńska-Zonik

## Spowolnienie Rail Baltica – problemy narastające wokół inwestycji

**Celem Rail Baltica jest zintegrowanie państw bałtyckich z europejską siecią kolejową. Oprócz poprawy mobilności, jakości usług kolejowych i dostępu do nich projekt ma się także przyczynić do rozwoju biznesu, turystyki oraz wzrostu wymiany towarów w regionie. Jednak opublikowany w grudniu 2019 r. audyt z realizacji inwestycji stawia pod znakiem zapytania możliwość ukończenia projektu w zakładanym terminie. Obecnie Litwa, Łotwa i Estonia muszą skoncentrować działania na poprawie efektywności zarządzania projektem, procedurach przetargowych i strukturze własności. Zwiększeniu mobilizacji będzie sprzyjała obawa przed ograniczeniem finansowania w kolejnym długoterminowym budżecie UE.**

**Od pomysłu do realizacji.** Rail Baltica (RB) jest największym projektem infrastruktury kolejowej w państwach bałtyckich na przestrzeni ostatnich stu lat. Po raz pierwszy jego idea pojawiła się w latach 90., podczas paneuropejskich konferencji transportowych w Pradze, na Krecie i w Helsinkach. W 1994 r. koncepcja RB znalazła się we wspólnym dokumencie strategicznym „Wizja i strategię dotyczące Morza Bałtyckiego 2010” jako ważny element rozwoju przestrzennego w regionie Morza Bałtyckiego, a w 2003 – na liście projektów priorytetowych we wniosku przedłożonym Radzie Unii Europejskiej przez Komisję Europejską. Ostatecznie w 2008 r. Komisja Europejska wydała decyzję o współfinansowaniu inwestycji w ramach programu Transeuropejska sieć transportowa (TEN-T). 28 października 2014 r. przedstawiciele rządów państw bałtyckich podpisali w Rydze umowę powołującą spółkę RB Rail, która jest odpowiedzialna za realizację RB. Udziałowcami RB Rail są Rail Baltic Estonia (Estonia), Eiropas Dzelzceļa līnijas (Łotwa) oraz Rail Baltica statyba i Lietuvos geležinkeliai (Litwa).

**Nowoczesna, bezpieczna, przyjazna dla środowiska.** RB to nowa, szybka, zelektryfikowana linia kolejowa dwutorowa o maksymalnej prędkości 249 km/h dla pociągów pasażerskich i 120 km/h dla towarowych, prowadząca z Tallina przez Parnawę – Rygę – Poniewież – Kowno do granicy litewsko-polskiej, z połączeniem z Kowna do Wilna (213 km – Estonia; 265 km – Łotwa; 392 km – Litwa; łącznie 870 km). Obecnie większość kolejowego transportu towarowego w państwach bałtyckich pochodzi z państw WNP, w szczególności z Rosji, i wykorzystuje istniejący system o szerokości toru 1520 mm, co utrudnia połączenie tego regionu z innymi państwami UE przez Polskę (w przeważającej części państw UE szerokość toru wynosi 1435 mm). Projekt zapewnia więc pełną integrację Estonii, Łotwy i Litwy w jednolitym europejskim obszarze kolejowym. RB będzie w pełni zelektryfikowana, a podczas budowy zostaną wykorzystane najnowsze technologie i materiały. Linia planowana jest w taki sposób, aby w jak największym stopniu unikała obszarów chronionych Natura 2000 i nie miała znaczącego wpływu na inne obszary chronione. Przewidziane są również bariery chroniące przed hałasem oraz nasypy pełniące funkcję przejścia dla zwierząt. RB będzie miała liczne powiązania z portami lotniczymi i siecią drogową, a system nowych i przebudowanych stacji oraz dworców pasażerskich przyczyni się do zwiększenia dostępu do usług kolejowych.

Całkowity nakład oszacowano na kwotę 5,788 mld euro. Realizacja inwestycji jest finansowana przez Estonię, Łotwę i Litwę oraz współfinansowana ze środków Unii Europejskiej do 85% całkowitych kosztów, w szczególności w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Do tej pory trzy państwa bałtyckie otrzymały trzy dotacje o łącznej wartości 824 mln euro (Estonia – 235 mln euro; Łotwa – 303 mln euro; Litwa – 286 mln euro).

**Niedotrzymane terminy.** Zgodnie z harmonogramem w 2019 r. ruszyły prace budowlane (faza realizacji projektu przewidziana jest na lata 2019-2026), ale już dziś wiadomo, że trudno będzie dotrzymać ustalonego terminu.

Według najbardziej pesymistycznego scenariusza prace nad RB mogą zakończyć się dopiero w 2030 r. W grudniu 2019 r. przedstawione zostały wyniki kontroli postępów w realizacji projektu RB. Audyt, przeprowadzony wspólnie przez instytucje kontrolne Litwy, Łotwy i Estonii, ujawnił szereg uchybień i nieprawidłowości w zarządzaniu inwestycją, które wiążą się z ryzykiem przekroczenia zatwierdzonego budżetu i harmonogramu realizacji RB. W opublikowanym raporcie wskazano, że niektóre działania są już opóźnione o kilkanaście miesięcy. Z tego względu o kilkadziesiąt milionów euro wzrosły również całkowite koszty dotychczasowych umów, głównie z powodu wzrostu wydatków na projekty na Łotwie i w Estonii. Ponadto w czasie kontroli ustalono trudności we wzajemnej współpracy, konflikty interesów wewnątrz spółki RB Rail (w tym dotyczące przyszłej kontroli nad infrastrukturą RB), brak skutecznych mechanizmów podejmowania decyzji na wszystkich poziomach realizacji projektu oraz rozstrzygania sporów w przypadku różnicy zdań między zainteresowanymi podmiotami. Państwa bałtyckie miały rozbieżne wizje zarządzania projektami i infrastrukturą. Krytycznie oceniono również brak oficjalnie zatwierdzonych planów samofinansowania projektu przez Litwę, Łotwę i Estonię w przypadku wyższych niż oczekiwano kosztów realizacji projektu i/lub niższego niż planowane współfinansowania przez Unię Europejską. Audyt zawierał również zalecenia służące wyeliminowaniu nieprawidłowości i skuteczniejszej realizacji projektu.

**Coraz więcej wątpliwości.** Raport wskazywał szereg przyczyn przekładających się na opóźnienia w realizacji RB. Niewątpliwie wynikały one z problemów związanych z zakupem gruntów, głównie na Łotwie i w Estonii, gdzie proces wywłaszczenia jest bardziej czasochłonny i skomplikowany. Na Łotwie pojawiły się również wątpliwości dotyczące tego, czy projekt jest zgodny z lokalnymi rozwiązaniami planistycznymi. Planom inwestycji sprzeciwiali się także właściciele gruntów, przez które miała przebiegać trasa, oraz ekolodzy, którzy wskazywali, że koszty dla środowiska i mieszkańców przewyższą zakładane korzyści płynące z projektu. Pojawiły się także wątpliwości, czy inwestycja jest racjonalna z ekonomicznego punktu widzenia i czy obecne szlaki komunikacyjne nie mogą być wykorzystane do przyszłych potencjalnych usług transportowych. Opór społeczny najbardziej widoczny był w Estonii, gdzie obywatelskie grupy przeciwnie realizacji projektu zorganizowały liczne protesty i demonstracje (najbardziej aktywną grupą jest Avalikult Rail Balticust – ARB). Według wyników badań opinii publicznej z grudnia 2019 r. w tym państwie jedynie 22% ankietowanych opowiada się za budową nowej trasy RB zgodnie z planem rządu, a 18% jest jej całkowicie przeciwnie. Ankietowani ci woleliby modernizację już istniejących połączeń kolejowych. Na Łotwie i Litwie sprzeciw społeczny był nieco mniejszy, a problemy wynikały głównie z braku optymalnego rozwiązania kwestii wykupu i odszkodowań dla właścicieli gruntów.

Efektywności i skuteczności w realizacji inwestycji nie sprzyjały również zmiany w zarządzie i na szczeblu kierowniczym spółki. Pod koniec października 2019 r. informowali o tym pracownicy spółek RB we wspólnym oświadczeniu skierowanym do ministerstw transportu w państwach bałtyckich, zawierającym prośbę o podjęcie natychmiastowych działań wobec problemów strukturalnych i organizacyjnych inwestycji. Wskazywali na „krytyczną sytuację”, wynikającą z konfliktu interesów, braku koordynacji między podmiotami publicznymi i prywatnymi na poziomie krajowym i regionalnym oraz braku współpracy międzysektorowej.

Szczególnie niepokojące były spory polityczne wokół inwestycji. Spółki reprezentujące Łotwę i Estonię obwiniały litewskiego partnera o opóźnienia w projekcie. Jednocześnie główne partie polityczne w Estonii – Isamaa i EKRE – wchodzące w skład koalicji rządowej, od początku były sceptyczne co do RB. Przewodniczący EKRE, Mart Helme, już w czasie negocjacji koalicyjnych wskazywał, że będzie starał się zatrzymać inwestycję poprzez badanie zasadności przedsięwzięcia, analizy środowiskowe czy zmiany planowanej trasy kolejowej. W zamian partia proponowała modernizację już istniejących połączeń kolejowych w Estonii.

**Wnioski.** Z perspektywy Litwy, Łotwy i Estonii realizacja RB oznacza wiele korzyści gospodarczych i społecznych. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przewidują utworzenie dodatkowych połączeń, w tym bezpiecznych przejść dla pieszych pomiędzy dworcami kolejowymi a centrami miast. Dodatkowo państwa te liczą na korzyści ekonomiczne, takie jak: rozwój budownictwa mieszkaniowego i powstanie atrakcyjnych miejsc pracy, rewitalizacja zniszczonych obszarów miejskich, transfer technologii i innowacji, rozwój turystyki i inne. RB może także wzmocnić synergii między przepływem towarów na osi północ-południe i zachód-wschód,

tworząc nowe możliwości przeładunku i rozwoju logistyki wzdłuż europejskich szlaków handlowych. Ponadto, wraz z realizacją projektu tunelu kolejowego między Helsinkami a Tallinem, RB połączyłaby Europę z Azją poprzez Szlak Morza Północnego („Komentarze IEŚ”, nr 103). Finlandia już wcześniej wykazywała zainteresowanie współpracą w ramach RB (w lutym 2019 r. powołano w tym celu spółkę Oy Suomen Rata Ab), jednak w ostatnim czasie jej zaangażowanie się zmniejszyło. W szerokim kontekście Rail Baltica jest więc projektem nowego korytarza gospodarczego, który może przyczynić się do integracji regionalnej i globalnej. Polska – jako centrum nowego układu komunikacyjnego – może stać się jednym z głównych beneficjentów tych inwestycji.

Litwa, Łotwa i Estonia są przekonane, że dotychczasowe niepowodzenia nie powinny im przesłonić wspólnego celu, a straty muszą zostać zminimalizowane. Państwa te mają na swym koncie wielostronne inwestycje, takie jak wspólne projekty energetyczne (połączenia gazowe), i dalej poszerzają współpracę (budowa morskiej farmy wiatrowej). W sprawie RB Litwa, Łotwa i Estonia zapowiedziały kontynuację rozmów na temat bardziej wydajnego systemu zarządzania. 7 lutego 2020 r. doszło do kolejnego spotkania w Tallinie Bałtyckiej Rady Ministrów i ministrów komunikacji Litwy, Łotwy i Estonii, podczas którego uzgodniono, że należy przyspieszyć budowę RB, tak by była gotowa do 2026 r. Obecnie prace koncentrują się na poprawie struktury zarządzania i bezpieczeństwa, nowych rozwiązaniach podatkowych, procesie przetargowym i strukturze własności. Istotne dla państw bałtyckich będzie również zabezpieczenie finansowania RB w kolejnym długoterminowym budżecie UE w latach 2021-2027, kiedy będą miały miejsce najbardziej aktywne prace budowlane RB. Litwa, Łotwa i Estonia powinny więc zadbać o to, by opóźnienia w realizacji projektu nie wpłynęły na ograniczenie funduszy UE.