

Nina Drejerska¹

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Infrastruktura transportowa w polskich politykach: regionalnej i przestrzennej

Rezultaty badań prowadzonych przez przedstawicieli różnych ośrodków naukowych czy też organizacji międzynarodowych (na przykład OECD) dowodzą, że infrastruktura transportowa nie powoduje sama w sobie wzrostu gospodarczego. Czynniki ten oddziałuje łącznie z odpowiednim poziomem kapitału ludzkiego i innowacji. Innymi słowy, zwiększona gęstość autostrad może otworzyć nowe rynki dla firm lokalnych ale do wykorzystania tych możliwości niezbędne są potencjał ludzki i innowacyjny. Z drugiej strony, rozwinięta i dobrej jakości infrastruktura transportowa może spowodować również zaostrzoną konkurencję, która przy braku potencjałów endogenicznych doprowadzi lokalne przedsiębiorstwa do upadku bądź zmiany miejsca prowadzenia działalności².

W kontekście aktualnej polityki regionalnej w Polsce można stwierdzić, że infrastruktura transportowa jest ważnym czynnikiem zarówno umożliwiającym dalszy rozwój obszarów już wysoko rozwiniętych, tak zwanych „lokomotywy wzrostu”, ale jest też niezbędnym warunkiem rozprzestrzeniania impulsów rozwojowych do obszarów/regionów słabiej rozwiniętych i problemowych. Takie podejście do rozwoju regionalnego (obszary o już rozwiniętych przewagach konkurencyjnych vs. potencjalne obszary dyfuzji procesów rozwojowych) można odnaleźć w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010 – 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR). Znaczenie przypisywane infrastrukturze transportowej odzwierciedla przyjęty w Strategii model polityki regionalnej oparty na konkurencyjności i spójności.

Ważnym aspektem prowadzenia polityki rozwoju regionalnego, szczególnie w zakresie infrastruktury transportowej, jest jej oparcie o dobrze przygotowane koncepcje/plany zagospodarowania przestrzennego, a więc nawiązanie do krajowej polityki przestrzennej. W tej sytuacji istotne jest więc odwołanie do długo przygotowywanej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK), której zapisy chociaż opracowane niemalże równoległe z KSRR, określają przestrzenne uwarunkowania realizowana polityki regionalnej.

Celem opracowania jest identyfikacja znaczenia i kierunku wspierania rozwoju infrastruktury transportowej w ramach polskiej polityki regionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Realizacja tak postawionego celu jest możliwa przy wykorzystaniu metody opisowej w oparciu o przegląd literatury i różnego rodzaju dokumentów oraz analiz dotyczących zarówno samej polityki regionalnej sensu stricto, jak i szczegółowiej roli transportu w rozwoju regionalnym.

Modele polityki rozwoju regionalnego

Dyskusja nad przyszłością polityki regionalnej w Polsce, ale również w innych krajach członkowskich UE, jak i na szczeblu całej Unii, koncentruje się między innymi na rozważaniu dwóch modeli polityki rozwoju regionalnego: modelu wyrównawczego, a z drugiej strony modelu opartego na konkurencyjności oraz

spójności (określanym również czasami z pewnymi modyfikacjami jako model polaryzacyjno-dyfuzyjny).

W ramach modelu wyrównawczego głównym celem jest wyrównywanie różnic międzyregionalnych, uzyskiwanie spójności (*cohesion*) społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Fundusze kierowane są do tych regionów i podmiotów, które same nie mogą przezwyciężyć ograniczeń dla rozwoju. Dotychczasowe doświadczenia krajów rozwiniętych wskazują jednak, że przewaga regionów „silnych” nad „słabymi” nie maleje, nawet pomimo znacznych środków kierowanych do tej drugiej grupy. Potwierdzeniem nieefektywności działań w ramach tego modelu mogą być analizy i dyskusje prowadzone pod wspólnym określeniem prof. A. Kulińskiego – „Potrójne Europejskie Mezzogiorno”³.

Tak nazwany obszar obejmuje 18 regionów z terenów Wschodniej Polski, Południowych Włoch oraz Wschodnich Niemiec, które zajmują 7,5% powierzchni UE i zamieszkiwane są przez 42 mln ludności. Łączy je to, że postrzegane są w Unii Europejskiej, podobnie jak w swoich państwach, jako regiony peryferyjne, o niezadowalających wskaźnikach makroekonomicznych oraz niewielkich możliwościach rozwoju. Ponadto środki kierowane tam w ramach europejskiej polityki rozwoju regionalnego – w Południowych Włoszech najdłużej, we Wschodnich Niemczech odpowiednio krócej, a w Polsce Wschodniej najkrócej – nie przyniosły znaczącej poprawy ich sytuacji społeczno-gospodarczej i efektu „doganiania” regionów lepiej rozwiniętych.

¹ Dr Nina Drejerska – Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Artykuł recenzowany (*przyp. red.*).

² Drejerska N., Znaczenie infrastruktury transportowej dla rozwoju regionów w krajach OECD, *Logistyka* nr 3/2010, (Dział „Logistyka – nauka”, artykuł na CD s. 12).

³ *Potrójne Europejskie Mezzogiorno. Wyzwania dla spójności w Europie*. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 24-25 września 2009 r.

Model polaryzacyjno-dyfuzyjny zakłada natomiast wspieranie biegunów wzrostu, co przy stworzeniu odpowiednich warunków dyfuzji w układzie międzyregionalnym i regionalnym, będzie wpływało pozytywnie na rozwój obszarów w ich bliższym i dalszym zasięgu. W dłuższym horyzoncie może mieć to pozytywny wpływ na zmniejszanie się zróżnicowań międzyregionalnych. W kontekście całej polskiej polityki gospodarczej, model ten proponowany jest w dokumencie „Polska 2030. Wyzwania rozwojowe”, jako model rozwojowy wzmacniający dynamikę wzrostu, sprzyjający pełniejszemu korzystaniu z szans i stopniowo usuwający coraz większej grupie regionów i społeczności przeszkody utrudniające udział w procesach rozwojowych. Autorzy „Polski 2030” przyjmują za naturalny element procesów gospodarczych nierównomierność tempa rozwoju ze świadomością zagrożeń, jakie wynikają z choćby czasowego wzrostu dysproporcji między regionami, grupami społecznymi czy sektorami gospodarki, przyznając, że polityka gospodarcza musi się odnaleźć wobec jednoczesnych wyzwań w zakresie likwidacji zapóźnień i wspierania kreacji nowych przewag konkurencyjnych. Dlatego obok wspierania biegunów wzrostu (czyli procesów polaryzacyjnych), trzeba przede wszystkim stworzyć warunki dla dyfuzji – tego wszystkiego, co będzie sprzyjało wyrównywaniu szans edukacyjnych oraz zwiększało dostępność transportową wszystkich obszarów w kraju⁴.

Ważną kwestią, konieczną do ustawicznego podkreślania, pozostaje jednak zapewnienie skutecznych mechanizmów dyfuzji procesów rozwojowych (na przykład poprzez dobrze rozbudowaną infrastrukturę komunikacyjną) z biegunów wzrostu na pozostałe obszary, tak aby w połączeniu z potencjałami endogenicznymi, te-

reny te również uczestniczyły w rozwoju społeczno-gospodarczym oraz aby zapewnić tam minimalne standardy dostępu do usług publicznych⁵.

Infrastruktura transportowa a Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

Prawie jedna piąta wszystkich ekspertyz wykonanych na użytek Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju dotyczyła zagadnień transportu, w tym zwłaszcza drogowego. Dowodzi to, jaką wagę resort rozwoju regionalnego przykłada do tego elementu zagospodarowania, który uważany jest zgodnie, nie tylko w opinii polskich specjalistów, za najsłabszy składnik polskiej przestrzeni⁶. W tym kontekście jednym z celów polskiej polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, zapisanej w projekcie KPZK, jest poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej⁷.

Zgodnie z zapisami KPZK, w odniesieniu do systemu transportowego polityka przestrzennego zagospodarowania kraju przede wszystkim będzie zmierzać do poprawy dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych. Jako najważniejsze traktowane będą inwestycje transportowe służące poprawie dostępności wewnętrznej kraju, w tym zwłaszcza pomiędzy największymi ośrodkami metropolii sieciowej, do tych ośrodków i w obrębie ich obszarów funkcjonalnych⁸. Podejście takie odpowiada więc na wyzwania modelu polityki regionalnej opartej na konkurencyjności i spójności.

W połowie kwietnia 2011 roku odbyło się podsumowanie konsultacji Koncepcji

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK). W trakcie spotkania, bazując na projekcie KPZK, rozwój sieci drogowej, kolejowej i lotnisk do roku 2030 w odniesieniu do stanu głównych elementów sieci transportowej w roku 2010 oraz obszary o najgorszej dostępności czasowej zostały przedstawione na szczegółowych mapach⁹.

Kolejnym krokiem w pracach nad KPZK będzie przedstawienie dokumentu ponownie Państwowej Radzie Gospodarki Przestrzennej, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu oraz Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, projekt KPZK 2030 zostanie przekazany do zatwierdzenia Radzie Ministrów.

Znaczenie infrastruktury transportowej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie

Podstawowym dokumentem programowym polskiej polityki regionalnej do roku 2020 jest Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie (KSRR). Rozwój infrastruktury transportowej jest potraktowany w KSRR przede wszystkim jako środek osiągnięcia jej dwóch pierwszych celów.

Cel pierwszy zakłada, zgodnie z modelem opartym na konkurencyjności i spójności, wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”). Infrastruktura transportowa jest obecna tam w następujących kierunkach działań¹⁰:

1. wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i inte-

⁴ Boni M. (red. nauk.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009, s. 3.

⁵ Drejerska N., *Dochoły i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 4 (53), Warszawa 2010, s. 27-34.

⁶ Biegański L., *Kierunki rozwoju transportu w ekspertyzach do KPZK*. [w:] W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad Projektem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 127.

⁷ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 25.01.2011 r., s. 91.

⁸ Ibidem, str. 92.

⁹ Ze względu na małą czytelność map dostosowanych do formatu publikacji niniejszego artykułu patrz: Żuber P., *Konferencja podsumowująca konsultacje społeczne i międzyresortowe KPZK 2030*. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 15.04.2011 r. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/Prezentacja_mapy_150411.pdf, slajdy 5-8 i 11-17 (dostęp 20.04.2011).

¹⁰ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, Dokument przyjęty 13.07.2010 r. przez Radę Ministrów, s. 90-96.

gracja ich obszarów funkcjonalnych poprzez:

- rozwijanie powiązań infrastrukturalnych między ośrodkami wojewódzkimi – węzłami sieci w układzie międzynarodowym i krajowym
- wspieranie rozwiązań integrujących przestrzeń funkcjonalnych obszarów miejskich w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz transportu zbiorowego (infrastruktury, taboru i rozwiązań organizacyjnych)

2. tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych i zwiększania ich absorpcji poza ośrodkami wojewódzkimi poprzez kompleksowy zestaw działań na rzecz integracji funkcjonalnej obszaru województw, zwiększenia oddziaływania największych ośrodków miejskich oraz wzmocnienia ich powiązań z ośrodkami subregionalnymi i lokalnymi oraz obszarami wiejskimi (między innymi przez poprawę dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich).

Publiczne inwestycje w infrastrukturę transportową są postrzegane jako oczywisty sposób przeciwdziałania objawom negatywnych tendencji gospodarczych, a więc również procesom marginalizacji np. obszarów/regionów problemowych. Jednakże, aby zapewnić ich znaczenie, nie tylko w krótkim okresie pobudzenia popytu na środki produkcji czy zasoby pracy, a przede wszystkim zagwarantować ekonomiczną efektywność nakładów w długim okresie, niezbędnym jest aby były one elementem zintegrowanego podejścia do procesów rozwojowych¹¹. Wyrazem takiego podejścia jest znaczenie infrastruktury transportowej w ramach drugiego celu KSRR, jakim jest budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”). W ramach tego celu zaplanowano następujące kierunki działań uwzględniające rozwój infrastruktury transportowej i transportu¹²:

1. wzmacnianie spójności w układzie krajowym poprzez między innymi two-

wienie infrastrukturalnych i instytucjonalnych warunków do zwiększania poziomu inwestycji,

2. wspieranie obszarów wiejskich o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe na przykład poprzez zwiększanie dostępności i jakości usług komunikacyjnych przy pomocy transportu zbiorowego,
3. przezwycięzanie niedogodności związanych z położeniem obszarów przygranicznych, szczególnie wzdłuż zewnętrznych granic UE na przykład poprzez rozbudowę sieci połączeń transgranicznych na obszarach o szczególnych warunkach geograficznych (przedzielonych rzekami, obszarami morskimi, górskimi itp.),
4. zwiększanie dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich na obszarach o najniższej dostępności poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury transportowej – drogowej i kolejowej oraz polepszanie jakości środków przewozu zbiorowego tak, aby skrócić czas dostępu przestrzennego; będzie to realizowane w ramach sektorowych programów rozbudowy infrastruktury transportowej i unowocześniania parku posiadanego taboru oraz uzupełniająco w ramach programów regionalnych w zakresie infrastruktury i środków transportu o znaczeniu wojewódzkim.

Wymiernym podsumowaniem niniejszego opracowania byłoby wskazanie, przynajmniej w przybliżeniu wielkości środków zaangażowanych w rozwój infrastruktury transportowej do roku 2020 w ramach polityk regionalnej i przestrzennej. Jest to jednak zadanie właściwie niewykonalne obecnie ze względu na trwające nadal działania zarówno organizacyjne jak i prawne, związane z wdrażaniem KSRR. Otwartym tematem pozostaje bowiem, niezwykle istotna z punktu widzenia infrastruktury transportowej, terytorializacja polityk publicznych. Zakłada ona bowiem ściśle powiązanie instrumentów polityki regionalnej

z instrumentami innych polityk krajowych wykazujących silne oddziaływanie terytorialne (polityka transportowa jest jednym z najlepszych przykładów takich polityk), czego rezultatem mogłoby być lepsze dopasowanie i ukierunkowanie krajowych środków publicznych na poziomie krajowym – będących w posiadaniu różnych ministrów sektorowych czy funduszy celowych oraz regionalnym – w posiadaniu JST, zapewniające spójne finansowanie przyjętych celów i największą efektywność, w tym w zakresie dostarczania dóbr i usług publicznych, również w zgodzie z zasadami: subsydiarności i wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego¹³.

Ponadto, rozpatrując perspektywę finansowania inwestycji infrastrukturalnych w ramach europejskiej polityki spójności (z której uzyskujemy znaczne środki na prowadzenie polskiej polityki regionalnej) w następnym okresie programowania po 2013 roku, istnieje znaczny stopień niepewności co do wielkości środków na nią planowanych. Biorąc pod uwagę fakt, że dyskutuje się nawet nad wyłączeniem finansowania rozwoju infrastruktury transportowej z polityki spójności, wszelkie szacowania wolumenu wsparcia finansowego są obarczone małym stopniem prawdopodobieństwa.

Zakończenie

Analiza podstawowych dokumentów polskiej polityki regionalnej – Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie oraz polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, wskazuje na świadomość i dużą wagę przywiązywaną do infrastruktury transportowej w instytucjach odpowiedzialnych za programowanie polityki regionalnej i przestrzennej w Polsce. Jest to uzasadnione zarówno dotychczasowymi doświadczeniami w prowadzeniu tych polityk, jak również pracami teoretyków rozwoju regionalnego i przestrzennego. Kwestie związane z rozwojem infrastruktury transportowej stanowią je-

¹¹ Drejerska N., Znaczenie infrastruktury transportowej dla rozwoju regionów w krajach OECD, *Logistyka* nr 3/2010, (Dział „Logistyka – nauka”, artykuł na CD s. 12).

¹² *Krajowa Strategia...* Op. cit., str. 119-135.

¹³ *Krajowa Strategia...* Op. cit., str. 77.

den z głównych narzędzi zwiększania dostępności terytorialnej kraju i znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w sformułowaniu jednego z celów polityki zagospodarowania przestrzennego kraju – jak to ma miejsce w przypadku KPZK, czy też są obecne jako instrumenty wsparcia konkurencyjności i osiągnięcia spójności w celach KSRR.

Przyjęty model polityki rozwoju regionalnego, oparty na konkurencyjności i spójności, uzasadnia również z jednej strony potrzebę wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej na obszarach już rozwiniętych w celu zwiększania ich konkurencyjności w wymiarze międzynarodowym, natomiast z drugiej strony wskazuje na znaczenie infrastruktury transportowej dla osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej polskich regionów.

Streszczenie

Zarówno wyniki badań i analiz teoretyków rozwoju regionalnego i przestrzennego, jak i podejście praktyków wyrażone w różnych dokumentach programowych są zgodne co do znaczenia infrastruktury transportu jako czynnika ważnego, ale niewystarczającego dla rozwoju regionów.

Celem opracowania jest identyfikacja znaczenia i kierunku wspierania rozwoju infrastruktury transportowej w ramach polskiej polityki regionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Realizacja tak określonego celu jest możliwa poprzez między innymi analizę podstawowych dokumentów polskiej polityki regionalnej – Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie oraz polityki przestrzennego zagospodarowania kraju – Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Transport infrastructure in Polish regional and spatial policies

Summary

Both results of research and analyses of theoreticians of spatial and regional development as well as experiences of

practitioners expressing in many programming documents indicate that transport infrastructure is important but not enough for development of regions. The aim of the paper is to identify role and support directions for transport infrastructure planned within Polish regional and spatial policies. Realization of such formulated aim is possible through an analysis of basic documents of Polish regional policy – the National Strategy for Regional Development 2010-2020: Regions, Cities, Rural Areas as well as spatial policy – the National Spatial Arrangement Concept 2030.

LITERATURA

1. Biegański L., *Kierunki rozwoju transportu w ekspertyzach do KPZK*. [w:] W poszukiwaniu dobrych kierunków. Materiały do dyskusji nad Projektem Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 127.
2. Boni M. (red. nauk.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
3. Drejerska N., *Dochody i wydatki publiczne jako elementy polityki rozwoju regionalnego w Polsce*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie, Polityki Europejskie, Finanse i Marketing, nr 4 (53), Warszawa 2010.
4. Drejerska N., *Znaczenie infrastruktury transportowej dla rozwoju regionów w krajach OECD*. Logistyka nr 3/2010.
5. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 25.01.2011 r.
6. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, Dokument przyjęty 13 lipca 2010 przez Radę Ministrów, str. 90-96.
7. *Potrójne Europejskie Mezzogiorno. Wyzwania dla spójności w Europie*. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 24-25.09.2009 r., Warszawa.
8. Żuber P., *Konferencja podsumowująca konsultacje społeczne i międzyresortowe KPZK 2030*. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 15.04.2011 r. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/Prezentacja_mapy_150411.pdf (dostęp 20.04.2011).