

Nina Drejerska¹

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Transport w debacie o przyszłości europejskiej polityki spójności

Wyniki badań społeczno-ekonomicznych prowadzonych przez przedstawicieli różnych ośrodków naukowych oraz organizacji międzynarodowych, czy to formie studiów przypadków czy statystycznych analiz modelowych, potwierdzają znaczenie infrastruktury transportowej dla rozwoju regionalnego, w tym również dla polityki spójności prowadzonej z poziomu całej Unii Europejskiej. Niemniej jednak, aby możliwy był jej pozytywny wpływ niezbędna jest obecność potencjałów endogenicznych danego regionu, na przykład odpowiedniego poziomu kapitału ludzkiego czy potencjału innowacyjnego².

Znaczenie infrastruktury transportowej jako czynnika koniecznego, ale nie wystarczającego dla rozwoju regionalnego nabiera również aktualnego wymiaru w kontekście debaty nad przyszłością polityki spójności, w której infrastruktura transportowa jest ważnym czynnikiem zarówno umożliwiającym dalszy rozwój regionów już wysoko rozwiniętych, tzw. „lokomotywu wzrostu”, ale jest też niezbędnym warunkiem rozprzestrzeniania impulsów rozwojowych do regionów słabo rozwiniętych i problemowych.

Należy również podkreślić, że debata nad przyszłością polityki spójności jest częścią szerszych prac na temat budżetu i przyszłych priorytetów UE na lata 2014 – 2020. Ma to więc wymierne znaczenie też dla polityki transportowej, ponieważ implikuje zarówno zależność pomiędzy polityką spójności a polityką transportową, jak również dostęp do środków na cele infrastrukturalne w ramach polityki spójności, szczególnie w sytuacji zgłaszanych propozycji wyłączenia

wsparcia rozwoju infrastruktury transportowej z polityki spójności.

Celem opracowania jest przedstawienie znaczenia transportu w debacie o przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej w oparciu o główne dokumenty będące wynikiem poszczególnych etapów debaty oraz prace zewnętrznych ekspertów wspierających podejmowanie decyzji na poziomie UE.

Czwarte Sprawozdanie w sprawie spójności

Obecne programy polityki spójności, w tym polskie programy operacyjne, są przewidziane na lata 2007-2013, ale debata nad jej przyszłością po roku 2013 rozpoczęła się konsultacjami społecznymi otwartymi w 2007 roku w następstwie publikacji Czwartego Sprawozdania w sprawie spójności. Infrastruktura transportowa została tam wskazana jako jeden z ważniejszych czynników decydujących o konkurencyjności regionów, ich rozwoju i poziomie zatrudnienia.

Obszerną część sprawozdania stanowią rozważania na temat zwiększenia atrakcyjności Europy i jej regionów warunkowanej w znacznym stopniu istnieniem między innymi wydajnego systemu transportowego³. Znajduje to potwierdzenie między innymi w przywołanym raporcie „European Cities Monitor”⁴, gdzie wyniki badania opinii decydentów biznesowych wskazują, że połączenia międzynarodowe z głównymi centrami gospodarczymi są trzecim najważniejszym kryterium przy wyborze lokalizacji dla inwestycji. To samo badanie donosi ponadto, że właśnie ten

aspekt decydenci uznają za kluczowy dla poprawy atrakcyjności lokalizacji. Potwierdza to znaczenie, jakie przywiązują do niej przedsiębiorstwa, podejmując decyzję o umiejscowieniu inwestycji.

Zauważono również, że stymulując osiągnięcie spójności i zbliżając regiony do siebie, inwestycje w transport podnoszą jednocześnie konkurencję między regionami, co ma implikacje zarówno dla pracowników, jak i przedsiębiorstw. Z tego względu realizacja potencjalnych korzyści ze zwiększenia dostępności uzależniona jest od konkurencyjności danego regionu, a niektóre regiony mogą znaleźć się w trudnym położeniu, gdy dokonają szerszego otwarcia na konkurencję z zewnątrz.

W Czwartym Sprawozdaniu w sprawie spójności wskazano również i podkreślono powszechnie znane dysproporcje w zakresie infrastruktury transportowej (drogowej, kolejowej i lotniczej) pomiędzy tzw. starą piętnastką UE a państwami, które później do niej przystąpiły. W tym kontekście Polska wymieniana była np. jako kraj w którym:

- obok Bułgarii i Rumunii, wskaźnik gęstości autostrad (definiowany jako stosunek długości autostrad do zaludnienia i powierzchni) w 2004 roku wynosił poniżej 30% średniej unijnej przy znaczącym wzroście transportu drogowego
- dostęp do lotów był znacznie niższy niż w większości krajów UE-15
- zanotowano duży wzrost morskiego ruchu towarowego w latach 2000 – 2003, szczególnie w Gdańsku; jeżeli jednak tempo wzrostu ma zostać utrzymane, muszą towarzyszyć mu inwestycje

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 Komisja Europejska, 2007: *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*. Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, str. 60.

⁴ *European Cities Monitor* to raporty opracowywane corocznie od 1990 r. przez Cushman & Wakefield globalną firmę świadczącą usługi doradcze na rynku nieruchomości. Połączenia międzynarodowe z głównymi centrami gospodarczymi zajmowały trzecie miejsce w rankingu najważniejszych kryteriów przy wyborze lokalizacji dla inwestycji wg *European Cities Monitor* na początku XXI wieku (do roku 2006).

w trasy przewozowe łączące okoliczne tereny

- wiele ośrodków regionalnych nie miało nadal połączeń z siecią autostrad; oprócz Warszawy, większość miast, w tym Poznań, Gdańsk, Lublin oraz Białystok, była ich pozbawiona
- występowały znaczące problemy z dostępnością niektórych regionów (województwa północno – wschodnie).

Sprawozdanie Regiony 2020

W sprawozdaniu „Regiony 2020”⁵, opublikowanym w listopadzie 2008 roku, zawarto wstępną analizę prawdopodobnego wpływu na regiony czterech największych wyzwań, z którymi zmagają się Europa: globalizacji, tendencji demograficznych, zmian klimatu oraz zużycia energii i jej dostaw. Wnioski wypływające ze sprawozdania opracowanego przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej stanowiły znaczący przyczynek do rozważań nad przyszłością europejskiej polityki spójności.

Kwestia transportu nie została bezpośrednio poddana analizie w powyższym sprawozdaniu. Niemniej jednak transport był w nim uwzględniony jako jedno z ważnych przeznaczeń energii. Indeks energetyczny (jeden z czterech analizowanych aspektów oprócz globalizacji, zmian demograficznych i zmian klimatu), opisujący narażenie na zmiany na rynkach energetycznych, zbudowany został bowiem na podstawie czterech zmiennych, wśród których jedna obejmowała konsumpcję energii przez gospodarstwa domowe wraz z transportem prywatnym, a druga konsumpcję energii przez przemysł rolnictwo i usługi oraz transport towarowy.

Infrastruktura transportowa wymieniona została również jako jedna z kwestii problemowych, w kontekście wydatków związanych z jej utrzymaniem w regionach o silnych procesach migracyjnych i znacznym odpływie ludności.

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej opracowała również raport

pod tytułem „Regionalne wyzwania w perspektywie roku 2020 – dysproporcje między regionami i przyszłe wyzwania”⁶, opublikowany w listopadzie 2009 roku, a stanowiący syntezę pięciu raportów zajmując się oceną skutków wyzwań czekających regiony w zakresie:

- globalizacji
- zmian demograficznych
- zmian klimatu
- zrównoważonego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię
- zagrożeń społecznych.

W raporcie poświęconym wyzwaniom związanym z zapotrzebowaniem na energię⁷ również podkreślano, że zwiększenie kosztów energii powoduje wzrost kosztów transportu, co z kolei wpływa na zwiększenie różnicowań zarówno pomiędzy regionami jak i wewnątrz regionów. Wysokie koszty transportu umacniają bowiem rozwój dotychczasowych „lokomotywu wzrostu”, nie sprzyjając lokowaniu nowych inwestycji na obszarach peryferyjnych. Dla polityki spójności skutkuje to umacnianiem procesów polaryzacyjnych, a w konsekwencji koniecznością opracowania i wdrażania bardziej skutecznych instrumentów dyfuzji procesów rozwojowych poza tradycyjne centra rozwoju.

Raport F. Barca

Aktywnym moderatorem dyskusji o przyszłości polityki spójności była polska komisarz ds. polityki regionalnej, Danuta Hübner, która wzięła udział w konferencji „Przyszłość polityki spójności a spójność terytorialna” zorganizowanej przez Prezydencję Czeską Unii Europejskiej w Pradze w dniach 26-27 marca 2009 roku. Następnie przedstawiła zarys przyszłej polityki spójności⁸ (Refleksja nad przyszłością Polityki Spójności) podczas nieformalnego spotkania ministrów rozwoju regionalnego w Mariańskich Łąźniach (Republika Czeska), w dniach 23-24 kwietnia 2009 roku. Wskazano tam, że redukcja różnicowań pomiędzy regionami nie jest celem samym w sobie, ale fundamentem harmonijnego rozwoju i integracji europejskiej. Jakkolwiek, aby

móc wykorzystać pełen potencjał wszystkich regionów, również tych najbiedniejszych, wiele regionów wymaga zniwelowania luk infrastrukturalnych, jakie dzielą je od regionów wysokorozwiniętych, w zakresie między innymi transportu czy technologii informatycznych.

Szerokim echem w debacie na temat przyszłości polityki spójności odbiła się kolejna inicjatywa komisarz Danuty Hübner, a mianowicie publikacja w kwietniu 2009 roku niezależnego raportu Fabrizio Barca „Program dla zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane terytorialnie w osiągnięciu celów i oczekiwań Unii Europejskiej”. Autorzy raportu wskazują na potrzebę koncentracji zasobów w ramach kilku wspólnych europejskich kwestii priorytetowych: innowacje, zmiany klimatyczne, migracja, dzieci, umiejętności oraz starzenie się. Aspekty transportowe, szczególnie w zakresie transportu publicznego, są obecne między innymi w priorytecie związanym z migracją, jako istotny element całego spektrum usług publicznych determinujących sytuację ludzi przenoszących się w celach zarobkowych do określonych obszarów UE, ludzi zamieszkujących te obszary, do których napływają imigranci oraz ludzi doświadczających (tak w Europie jak i poza nią) odpływu ludności ze swojego miejsca zamieszkania.

Transport, wskazany jest również w raporcie F. Barca jako jeden z podstawowych warunków rozprzestrzeniania procesów rozwojowych. Mianowicie, powołując się na panujące przekonanie co do znaczenia aglomeracji jako jednego z kluczowych aspektów, podkreślono jednocześnie, że nie jest ona jedynym czynnikiem napędzającym wzrost i rozwój. Wzrost regionu wymaga zwłaszcza wystąpienia silnych „skutków sieci”, to jest wykorzystania przez region wzrostu innych lokalizacji – poprzez transport, energię, infrastrukturę telekomunikacyjną i inne powiązania. W przypadku aglomeracji tworzącej się, to jest takiej, która wciąż się powiększa, znaczące decyzje w zakresie polityki publicznej z pewnością są odpowiedzialne

⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, *Regions 2020. An assessment of future challenges for EU regions*. Bruksela 2008.

⁶ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Regional challenges in the perspective of 2020. Regional disparities and future challenges*. Bruksela 2009.

⁷ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Regional challenges in the perspective of 2020. Regional disparities and future challenges. Background report on energy*. Bruksela 2009. s. 12, 80.

⁸ *Reflection paper on future Cohesion Policy*. Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariańskie Łąźnie, 22-24 kwiecień 2009.

za zapewnienie dóbr i usług publicznych potrzebnych rosnącej liczbie ludności, np. wykorzystania terenu, połączeń transportowych, wewnętrznej sieci transportu, itp. Niektóre z tych decyzji są podejmowane przez władze lokalne, ale często wymagają prawodawstwa krajowego, interwencji finansowej na skalę krajową oraz skoordynowanych polityk w całym kraju⁹.

Dalsza debata o przyszłości polityki spójności

W październiku 2008 roku Komisja Europejska przyjęła Zieloną Księgę w sprawie spójności terytorialnej, co rozpoczęło trwające do końca lutego 2009 roku konsultacje społeczne między innymi z władzami regionalnymi i lokalnymi w celu osiągnięcia lepszego rozumienia spójności terytorialnej i jej konsekwencji dla przyszłości polityki regionalnej UE.

Jako jedną z podstaw zrównoważonego i harmonijnego rozwoju wskazano w niej tworzenie połączeń między terytoriami mające na celu przewyższanie odległości, co miałyby oznaczać obecnie między innymi zapewnienie dobrych połączeń w zakresie transportu intermodalnego, a co z kolei obejmuje budowanie dróg lub połączeń kolejowych pomiędzy miastami, infrastruktury transportu śródlądowego, rozwijanie sieci transportu intermodalnego i zaawansowanych systemów zarządzania ruchem.

Ważnym aspektem poruszonym w Zielonej Księdze jest podkreślenie znaczenia koordynacji pomiędzy politykami sektorowymi i terytorialnymi UE w celu zmaksymalizowania synergii i unikania ewentualnych konfliktów. Z jednej bowiem strony Wspólna Polityka Transportowa jest jedną z trzech najstarszych, fundamentalnych polityk wspólnotowych¹⁰, z drugiej natomiast ma niezaprzeczalny

wpływ na spójność terytorialną poprzez jej skutki dla lokalizacji działalności gospodarczej i rozmieszczenia osadnictwa oraz odgrywa szczególnie ważną rolę w podnoszeniu jakości połączeń z regionami mniej rozwiniętymi¹¹.

Wyniki konsultacji społecznych na temat Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej zostały przedstawione w czerwcu 2009 roku w Szóstym Sprawozdaniu okresowym na temat spójności gospodarczej i społecznej.

Postrzeganie znaczenia transportu przez uczestników konsultacji okazało się zbieżne z jego pozycją zaproponowaną przez Komisję w Zielonej Księdze. Mianowicie w Szóstym Sprawozdaniu stwierdzono, że osiągnięto wyraźny konsensus, zakładający że polityki publiczne na różnych poziomach powinny brać pod uwagę terytorialne skutki polityki, tak aby unikać efektów przeciwnych do zamierzonych. Dotyczy to szczególnie polityk europejskich mających skutki o charakterze terytorialnym; chodzi tu o polityki dotyczące spójności, transportu (...)¹².

W listopadzie 2009 roku „Notre Europe”¹³ rozpoczęło debatę na temat roli i celów polityki spójności w oparciu o dokument opracowany przez Dirka Ahnera, dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej: *What do you really know about European cohesion policy?* („Co tak naprawdę chcesz wiedzieć o europejskiej polityce spójności?”). Ahner wskazuje na 3 kluczowe cele operacyjne polityki spójności¹⁴:

- wsparcie konkurencyjności oraz warunków sprzyjających wzrostowi osiągane głównie poprzez inwestycje w transport i telekomunikację
- promocja zatrudnienia i szans na rynku pracy
- jakość środowiska naturalnego chroniona między innymi takimi instrumenta-

mi jak promocja czystego pro-środowiskowego transportu publicznego.

Promocja integracji i współpracy pomiędzy regionami UE jest ponadto wspierana przez dwa dodatkowe cele operacyjne polityki spójności, jakimi są: rozwój infrastruktury międzyregionalnej (transportowej i telekomunikacyjnej) oraz promocja współpracy międzyregionalnej na przykład w postaci wspólnych przygranicznych aktywności gospodarczych. Ahner zauważa ponadto znaczenie polityki spójności dla realizacji celów innych polityk wspólnotowych, w tym dla polityki transportowej. Podkreśla więc w ten sposób również drugi kierunek zależności, poza wspomnianym wcześniej wpływem polityki transportowej na politykę spójności, również wpływ polityki spójności na realizację celów wspólnej polityki transportowej.

W końcu kadencji Komisji Europejskiej (pod przewodnictwem José Barroso na lata 2004-2009), komisarz Paweł Samecki¹⁵ przedstawił w dokumencie programowym orientację na temat przyszłości polityki spójności. W koncepcji tej kwestie związane z transportem również zostały usytuowane jako ważne aspekty polityki spójności, chociażby jako element celu zakładającego wsparcie rozwoju obszarów problemowych, poprzez na przykład zniwelowanie luki w rozwoju infrastruktury transportowej czy telekomunikacyjnej czy celu zakładającego przyspieszenie integracji przygranicznej, poprzez rozwój współpracy na przykład w ramach europejskich makroregionów w zakresie zapewnienia dóbr publicznych, np. transportu publicznego. Komisarz Samecki zaproponował również sformułowanie tak zwanego Single Strategic Framework – dokumentu, który stanowiłby szansę na zintegrowanie systemów wdrażających różne fundusze UE realizujące różne polityki, w tym politykę transportową¹⁶.

⁹ Barca F., 2009: *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, str. 17-18.

¹⁰ Rakowska J., *Transformacja Wspólnej Polityki Transportowej UE*. Logistyka 2010, nr 3, s. 1-11.

¹¹ Komisja Wspólnot Europejskich 2010, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*. Bruksela 2008, s. 10.

¹² Komisja Wspólnot Europejskich, *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej*. Bruksela 2009, s. 14.

¹³ Stowarzyszenie założone przez Jacques Delors (byłego przewodniczącego Komisji Europejskiej) w 1996 r. uczestniczące aktywnie w debacie i analizie polityk UE oraz przygotowywanie konkretnych propozycji rozwiązań w ramach tychże polityk.

¹⁴ Ahner D., 2009: *What do you really know about European cohesion policy?* http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/ECP_rational_and_objectives.pdf (dostęp 15.04.2011), s. 3-4.

¹⁵ zastąpił Danutę Hübner na stanowisku komisarza ds. polityki regionalnej od lipca 2009 r.

¹⁶ Samecki P., 2009: *Orientation paper on future cohesion policy*. http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (dostęp 15.04.2011).

Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Również Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej opublikowany w listopadzie 2010 roku wskazuje transport i jego infrastrukturę jako czynnik o istotnym znaczeniu dla rozwoju gospodarczego regionów, zmniejszający czas podróży oraz koszty produkcji i podnoszący poprzez to poziom konkurencyjności. Transport ułatwia także konsumentom, pracownikom i firmom dostęp do rynków i stanowi istotny element atrakcyjności regionu dla inwestorów. Lepsze połączenia transportowe między regionami i państwami ułatwiają dostęp do unijnych rynków, co może przyczynić się do powstania nowych możliwości rozwoju. Z drugiej strony podnoszą one jednak poziom konkurencji pomiędzy poszczególnymi regionami, co może wyrzucić negatywny wpływ zarówno na przedsiębiorstwa, jak i na pracowników. Całkowity wpływ zależy od zdolności regionu do wykorzystania i dalszego rozwijania swojej przewagi konkurencyjnej.

Wskazując jednak potrzebę ściślejszej koordynacji między rozwojem regionalnym a innymi obszarami polityki UE i poszczególnych państw kładzie również nacisk na szereg innych kwestii związanych z transportem a przyczyniających się do rozwoju. Stwierdzono, bowiem, że sam dobry system transportowy to za mało, aby zapewnić rozwój regionalny. Wpływ inwestycji w transport oraz innego rodzaju infrastrukturę na wyniki gospodarcze zależy także od zdolności regionu do ich efektywnego wykorzystania, jak również od inwestycji w inne czynniki o istotnym znaczeniu dla rozwoju, takie jak kapitał ludzki i innowacje. Tłumaczy to częściowo występowanie znacznych różnic pomiędzy regionami w zakresie zwrotu z inwestycji w infrastrukturę¹⁷.

Piąte Sprawozdanie w sprawie spójności kontynuuje również porównania mię-

dzy krajami w UE w zakresie infrastruktury transportowej dochodząc do podobnych wniosków jak w Czwartym Sprawozdaniu, między innymi o znacznym stopniu zróżnicowania rozwoju i stanu infrastruktury drogowej w krajach tak zwanej starej piętnastki w porównaniu z nowymi krajami członkowskimi czy na przykład o podobnej gęstości sieci linii kolejowych, ale znaczących różnicach w jej jakości. Nowym sposobem wykazania różnic w zakresie jakości infrastruktury w poszczególnych regionach jest porównanie aktualnej dostępności do scenariuszy wysokiej i niskiej prędkości. Porównanie dostępności do scenariusza niskiej prędkości uwypukla regiony korzystające z istniejących autostrad. Większość regionów w Niemczech, Austrii i Francji korzysta z rozbudowanej sieci autostrad, podczas gdy bardziej równomierne rozmieszczenie dróg szybkiego ruchu zwiększyłoby znacznie dostępność północnej i wschodniej Polski oraz całego obszaru Rumunii¹⁸.

ESPON

Dyskusje na temat spójności terytorialnej prowadzone już na początku lat 90. XX wieku przyniosły również wymierne i praktyczne rezultaty. Podkreślano wtedy znaczenie współpracy terytorialnej i głównych kierunków rozwojowych europejskich terytoriów. Doprowadziło to do opracowania programów współpracy (INTERREG) oraz do utworzenia Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Planowania Przestrzennego (ESPON). ESPON jest programem badawczym dotyczącym rozwoju przestrzennego, związanym z funduszami strukturalnymi UE. Program rozpoczął się w 2002 roku i jest finansowany częściowo ze środków Programu Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG III oraz częściowo przez kraje członkowskie oraz Islandię, Norwegię i Szwajcarię. Celem programu jest zapewnienie politykom i praktykom na poziomie wspólnotowym, krajowym oraz regionalnym systematycznej, nowej i porównywalnej wiedzy na temat trendów w rozwoju

terytorialnym Europy oraz wpływu wdrażanych polityk na regiony i obszary europejskie. Wiedza ta ma bezpośrednio wspierać formułowanie i realizowanie zadań strategicznych. Program ESPON ma dostarczać wiedzy wykraczającej poza standardowe, tradycyjne analizy sporządzane przez Komisję Europejską¹⁹.

Jedną z aktywności w ramach sieci ESPON jest ESPON EDORA, projekt realizowany przez UHI Millennium Institute z Wielkiej Brytanii oraz 15 partnerów z pozostałych krajów UE w tym dwóch partnerów z Polski: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN oraz Środkowoeuropejskie Forum Badań Mi-gracyjnych i Ludnościowych. Głównym celem projektu EDORA było lepsze zrozumienie szans i wyzwań rozwojowych stojących przed obszarami wiejskimi w Europie. Badanie miało na celu dostarczenie wiedzy wpierającej powstawanie programów rozwojowych obszarów wiejskich, szczególnie w kontekście tworzenia miejsc pracy oraz zmiany społecznej. Wyniki badania mają natomiast wspierać praktyczne wdrażanie celów polityki przestrzennej oraz zasad wskazanych przez Piąty Raport Spójności UE oraz Zieloną Księgę w sprawie Spójności Terytorialnej UE²⁰.

Jednym z aspektów analizowanych w ramach ESPON jest także infrastruktura transportowa i transport oraz ich wpływ na osiąganie wyznaczonych celów polityki spójności. W tym kontekście ciekawym jest analiza zależności pomiędzy dostępnością a poziomem rozwoju gospodarczego, dokonana wprawdzie na podstawie danych za rok 2006, niemniej interesująca ze względów metodologicznych.

W przeprowadzonej analizie powołano się na Agendę Terytorialną dla Unii Europejskiej, według której mobilność i dostępność są kluczowymi warunkami rozwoju gospodarczego wszystkich regionów UE²¹. Więć regiony o dużej dostępności do środków produkcji, zaopatrze-

¹⁷ Komisja Europejska, *Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 57.

¹⁸ Ibidem, s. 57-60.

¹⁹ http://www.espon.pl/strona/program_espon (dostęp 15.04.2011)

²⁰ <http://www.espon.pl/strona/raporty> (dostęp 15.04.2011)

²¹ *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion. Lipsk, 24-25 maja 2007, str. 6.

nia i rynków zbytu to generalnie obszary o wysokim poziomie rozwoju, zdolne do dalszej poprawy swojej pozycji konkurencyjnej. Dlatego też ważnym pytaniem polityki, w tym polityki spójności, jest pytanie czy faktycznie dostępność europejskich regionów pokrywa się z poziomem ich rozwoju gospodarczego. W tym celu w ramach sieci ESPON porównano potencjalną dostępność multimodalną regionów z poziomem PKB-PPS *per capita* (Purchasing Power Standard – PPS, PKB mierzony parytetem siły nabywczej w celu wyeliminowania różnic w cenach w poszczególnych krajach; patrz rysunek 1). Potencjalna dostępność została obliczona na podstawie liczby ludności w podregionach (NUTS 3) oraz wysiłku (czasu,

odległości), aby do nich dotrzeć. Model dostępności opracowany przez ESPON mierzy minimalny czas dojazdu pomiędzy wszystkimi podregionami, integrując w przypadku tej analizy zarówno dostępność transportem drogowym, kolejowym i lotniczym. Reasumując, potencjalna dostępność opisuje jak łatwo mieszkańcy jednego regionu mogą dotrzeć do mieszkańców pozostałych regionów UE.

Obszary o jednocześnie wyższej, niż średnia, potencjalnej dostępności i wyższym, niż średnia poziomie PKB oraz obszary o jednocześnie niższej niż średnia dostępności i niższym niż średnia, poziomie PKB stanowią 69% analizowanych re-

gionów, co wskazuje na istnienie relacji pomiędzy dostępnością a rozwojem gospodarczym.

Powyższa mapa pozwoliła również na wyciągnięcie następujących wniosków:

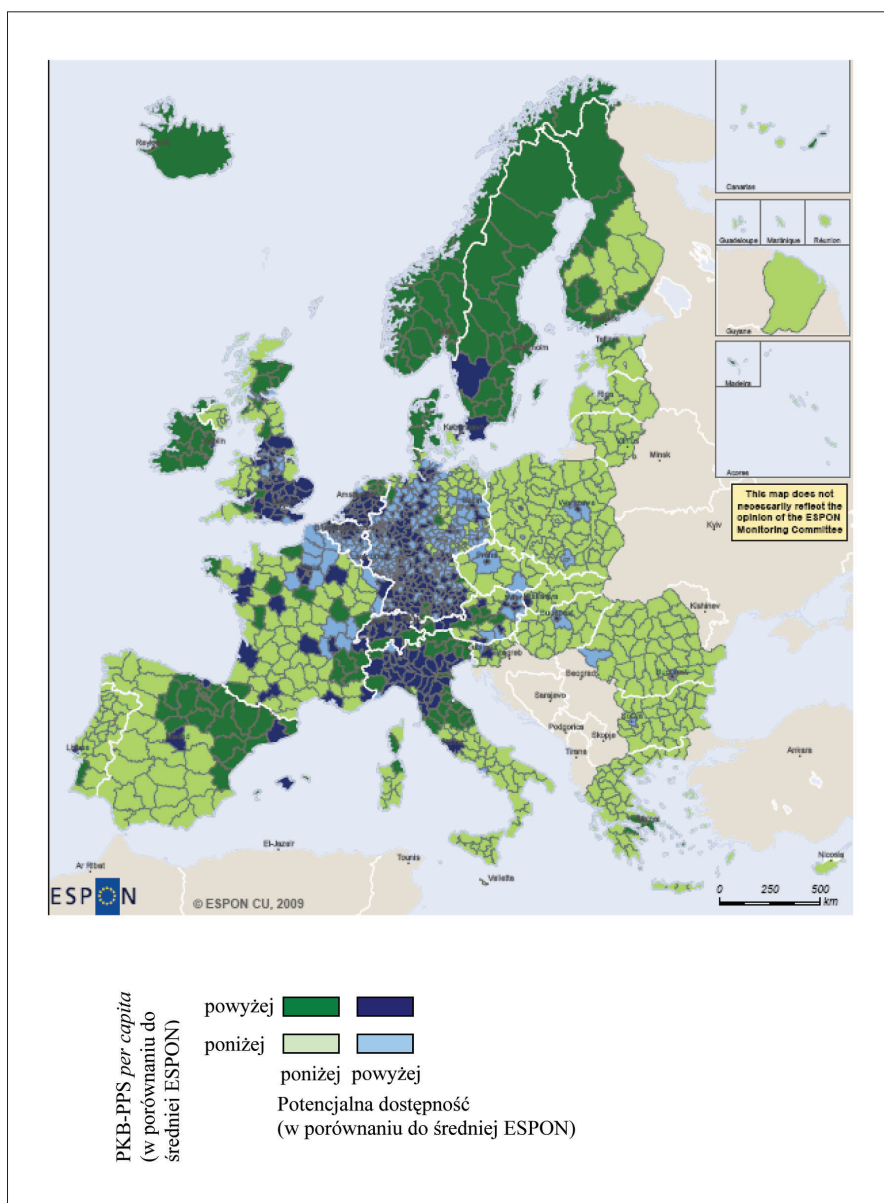
1. prawie 1/3 regionów charakteryzuje się wysoką potencjalną dostępnością (kolor granatowy na mapie). Są one ulokowane głównie w gospodarczym centrum Europy, tak zwanym Pentagonie. Warto zaznaczyć, że większość pozostałych regionów na tym obszarze to regiony o PKB niższym niż średnia, ale o wysokiej dostępności (kolor błękitny na mapie). Ta sama zależność występuje dla stolic państw – podwójnie pozytywna sytuacja, a otoczone są one obszarami o dużej dostępności ale niższym PKB. Jest to szansą dla obszarów otaczających – ze względu na dużą dostępność, a impulsy rozwojowe mogą tam łatwiej dotrzeć,

2. ponad 1/8 europejskich regionów charakteryzuje się niskim poziomem dostępności, ale wysokim PKB (kolor ciemno zielony na mapie), na przykład kraje skandynawskie, Irlandia, północno-wschodnia Hiszpania czy północne Włochy. Rodzi się więc pytanie, jak osiągnięto wysoki poziom rozwoju gospodarczego pomimo gorszej dostępności i na przykład niskiej gęstości zaludnienia. W krajach skandynawskich zostało to osiągnięte poprzez lokowanie na obszarach peryferyjnych przemysłu wysokich technologii, jednostek badawczo-rozwojowych czy edukacyjnych,

2. ponad 1/3 europejskich regionów charakteryzuje się niższymi, niż średnia, poziomami rozwoju gospodarczego i potencjalnej dostępności (kolor jasno zielony na mapie). Regiony te stoją przed podwójnym wyzwaniem i wymagają zwiększonej uwagi w osiąganiu celu spójności terytorialnej. Wymagają one zastosowania całego zestawu instrumentów zwiększających ich dostępność.

Zakończenie

Polityka spójności wydaje się być tradycyjnie i nierozdzielnie związana z kwestiami transportowymi, szczególnie w zakresie infrastruktury transportowej. Potwierdza to przeprowadzona analiza



Rys. 1. PKB-PPS *per capita* vs. potencjalna dostępność multimodalna w 2006 r.

Źródło: http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_MapsOfTheMonth/map0907.html (dostęp 15.04.2011).

dokumentów stanowiących wyniki kolejnych etapów debaty nad przyszłością polityki spójności. Transport i jego infrastruktura są postrzegane przede wszystkim jako instrument do osiągnięcia fundamentalnych celów polityki spójności ale również bywają postrzegane jako, co prawda operacyjny, ale też cel sam w sobie. Odłączenie kwestii transportowych z obszaru interwencji polityki spójności zuboży z pewnością zakres instrumentów jej oddziaływania na niwelowanie różnic pomiędzy regionami i znacząco osłabi jej znaczenie w grupie polityk wspólnotowych.

Streszczenie

W artykule przedstawiono rolę transportu i infrastruktury transportowej w debacie nad przyszłością polityki spójności. W oparciu o najważniejsze dokumenty będące wynikiem kolejnych etapów debaty prześlędzono miejsce transportu w europejskiej polityce spójności i jego znaczenie dla rozwoju regionów Unii Europejskiej. Na podstawie przeprowadzonej analizy oraz wyników prac ekspertów wspierających podejmowanie decyzji na poziomie UE można stwierdzić, że transport jest niezmiennie postrzegany jako czynnik podstawowy ale niewystarczający dla rozwoju gospodarczego, a poprzez to przyczyniający się do realizacji celu spójności terytorialnej Europy.

Transport in the debate on the future of the European cohesion policy

Summary

The article presents a role of transport and transport infrastructure in the debate on the future of the European cohesion policy. Place of transport in cohesion policy and its role for regional development were determined on the base of the most important documents representing subsequent phases of the debate. The conducted analysis as well as works of independent experts supporting taking decisions on the EU level allow to concluding that transport has been still perceived as a basic but not sufficient factor of economic development contributing to achieving territorial cohesion in Europe.

LITERATURA

1. Ahner D., 2009: *What do you really know about European cohesion policy?* http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/ECP_rational_and_objectives.pdf (dostęp 15.04.2011).
2. Barca F., 2009: *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
3. Cushman & Wakefield, *European Cities Monitor*, edycje 2001-2010.
4. Drejerska N., 2010: *Znaczenie infrastruktury transportowej dla rozwoju regionów w krajach OECD.* Logistyka nr 3/2010.
5. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Regional challenges in the perspective of 2020. Regional disparities and future challenges.* Bruksela 2009.
6. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, *Regional challenges in the perspective of 2020. Regional disparities and future challenges. Background report on energy.* Bruksela 2009.
7. http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_MapsOfTheMonth/map0907.html (dostęp 15.04.2011)
8. http://www.espon.pl/strona/program_espon (dostęp 15.04.2011)
9. <http://www.espon.pl/strona/raporty> (dostęp 15.04.2011)
10. Komisja Europejska, *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej.* Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007.
11. Komisja Europejska, *Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.* Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.
12. Komisja Wspólnot Europejskich, *Regions 2020. An assessment of future challenges for EU regions.* Bruksela 2008.
13. Komisja Wspólnot Europejskich, *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę.* Bruksela 2008.
14. Komisja Wspólnot Europejskich, *Szóste sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej.* Bruksela 2009.
15. Rakowska J., 2010: *Transformacja Wspólnej Polityki Transportowej UE.* Logistyka nr 3/2010.
16. *Reflection paper on future Cohesion Policy.* Informal Meeting of Ministers for Regional Policy, Mariańskie Łaźnie, 22-24 kwiecień 2009.
17. Samecki P., 2009: *Orientation paper on future cohesion policy.* http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/pawel_samecki_orientation_paper.pdf (dostęp 15.04.2011)
18. *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions.* Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion. Lipsk, 24-25 maja 2007.