PRACE NAUKOWE UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO WE WROCŁAWIU nr 95
Jaka polityka spójności po roku 2013? 2010

Aleksandra Koźlak
Uniwersytet Gdański

MOŻLIWOŚCI POPRAWY SPÓJNOŚCI TERYTORIALNEJ UE W KONTEKŚCIE ROZWOJU SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie problematyki rozwoju systemów transportowych w kontekście poprawy spójności regionów Unii Europejskiej. Omówiono istotę i ewolucję polityki w zakresie spójności terytorialnej w UE. Zwiększenie spójności terytorialnej wymaga poprawy dostępności transportowej wielu regionów. Polityka transportowa ma niezaprzeczalny wpływ na spójność terytorialną przez jej skutki dla lokalizacji działalności gospodarczej i rozmieszczenia osadnictwa. Odgrywa ona szczególnie ważną rolę w podnoszeniu jakości połączeń z regionami słabiej rozwiniętymi. W ostatniej części artykułu skoncentrowano się na możliwościach poprawy spójności terytorialnej w Polsce poprzez oddziaływanie na system transportowy.

Słowa kluczowe: spójność terytorialna, systemy transportowe, infrastruktura transportu, transeuropejska sieć transportowa.

1. Wstęp

Unia Europejska kładzie szczególny nacisk na realizację polityki spójności, w tym spójności terytorialnej, która – oprócz spójności ekonomicznej i społecznej – jest warunkiem koniecznym osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Wzmocnienie spójności terytorialnej następuje głównie przez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, zapewniającej poprawę dostępności i przestrzenne zintegrowanie regionów.

Położenie przestrzenne określonego regionu wpływa na jego uprzywilejowanie w stosunkach społeczno-gospodarczych lub może być przyczyną marginalizacji. Niewystarczający dostęp do systemu transportowego o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, brak dobrych połączeń z centrum gospodarczo-politycznym stanowi podstawowy czynnik determinujący regionalną peryferyjność i jest poważną przeszkodą w poprawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego takiego obszaru. Realizacja inwestycji transportowych odgrywa zatem istotną rolę w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych. Celem artykułu jest przedstawienie problematyki

rozwoju systemów transportowych w kontekście poprawy spójności regionów Unii Europejskiej.

2. Istota spójności terytorialnej

Od momentu wejścia do Unii Europejskiej polska przestrzeń stała się integralną częścią przestrzeni europejskiej, podlegającą europejskim zasadom polityki spójności. Termin „spójność" nie jest pojęciem jednoznacznym, jednak najczęściej jest on wykorzystywany do określenia stopnia, do którego rozbieżności w zakresie dobrobytu społecznego i gospodarczego między regionami lub krajami w obrębie Wspólnoty są politycznie i społecznie akceptowane[1]. Unia Europejska dąży do poprawy spójności regionów, czyli do zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju terytorialnym, co jest warunkiem wzmocnienia potencjału gospodarczego i konkurencyjności całego ugrupowania. Prowadzenie polityki spójności zostało ustanowione na mocy traktatu o Wspólnocie Europejskiej, ale komponent terytorialny został dodany znacznie później.

Pierwszym oficjalnym dokumentem, w którym została uwzględniona spójność terytorialna, był traktat amsterdamski, jednak pojęcie to nie zostało w nim zdefiniowane. Niemniej jednak przez wprowadzenie koncepcji spójności terytorialnej stworzył on podwaliny dla planowania przestrzennego na szczeblu europejskim. Koncepcja ta była następnie rozwijana przez Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego (ESDP), raporty na temat spójności oraz Europejskie Obserwatorium Planowania Przestrzennego (ESPON). Włączenie terytorialnego wymiaru do polityki spójności nastąpiło dopiero w traktacie konstytucyjnym Unii Europejskiej przyjętym w październiku 2004 r. i zostało to utrzymane również w nowszych dokumentach[2].

Mimo iż dążenie do poprawy spójności terytorialnej jest jednym z podstawowych celów polityki spójności Unii Europejskiej, to nie została ona precyzyjnie zdefiniowana. W dokumentach UE wskazuje się, że celem spójności terytorialnej jest wspieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju wszystkich obszarów przez odwołanie się do ich terytorialnych cech i zasobów[3]. Oznacza to, że celem osiągnięcia stanu spójności terytorialnej nie powinno być wyłącznie eliminowanie różnic, ale wypracowanie takich mechanizmów, które pozwolą na rozwój konkurencyjności na podstawie potencjału endogenicznego obszarów, rozprzestrzeniania, absorbowania i udoskonalania innowacji pochodzących z ośrodków wzrostu.

---

[1] W. Molle, J. Djarova, *Enhancing the Effectiveness of Innovation: New Roles for Key Players*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2009, s. 185.

[2] K. Mirwaldt, I. McMaster, J. Bachtler, *Reconsidering Cohesion Policy: the Contested Debate on Territorial Cohesion*, European Policies Research Centre, Glasgow, March 2009, s. 1.

[3] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności w siłę*, COM(2008) 616, wersja ostateczna.

Tabela 1. Ważniejsze etapy ewolucji podejścia do spójności terytorialnej

Termin	Instytucja/ dokument	Podstawowe ustalenia
1999 (maj)	ESPD	– podkreślono przestrzenną nierównowagę i terytorialny wpływ różnych dziedzin polityki wspólnotowej, – określono trzy główne cele polityki przestrzennej: a) rozwój policentryczny, b) dostęp do infrastruktury i wiedzy, c) rozsądne zarządzanie dziedzictwem naturalnym i kulturowym, – sformułowano 60 propozycji dla polityki publicznej na różnych poziomach
2001 (styczeń)	Drugi raport spójności	– jeden rozdział poświęcono spójności terytorialnej i podkreślono poważne przestrzenne dysproporcje w całej Europie, – połączono spójność terytorialną ze spójnością gospodarczą i społeczną
2004 (luty)	Propozycje budżetu	– przedstawiono trzy cele funduszy strukturalnych: a) konwergencję, b) konkurencyjność i zatrudnienie oraz c) współpracę terytorialną
	Trzeci raport spójności	– połączono spójność z celami Strategii lizbońskiej,
2004 (kwiecień)	Okresowy raport spójności terytorialnej	– określono spójność terytorialną jako „zrównoważony podział działalności człowieka w całej Unii Europejskiej”, – opisano zróżnicowanie terytorialne w niektórych wymiarach i zauważono, że dalsze rozszerzenie UE nie powinno go pogłębić
2004 (listopad)	Ministerialne spotkanie w Rotterdamie	– wskazano trzy podejścia do osiągnięcia spójności terytorialnej: a) skupienie polityki spójności na zróżnicowanych potencjałach rozwojowych obszarów (kapitale terytorialnym regionów), b) wzmocnienie regionalnych mocnych stron, połączeń wewnątrz-/ międzyregionalnych i procesu integracji oraz c) wspieranie spójności wszystkich sektorowych i horyzontalnych rodzajów polityki UE z uwzględnieniem ich wpływu przestrzennego
2006 (październik)	Strategiczny przewodnik dla spójności	– zawierał rozdział poświęcony wymiarowi terytorialnemu polityki spójności, – zasugerowano, że inne znaczenie powinno być przypisane spójności terytorialnej w każdym państwie członkowskim
2007 (maj)	Czwarty raport spójności	– dokonano aktualnej analizy zróżnicowań terytorialnych, – zwrócono uwagę na koncentrację działalności w regionach stołecznych oraz pogłębianie się nierówności regionalnych w niektórych krajach, – wskazano działania służące poprawie spójności terytorialnej
	Agenda terytorialna	– określono sześć terytorialnych priorytetów UE, – ustalono program działań dla osiągnięcia tych priorytetów
2008 (wrzesień/ październik)	Zielona księga spójności terytorialnej	– wymieniono elementy spójności terytorialnej – sformułowano wiele pytań do dalszej dyskusji

Źródło: opracowanie na podstawie K. Mirwaldt, I. McMaster, J. Bachtler, *Reconsidering Cohesion Policy: the Contested Debate on Territorial Cohesion*, European Policies Research Centre, Glasgow, March 2009, s. 5.

Spójność terytorialna jest pojęciem bardzo szerokim, budzącym wiele dyskusji i kontrowersji. D. Hübner zwróciła uwagę w swojej przemowie na różnorodność możliwych interpretacji i stwierdziła, że jednoznaczne określenie jest potrzebne w celu ustalenia priorytetów polityki i wsparcia różnych interesariuszy dla ich realizacji[4]. Zróżnicowane podejście do spójności terytorialnej wiąże się z różnymi wymiarami tego problemu. Spójność terytorialna może być definiowana w kontekście[5]:

- policentrycznego i endogenicznego rozwoju,
- wyrównanego rozwoju wszystkich regionów,
- dostępności,
- podejścia sieciowego.

W polityce spójności UE dąży się do harmonijnego i jednolitego rozwoju całości terytorium Wspólnoty z uwzględnieniem poszczególnych regionów. Zwraca się uwagę na osiągnięcie równowagi terytorialnej między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz na rozwój policentrycznego układu sieci osadniczej. Podstawowym instrumentem realizacji tego zadania jest rozwijanie europejskiej współpracy terytorialnej, która powinna prowadzić do rozwoju międzyregionalnej współpracy, z naciskiem na innowacje i gospodarkę opartą na wiedzy, ochronę środowiska oraz rozwój sieci komunikacyjnej i transportowej. Jednym z wymiarów jest równy dostęp obywateli do urządzeń, usług i wiedzy, niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Zwykle dostępność jest definiowana w kategoriach infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej oraz sieci zaopatrzenia w energię. Dostępność wiąże się z policentrycznym rozwojem, ponieważ jej celem jest łatwość dostępu do ośrodków centralnych z ich zaplecza.

Inny sposób doprecyzowania koncepcji spójności terytorialnej polega na wskazaniu kierunków działań, które mają doprowadzić do osiągnięcia spójności – są to koordynacja horyzontalna i terytorialna. Konieczna jest synchronizacja pozioma (horyzontalna) różnych rodzajów polityki sektorowej, które mają wpływ na rozwój przestrzenny, a szczególnie polityki transportowej, środowiskowej, konkurencji oraz badawczo-rozwojowej. Z kolei koordynacja terytorialna dotyczy współpracy jednostek administracyjnych na szczeblu niższym niż krajowy. Współpraca terytorialna polega zazwyczaj na współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej, ale mogą pojawić się też inne formy, takie jak partnerstwo miejsko-wiejskie[6].

3. Spójność terytorialna a transport

Jak wcześniej wspomniano, w węższym znaczeniu spójność terytorialna jest rozumiana jako stopień dostępności miast i regionów Unii Europejskiej do podstawo-

---

[4] D. Hübner, *Territorial Cohesion: Towards a Clear and Common Understanding of the Concept*, Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy, Ponta Delgada, 23 November 2007.

[5] Szerzej K. Mirwaldt, I. McMaster, J. Bachtler, wyd. cyt., s. 15.

[6] Tamże, s. 16.

wych usług, infrastruktury i wiedzy, niezależnie od ich położenia geograficznego[7]. W przestrzeni europejskiej, oprócz dynamicznie rozwijających się obszarów metropolitalnych, istnieją tzw. obszary problemowe, np. regiony peryferyjne lub zacofane, i w efekcie obserwuje się narastanie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Spójność terytorialna jest mierzona wskaźnikami dostępności transportowej: prostymi, takimi jak czas przejazdu do danego obszaru transportem lotniczym, drogowym i kolejowym, lub złożonymi, jak potencjalna dostępność transportowa, uwzględniającymi powiązania gospodarcze i społeczne (np. wskaźnik liczby ludności, do której można dotrzeć w danym czasie). Dostępność transportowa jest kluczowym kryterium w klasyfikacji regionów na centralne i peryferyjne w ujęciu geograficznym, ale również ma istotne znaczenie w definiowaniu peryferyjności ekonomicznej. Ze względu na wskaźnik dostępności transportowej regiony mogą być zaliczone do grupy obszarów centralnych, pośrednich, peryferyjnych lub ultraperyferyjnych[8]. Za regiony peryferyjne uznaje się obszary oddalone od centrów gospodarczych i trudno dostępne pod względem komunikacyjnym. Z powodu tego oddalenia i utrudnionego dostępu do wspólnotowych rynków ponoszą konsekwencje skutkujące wolniejszym rozwojem gospodarczym i mniejszą konkurencyjnością. Zazwyczaj regiony peryferyjne charakteryzują się niższym PKB, wyższym wskaźnikiem bezrobocia, niższym stopniem inwestycji i słabszym wyposażeniem w podstawową infrastrukturę techniczną i społeczną. Zbadanie dostępności transportowej na poziomie lokalnym i regionalnym może pomóc w planowaniu nowych działań z zakresu polityki dostosowanej do specyfiki każdego regionu[9]. Spójność terytorialna może oznaczać taki stan zagospodarowania przestrzennego (w tym wyposażenie w infrastrukturę), który zagwarantuje spójność społeczną i gospodarczą.

Wzrost spójności terytorialnej polega na eliminowaniu barier dostępności do regionów peryferyjnych przez ich lepsze powiązanie z obszarami centralnymi Wspólnoty za pomocą sieci transportowych i teleinformatycznych[10]. W związku z tym system transportowy jest najbardziej eksponowanym elementem spójności terytorialnej w strategiach Unii Europejskiej. W październiku 2008 r. Komisja Europejska przyjęła Zieloną księgę w sprawie spójności terytorialnej, rozpoczynając tym samym publiczną debatę na temat spójności terytorialnej i jej konsekwencji w zakresie poszczególnych rodzajów polityki.

---

[7] *Third report on economic and social cohesion: A new partnership for cohesion*, European Commission, COM(2004)0107 final.

[8] K. Głąbicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 185.

[9] A. Koźlak, *Poprawa dostępności transportowej regionów peryferyjnych w polityce spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne wybranych systemów transportowych*, red. M. Michałowska, AE, Katowice 2007, s. 73-74.

[10] *Polityka spójności Unii Europejskiej (Cohesion Policy)*, http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl, 11.09.2009.

4. Rozwój infrastruktury transportu w Europie dla spójności terytorialnej

Z punktu widzenia lokalizacji aktywności gospodarczo-społecznej w Unii Europejskiej można zauważyć wyraźny układ centrum–peryferia. Koncentracja działalności gospodarczej i ludności występuje na obszarze pięciokąta wyznaczonego przez Londyn, Paryż, Mediolan, Monachium i Hamburg (zwanego pentagonem). W krajach UE-15 regiony peryferyjne znajdują się przede wszystkim w Portugalii, Hiszpanii, w południowych Włoszech i w Grecji, w Szkocji, Walii i krajach nordyckich. Z kolei w nowych krajach członkowskich za peryferyjne uznaje są regiony położone wzdłuż wybrzeża Morza Bałtyckiego: w północno-wschodniej Polsce, na Litwie, Łotwie i w Estonii, na Słowacji, w przygranicznej części Czech, w południowej części Węgier, w Bułgarii i Rumunii.

Transeuropejska sieć transportowa TEN-T jest podstawą systemu transportowego Unii Europejskiej. Jest ona niezbędna, aby system transportowy spełniał ekonomiczne, społeczne i ekologiczne potrzeby społeczeństwa, związane m.in. z zapewnieniem funkcjonowania wspólnego rynku i poprawą spójności między państwami członkowskimi. Kraje członkowskie zgodziły się koncentrować środki i działania na tej wyznaczonej sieci, aby uzyskać pełną interoperacyjność i spójność sieci w całej Europie, aby umożliwić sprawny transportu osób i ładunków. Wytyczne TEN-T, przyjęte w 1996 r. i ostatnio zmienione w 2004 r., obejmują dwa poziomy planowania: poziom sieci kompleksowej (zarys planów sieci kolejowych, drogowych, śródlądowych wodnych, transportu kombinowanego oraz portów i portów lotniczych) oraz drugi poziom obejmujący 30 projektów priorytetowych. Sieć kompleksowa obejmuje ogółem[11]:

- 95 700 km połączeń drogowych,
- 106 000 km połączeń kolejowych (w tym 32 000 km kolei dużych prędkości),
- 13 000 km śródlądowych dróg wodnych,
- 411 portów lotniczych,
- 404 porty morskie.

Większość z tych połączeń i węzłów już istnieje, jednak do wybudowania lub znacznego zmodernizowania pozostaje jeszcze blisko 20 000 km połączeń drogowych, ponad 20 000 km połączeń kolejowych (przede wszystkim linii dużych prędkości) oraz 600 km śródlądowych dróg wodnych. Według niedawnych ocen państw członkowskich szacunkowy koszt tych działań wyniesie ok. 500 mld euro[12]. Nowe projekty TEN-T obejmują wszystkie gałęzie transportu we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Pośród 30 projektów priorytetowych, które powinny być skończone do 2020 r., znajduje się 9 dotyczących obszarów nowych państw członkowskich.

---

[11] *TEN-T: A policy review. Towards a better integrated Transeuropean transport network at the service of the common transport policy. Green Paper*, COM(2009)44 final.

[12] Tamże.

Kształt tej sieci dla Polski i krajów sąsiednich uzgodniony został w traktacie akcesyjnym z 2003 r. i obowiązuje do roku 2010, kiedy to nastąpi ocena i ewentualne zmiany w ramach konferencji międzyrządowej.

Projekty, które ubiegają się o współfinansowanie z budżetu TEN-T, powinny przyczyniać się do zrównoważonego rozwoju sieci transportowej na obszarze całej Wspólnoty, zapewniać spójność transeuropejskiej sieci transportowej oraz dostęp do niej, integrować wszystkie rodzaje transportu oraz przyczyniać się do ochrony środowiska i podwyższenia standardów bezpieczeństwa. Przy doborze wieloletnich projektów do finansowania w latach 2007-2013 Komisja Europejska wybrała projekty transgraniczne oraz proekologiczne gałęzie transportu, takie jak transport kolejowy i żegluga śródlądowa. Do projektów, które mają otrzymać znaczne wsparcie, należą m.in.: linia szybkiej kolei łącząca Lizbonę i Madryt, połączenie kolejowe Rail Baltica, prace studyjne dotyczące połączenia Triest-Divača między Słowenią a Włochami, stałe połączenie kolejowo-drogowe przez cieśninę Fehmarn, transalpejskie trasy kolejowe przez przełęcze Brenner i Mont Cenis, śródlądowy szlak wodny Sekwana-Skalda, a także rozbudowa Dunaju jako drogi wodnej. Ponadto Komisja wybrała projekty w dziedzinie europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS), inteligentnych systemów transportowych (ITS) oraz kontroli ruchu lotniczego (ATM) i programu SESAR[13].

Wspólnota Europejska wspiera wdrożenie sieci TEN-T przez kilka wspólnotowych instrumentów finansowych (budżet TEN-T, Fundusz Spójności oraz fundusze strukturalne) oraz pożyczki i gwarancje z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Udział wszystkich źródeł Wspólnoty w finansowaniu inwestycji w sieci TEN-T wyniósł 29% w latach 1993-2006, a w latach 2007-2013 spodziewany jest spadek do ok. 27%[14].

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności są ważnymi źródłami wspólnotowego współfinansowania TEN-T. Fundusz Spójności, który ma dwa ogólne cele: rozwój infrastruktury transportu i środowiska, szczególnie przyczynia się do rozwoju sieci TEN-T na terytorium państw członkowskich (głównie Grecji, Hiszpanii, Portugalii i krajów, które weszły do UE po 1 maja 2004 r.). Fundusz Spójności dofinansował już średnio ok. 40% inwestycji w TEN-T, a kolejne 8 mld euro spodziewane jest z EFRR w ramach celu konwergencja.

4 lutego 2009 r. Komisja Europejska przyjęła Zieloną księgę na temat przyszłych wyzwań dla polityki rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej. W świetle nowych wyzwań i doświadczeń wyniesionych z poprzedniego okresu realizacji polityki Komisja określiła przyszłe cele rozwoju sieci TEN-T. Dalszy rozwój będzie opierał się na trzech głównych elementach[15]:

---

[13] *Trans-European transport network (TEN-T): Commission's funding proposals focus on cross-border projects and sustainable modes of transport*, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1744& format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en, 17.09.2009.

[14] *Trans-European transport network: TEN-T priority axes and projects 2005*, Luxembourg: DG for Energy and Transport, 2005.

[15] *TEN-T: A policy review*…

Tabela 2. Dofinansowanie sieci TEN-T przez Wspólnotę Europejską (mld euro)

Fundusze	1993-1999	2000-2006	Udział 1993-2006 (%)	2007-2013*	Udział 2007-2013 (%)
Budżet TEN-T	2,2	4,43	1,7	8,0	2,1
Fundusz Spójności**	8,3	17,33	6,6	34,79	8,9
EFRR	7,5	8,6	4,1	8,33	2,1
EBI	26,5	44,9	18,3	54	13,9
Inne źródła	63,4	208	69,4	283,88	73,0
Ogółem	107,9	283,26	100	389***	100

* Wielkości prognozowane.
** Łącznie z ISPA.
*** Całkowite potrzeby inwestycyjne według Implementation Report 2004-2005.

Źródło: *TEN-T trans-European transport network implementation of the priority projects. Progress report*, DG for Energy and Transport, Luxembourg 2008.

- komodalności, czyli wykorzystaniu kombinacji różnych gałęzi transportu,
- wprowadzeniu w pełni zintegrowanych inteligentnych systemów transportowych,
- zastosowaniu nowych technologii.

Kształtowanie transeuropejskiej sieci transportowej jeszcze się nie zakończyło. Plany rozwoju na kolejne lata zakładają[16]:

- wydłużenie sieci TEN-T na tereny krajów sąsiadujących z UE,
- połączenie sieci TEN-T z siecią transportową krajów Basenu Morza Śródziemnego (projekt MEDA zakłada stworzenie sieci transportowej eurośródziemnomorskiej),
- modyfikację sieci TEN-T w 2010 r.

Polityka rozwoju TEN-T nie zajmowała się wcześniej zagadnieniami związanymi z połączeniami transportowymi pomiędzy UE a krajami sąsiadującymi i innymi partnerami handlowymi. Od początku lat 90. połączenia te były rozwijane w ramach korytarzy i obszarów paneuropejskich. W celu wdrożenia europejskiej polityki sąsiedztwa w obszarze transportu oraz znalezienia sposobów na lepsze połączenie Unii Europejskiej z jej sąsiadami Grupa Wysokiego Szczebla ds. rozszerzenia głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów i obszarów sąsiadujących (HLG), powołana przez Komisję Europejską, zidentyfikowała pięć głównych osi ponadnarodowych rozchodzących się we wszystkich kierunkach, niezbędnych do wspierania współpracy regionalnej i integracji oraz zacieśnienia stosunków handlowych.

[16] *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions*, COM(2007)32 final.

5. Możliwości poprawy spójności terytorialnej w Polsce przez oddziaływanie na system transportowy

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej stan infrastruktury transportowej stanowi istotną barierę rozwoju wielu regionów, ograniczając ich dostępność. Z tego powodu poprawa dostępności transportowej traktowana jest priorytetowo w większości dokumentów o znaczeniu strategicznym dla rozwoju regionów, kraju i całej Unii Europejskiej. Według raportu OECD, infrastruktura transportu jest trzecim po kapitale ludzkim i innowacyjności wyzwaniem dla polskich regionów, związanym z tworzeniem regionalnych potencjałów konkurencyjności, gdyż jest czynnikiem mającym zasadnicze znaczenie dla wspierania biegunów wzrostu, poprawy ich dostępności, ułatwiania komunikacji w skali miast oraz dostępu do rynków regionów najbiedniejszych[17].

Niestety, obecny stan infrastruktury transportowej nie spełnia podstawowych wymogów. Wprawdzie sieć drogowa charakteryzuje się relatywnie wysoką gęstością, proporcjonalną do zaludnienia, jednak jest nierównomiernie rozmieszczona i zbyt mała w stosunku do powierzchni. Niedostatecznie rozbudowana i rozproszona jest sieć autostrad i dróg szybkiego ruchu, co negatywnie wpływa na efektywność i sprawność połączeń drogowych między ośrodkami metropolitalnymi kraju oraz obniża płynność ruchu tranzytowego. We wrześniu 2009 r. w Polsce czynnych było 788 km autostrad składających się z 6 fragmentów i 486,5 km dróg ekspresowych, na które składało się 37 niepołączonych ze sobą odcinków o długości od 2 do 50 km[18]. Poza stanem ilościowym na podstawowe słabości infrastruktury transportowej w Polsce składają się:

- zły stan techniczny sieci drogowej i kolejowej,
- niewystarczająca sieć połączeń między południem a północą kraju,
- brak rozwoju dróg umożliwiających sprawne przejazdy w miastach i ich otoczeniu,
- niska jakość połączeń między miastami wojewódzkimi.

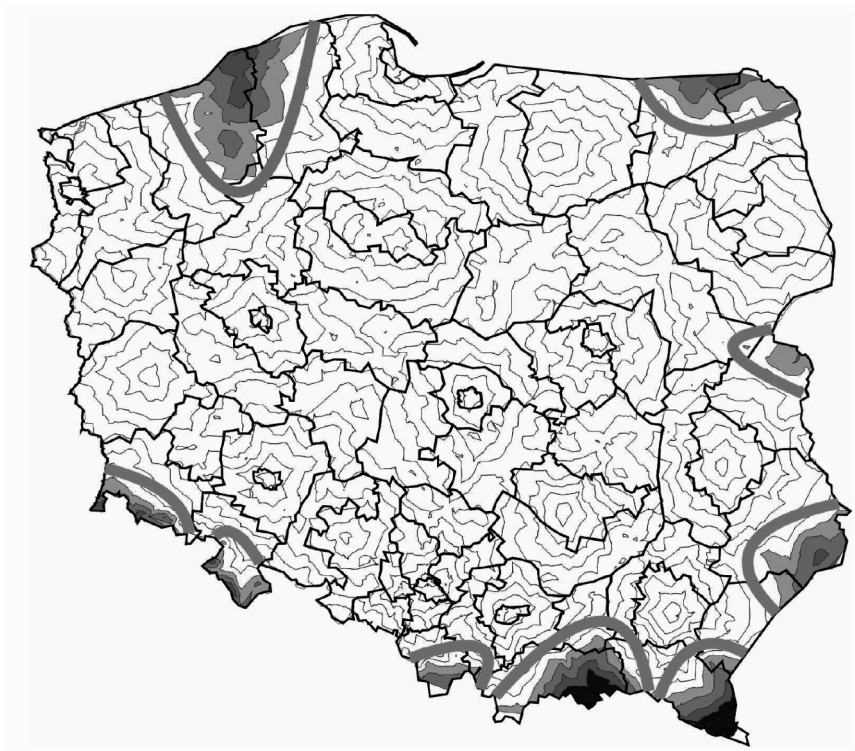
W rezultacie dostępność komunikacyjna poszczególnych obszarów kraju do miast wojewódzkich oraz między regionami jest niewystarczająca. Ogranicza to zasięg korzystnego oddziaływania dużych miast, który (z wyjątkiem Warszawy) nie przekracza 20-30 km. W obszarze 60-minutowego dojazdu drogą do miasta wojewódzkiego mieszka zaledwie ok. 58% ludności (koleją – 60%)[19]. Można też wskazać kilka obszarów położonych peryferyjnie, gdzie czas dojazdu do miasta wojewódzkiego przekracza 120 minut (rys. 1).

---

[17] *OECD Territorial Reviews*, Poland, OECD 2008, s. 76.

[18] Obliczenia własne na podstawie danych GDDKiA.

[19] *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. *Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2009, s. 39.



Zasięg interwencji na rzecz zwiększenia dostępności obszarów będących poza zasięgiem izochrony 120 minut od miasta wojewódzkiego

Rys. 1. Obszary o najniższej dostępności drogowej w Polsce

Źrodło: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*. *Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2009, s. 24.

Projekt Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010-2020 zakłada, że wykorzystanie zasobów endogenicznych regionów w dużej mierze będzie odbywać się przez dyfuzję procesów rozwojowych z ośrodków wzrostu – z jednej strony przez powiększanie się obszaru, na którym pojawiać się będą przedsiębiorstwa wykorzystujące korzyści aglomeracji, a z drugiej przez zwiększenie możliwości dostępu ludności do zatrudnienia i usług wyższego rzędu zlokalizowanych w miastach wojewódzkich.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, polityka transportowa państwa jest powiązana z polityką regionalną, m.in. przez ogólnopolski zakres inwestycji infrastrukturalnych i interwencji w funkcjonowanie transportu. W wielu regionach dla zwiększenia intensywności procesów dyfuzji z miast wojewódzkich niezbędne będą

więc specjalnie adresowane działania, wzmacniające rolę tych ośrodków oraz wspomagające działania na obszarach, które nie mają odpowiedniego potencjału absorpcyjnego. Duże znaczenie w tym zakresie przypisuje się rozwojowi infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej. W odniesieniu do przestrzeni niezbędne jest takie kształtowanie budowy i rozbudowy sieci transportowych, aby uwzględnić wykorzystanie różnych potencjałów rozwojowych polskiej przestrzeni. W powyższym zakresie kluczowe znacznie ma dostępność terytorialna w wymiarze[20]:

- międzynarodowym i krajowym (zwiększanie wzajemnej oraz międzynarodowej dostępności głównych miast Polski),
- wewnątrzregionalnym (poprawa dostępności do metropolii i głównych ośrodków wzrostu z peryferyjnymi częściami regionów),
- metropolitalnym (zwiększanie wewnętrznej dostępności obszarów metropolitalnych).

Zapewnienie odpowiedniego potencjału transportowego zagwarantuje dostępność do ośrodków innowacji, centrów nauki i wiedzy oraz rynków pracy, edukacji, opieki medycznej itp., wspomagając jednocześnie efekt dyfuzji innowacji na obszary peryferyjne oraz przeciwdziałając procesom marginalizacji.

Polityka spójności jest podstawowym kanałem realizacji najważniejszych projektów infrastrukturalnych w Polsce z punktu widzenia finansowego i proceduralno-organizacyjnego. Wdrażanie polityki transportowej przy wsparciu z funduszy UE przyczynia się do wzmocnienia spójności terytorialnej w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym. Zrealizowane projekty współfinansowane z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, mimo znacznego rozdrobnienia, już przyczyniły się do ograniczenia barier rozwojowych kraju i poszczególnych regionów związanych ze złym stanem infrastruktury transportowej.

Najbardziej poprawiła się dostępność przestrzenna w Polsce południowej i zachodniej, dostępność do portów morskich i znacznie wzmocniono układy komunikacyjne wewnątrz największych miast. Polityka spójności przyczynia się także do lepszego powiązania większości regionów z gospodarką europejską. Poprawa dostępności transportowej jest istotna zarówno dla inwestorów zewnętrznych, jak i dla dostępu polskich podmiotów do zagranicznych rynków[21]. Napływ inwestycji zagranicznych ma wpływ na poziom innowacyjności polskich regionów, gdyż przyczyniają się one do transferu wiedzy i nowoczesnych praktyk, zwiększając poziom innowacyjności i konkurencyjności regionów w wymiarze międzynarodowym, krajowym i regionalnym.

Wykorzystywane dotychczas w Unii Europejskiej wskaźniki dostępności transportowej są użyteczniejsze dla pogłębiania integracji między różnymi regionami niż dla rozwoju gospodarczego tych regionów, a w związku z tym potrzeba zwiększania

---

[20] Tamże, s. 40.

[21] *Efekty polityki spójności UE w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, sierpień 2009, s. 14.

spójności gospodarczej i społecznej między europejskimi regionami wymaga syntezy tych dwóch podejść, tzn. analizy dostępności transportowej na poziomie zarówno lokalnym i regionalnym, jak i na europejskim.

Tabela 3. Podstawowe informacje o projektach z zakresu infrastruktury transportowej w Polsce

Nazwa kategorii	Liczba projektów	Liczba projektów zakończonych	Procent projektów zakończonych	Wartość projektów (w mln zł)	Struktura procentowa według wartości projektów
Kolej	35	4	11,4	7 152,4	26,24
Drogi	973	798	82,0	9 494,5	34,83
Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne	110	96	87,3	458,5	1,68
Autostrady	8	0	0	4 004,8	14,69
Lotniska	1	1	100	10,5	0,04
Porty	11	1	9,1	280,9	1,03
Morskie drogi wodne	2	0	0	106,9	0,39
Transport miejski	24	11	45,8	1 361,2	4,99
Transport multimodalny	2	0	0	61,96	0,23
Inteligentne systemy transportowe	21	6	28,6	988,96	3,63
Infrastruktura transportowa – pozostałe	202	109	53,96	3 340,8	12,25
Ogółem	1 389	1026	73,86	27 261,42	100

Źródło: opracowanie na podstawie *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2008, s. 89.

W okresie 2007-2013 przewidziano realizację wielu inwestycji transportowych o znaczeniu strategicznym dla rozwoju społeczno-gospodarczego, należących do sieci TEN-T. Instytucje zarządzające programami operacyjnymi w latach 2007-2013 zostały zobowiązane do sporządzenia tzw. planów inwestycyjnych, które stanowią ważne narzędzie ułatwiające osiągnięcie zakładanych celów rozwojowych, pozwalające na określenie i skoordynowanie najważniejszych inwestycji w horyzoncie wieloletnim. Istotne jest przeniesienie akcentu polityki regionalnej z rozproszonych lokalnych inwestycji transportowych na skoordynowane działania, efektyw-

nie zwiększające dostępność do głównych ośrodków miejskich. Dzięki temu wzrosną możliwości codziennych dojazdów do pracy z oddalonych części podregionów oraz pojawią się nowe warunki dla lokalizowania inwestycji. Obok rozbudowy infrastruktury w sferze dróg i kolei działania powinny obejmować także wdrożenie zintegrowanych rozwiązań dotyczących transportu multimodalnego oraz systemów transportu zbiorowego, obejmujących ośrodki regionalne i lokalne oraz w jak największym stopniu obszary wiejskie. Celem tych działań jest objęcie do roku 2020 75% ludności kraju zasięgiem izochrony drogowej 60 minut względem miast wojewódzkich. W powiązaniu z pozostałymi działaniami polityki regionalnej zwiększanie dostępności obszarów peryferyjnych powinno doprowadzić do zwiększenia możliwości generowania wzrostu na podstawie czynników endogenicznych oraz polepszenia jakości usług publicznych (dostęp do ośrodków edukacyjnych, szkoleniowych i ochrony zdrowia). Powinno poprawić się także wykorzystanie zasobów pracy dzięki zwiększeniu możliwości dojazdu do ośrodków regionalnych lub przez zwiększenie liczby miejsc pracy w wyniku podwyższenia atrakcyjności inwestycyjnej danego obszaru[22].

6. Podsumowanie

Z wielu omówionych w artykule względów rozwój systemu transportowego w Europie i w poszczególnych krajach musi zaspokajać nie tylko rosnące potrzeby transportowe, ale także uwzględniać cele ogólnogospodarcze, takie jak poprawa spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Koordynacja między politykami sektorowymi i terytorialnymi jest bardzo ważna, gdyż umożliwia maksymalizację synergii i uniknięcie ewentualnych konfliktów.

Polityka transportowa ma niezaprzeczalny wpływ na spójność terytorialną przez jej skutki dla lokalizacji działalności gospodarczej i rozmieszczenia osadnictwa. Odgrywa ona szczególnie ważną rolę w podnoszeniu jakości połączeń z regionami słabiej rozwiniętymi. Zwiększenie spójności terytorialnej wymaga zatem poprawy dostępności transportowej wielu regionów. Dostępność transportowa zależy nie tylko od stanu ilościowego i jakościowego sieci transportowej, ale także od oferty podaży usług różnych gałęzi i charakterystyki zagospodarowania przestrzennego. Inwestycjom w infrastrukturę transportu powinny towarzyszyć działania, które usprawnią funkcjonowanie przedsiębiorstw publicznych i prywatnych w sektorze transportu i doprowadzą do stworzenia sprawnych i efektywnych połączeń komunikacyjnych w różnych skalach przestrzennych. Dopiero takie kompleksowe stymulowanie poprawy dostępności transportowej jest w stanie poprawić spójność terytorialną, a dzięki temu również spójność gospodarczą i społeczną.

---

[22] *Krajowa Strategia*… wyd. cyt., s. 64, 85.

Literatura

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions, COM(2007)32 final.

Efekty polityki spójności UE w Polsce, MRR, Warszawa, sierpień 2009.

Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.

Hübner D., *Territorial Cohesion: Towards a Clear and Common Understanding of the Concept*, Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy, Ponta Delgada, 23 November 2007.

Komunikat Komisji do Rady Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności w siłę, COM(2008) 616, wersja ostateczna.

Koźlak A., *Poprawa dostępności transportowej regionów peryferyjnych w polityce spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne wybranych systemów transportowych*, red. M. Michałowska, AE, Katowice 2007.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. *Projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2009.

Mirwaldt K., McMaster I., Bachtler J., *Reconsidering Cohesion Policy: the Contested Debate on Territorial Cohesion*, European Policies Research Centre, Glasgow, March 2009.

Molle W., Djarova J., *Enhancing the Effectiveness of Innovation: New Roles for Key Players*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham 2009.

Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004-2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, lipiec 2008.

OECD Territorial Reviews, Poland, OECD 2008.

Polityka spójności Unii Europejskiej (Cohesion Policy), http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl, 11.09.2009.

TEN-T trans-European transport network implementation of the priority projects. Progress report, DG for Energy and Transport, Luxembourg 2008.

TEN-T: A policy review. Towards a better integrated transeuropean transport network at the service of the common transport policy. Green Paper, COM(2009)44 final.

Third report on economic and social cohesion: A new partnership for cohesion, European Commission, COM(2004)0107 final.

Trans-European transport network (TEN-T): Commission's funding proposals focus on cross-border projects and sustainable modes of transport, http://europa.eu/rapid/ pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1744&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en, 17.09.2009.

Trans-European transport network: TEN-T priority axes and projects 2005, *DG for Energy and Transport*, Luxembourg 2005.

OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT OF EU TERRITORIAL COHESION IN THE CONTEXT OF TRANSPORT SYSTEMS' DEVELOPMENT

Summary: The EU places particular emphasis on the implementation of cohesion policy, including the territorial cohesion, which is a prerequisite for achieving sustainable develop-

ment, next to the economic and social cohesion. The strengthening of territorial cohesion occurs primarily through the development of transport and telecommunications infrastructure, providing improved accessibility and integration of spatial regions. This article aims to address the issues of developing transport systems in the context of improving the cohesion of regions in European Union.

Transport policy has a significant impact on territorial cohesion through its effects on business location and distribution of settlements. It plays a particularly important role in improving the quality of connections with less developed regions. Coordination between sectoral and territorial policies is very important as it allows to maximize synergies and to avoid possible conflicts.