

**Aleksandra Koźlak**

Uniwersytet Gdański

## **PROBLEMATYKA ROZWOJU INFRASTRUKTURY TRANSPORTU W POLSKIEJ POLITYCE REGIONALNEJ**

### **1. Wstęp**

Polityka regionalna państwa jest jedną z najważniejszych dziedzin polityki gospodarczej, łączącą i koordynującą działania prowadzone w poszczególnych sektorach z tymi, które są realizowane na poziomie regionalnym. Jej podstawowym celem jest racjonalne kształtowanie przemian struktury przestrzennego rozmieszczenia gospodarki i ludności<sup>1</sup>. W związku z tym wspierane są te kierunki rozwoju, które sprzyjają budowaniu potencjału wewnętrznego regionów i są ważne dla rozwoju całego kraju, a jednocześnie wpływają na zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i poprawiają ich spójność.

Jednym z podstawowych czynników warunkujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru jest jego dostępność transportowa. O poziomie dostępności transportowej rozstrzyga w głównej mierze położenie geograficzne regionu i wyposażenie w składniki infrastruktury transportu. Jednak gęstość sieci dróg i linii kolejowych oraz zagęszczenie węzłów transportowych zależą od położenia regionu, gdyż zazwyczaj regiony położone peryferyjnie charakteryzują się słabo rozwiniętą infrastrukturą. Oprócz aspektu ilościowego również istotna jest jakość infrastruktury.

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie wpływu infrastruktury transportu na poziom rozwoju regionów oraz analiza podejścia do rozwoju infrastruktury transportu w polskiej polityce regionalnej.

---

<sup>1</sup> B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 280.

## 2. Wpływ zagospodarowania infrastrukturalnego w zakresie transportu na możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego regionu

Poziom rozwoju nowoczesnych sieci transportowych jest jednym z wyznaczników konkurencyjności regionu czy państwa, gdyż determinuje jego dostępność. Słaba dostępność komunikacyjna nie tylko ogranicza mobilność społeczeństwa, ale przede wszystkim jest barierą w prowadzeniu działalności gospodarczej. Tere-ny położone w oddaleniu od głównych tras i węzłów komunikacyjnych są mniej atrakcyjne dla inwestorów krajowych i zagranicznych. Można zauważyć, że nawet w krajach słabiej rozwiniętych najszybciej rozwijają się te regiony, które mają dobre połączenia z głównymi ośrodkami wzrostu w kraju oraz centralnymi regionami Unii Europejskiej.

Rola transportu w różnicowaniu i możliwościach poprawy poziomu rozwoju gospodarczego w poszczególnych krajach i regionach jest tematem, który w ostatnich latach ponownie wzbudza zainteresowanie. Zainteresowanie to odzwierciedla się z jednej strony w literaturze ekonomicznej zajmującej się teorią wzrostu endogenicznego (Biehl, Aghion i Howitt, Barro i Sala-i-Martin, Agénor i Moreno-Dodson)<sup>2</sup>, a z drugiej – w nowej geografii ekonomicznej, badającej prawidłowości w rozmieszczeniu działalności gospodarczej i społecznej (Keeble, Krugman, Fujita i Mori)<sup>3</sup>. Zarówno literatura teoretyczna, jak i badania empiryczne wskazują, że inwestycje w infrastrukturę transportu i wynikające z nich zmiany w dostępności wpływają na rozwój regionalny i przestrzenny rozkład działalności gospodarczej<sup>4</sup>.

Inwestycje infrastrukturalne stanowią zarówno popytowy, jak i podażowy bodziec wzrostu gospodarczego, przyczyniający się do gospodarczej transformacji regionów i obszarów zurbanizowanych. Inwestycje w infrastrukturę transportu są

---

<sup>2</sup> Więcej w następującej literaturze: D. Biehl, *The role of infrastructure in regional development*, [w:] R.W. Vickerman (ed.), *Infrastructure and Regional Development*, European Research in Regional Science 1, London 1991; tenże, *The contributions of infrastructure to regional development. Final Report of the Infrastructure Studies Group to the Commission of the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1986; P.-R. Agénor, *The Economics of Adjustment and Growth*, Harvard University Press, Boston 2004; P.-R. Agénor, B. Moreno-Dodson, *Public infrastructure and growth: New channels and policy implications*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4064, November 2006; P. Aghion, P. Howitt, *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press, Cambridge 1998; R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, MIT Press, Cambridge 2004.

<sup>3</sup> Więcej w następującej literaturze: M. Fujita, P. Krugman, A. Venables, *The Spatial Economy; Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge 1999; P. Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge 1995; M. Fujita, T. Mori, *Transport development and the evolution of economic geography*, „Portuguese Economic Journal” 2005, no. 4, s. 129-156.

<sup>4</sup> A. Koźlak, B. Pawłowska, *Improvements in transport infrastructure accessibility as important factor of regional development in Poland*, Networks for Mobility, the 4<sup>th</sup> International Symposium, Proceedings, Abstracts and CD-ROM, ed. by U. Martin et al., Universität Stuttgart, Stuttgart 2008.

niezbędne do obniżenia kosztów przewozu ładunków między regionami, szczególnie między peryferyjnymi a centralnymi, poprawiając w ten sposób trudną sytuację obszarów peryferyjnych. Rozwój infrastruktury transportowej może przybrać dwie podstawowe formy:

- inwestycji zwiększających stan ilościowy wyposażenia infrastrukturalnego (np. przez wybudowanie nowej autostrady, dojazdowych linii kolejowych do lotnisk) lub poprawiających jego jakość (poszerzenie dróg, zwiększenie ich wytrzymałości na nacisk, a nawet naprawa i utrzymanie istniejącego wyposażenia infrastruktury);
- inwestycji przyczyniających się do wydajniejszej eksploatacji istniejącej infrastruktury transportowej przez lepsze zarządzanie ruchem i jego optymalizację, dzięki zastosowaniu Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS) czy też obciążaniu użytkowników transportu pełnymi kosztami korzystania z infrastruktury<sup>5</sup>.

Inwestycje w infrastrukturę transportu ułatwiają wymianę handlową i przepływ zasobów pracy, dzięki czemu odgrywają ważną rolę w redukowaniu regionalnych nierówności i poprawianiu konkurencyjności regionów. Wpływają one na zwiększenie efektywności produkcji i procesów dystrybucji, stwarzają możliwości korzystania z ekonomii skali, pogłębiają specjalizację produkcji, sprzyjają rozprzestrzenianiu się innowacji, a także wywierają wpływ na rozwój systemów logistycznych i redukcję ich kosztów. W konsekwencji pozytywne bodźce wynikające z poprawy stanu infrastruktury transportu powodują wzrost produktywności działalności gospodarczej, wzrasta PKB przypadający na mieszkańca regionu i regiony stają się bardziej atrakcyjne w oczach potencjalnych inwestorów. Z kolei napływ nowych inwestorów do regionu jeszcze bardziej przyspiesza zmiany sytuacji ekonomicznej i poprawia jego konkurencyjność. Korzyści z inwestycji infrastrukturalnych dla przedsiębiorstw wynikają z:

- dostępu do szerszego rynku pracy, z bardziej zróżnicowanymi kompetencjami;
- szybszego dostępu do dostawców i klientów, co redukuje koszty transakcyjne;
- rozszerzonego zasięgu rynkowego, rozumianego jako większa możliwość wyboru dostawców i dotarcia do nowych klientów;
- zmniejszenia ograniczeń wynikających z istniejącego zagospodarowania poszczególnych terenów<sup>6</sup>.

Inwestowanie w rozwój infrastruktury transportowej pozwala osiągać zarówno cele związane z rozwojem gospodarczym regionów oraz całej gospodarki, jak i cele społeczne. Efekty społeczne to przede wszystkim podniesienie poziomu mobilności społeczeństwa, wzrost wygody podróżowania, skrócenie czasu podróży oraz poprawa ogólnego poziomu i jakości życia.

<sup>5</sup> *Decoupling Transport Impacts and Economic Growth*, OECD, ENV/EPOC/WPNEP/T(2003)4.

<sup>6</sup> *Building Competitive Regions. Strategies and Governance*, OECD, Paris 2005, s. 51.

### 3. Rozwój infrastruktury transportu jako jeden z priorytetów polityki regionalnej w Polsce

Doświadczenia Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej wskazują na podstawowe znaczenie inwestycji publicznych w infrastrukturę (zwłaszcza sieć drogową, telekomunikacyjną i energetyczną) oraz poprawę stanu środowiska naturalnego, szczególnie podnoszących poziom rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Na podstawie analizy dotychczasowych efektów pomocy strukturalnej stwierdzono, że najkorzystniejszym oddziaływaniem na sytuację regionów jest wspieranie ich wewnętrznych czynników rozwojowych. Poza rozwojem infrastruktury technicznej istotne jest inwestowanie w jakość kapitału ludzkiego, lokalną przedsiębiorczość, innowacyjność oraz lokalną sieć instytucjonalną.

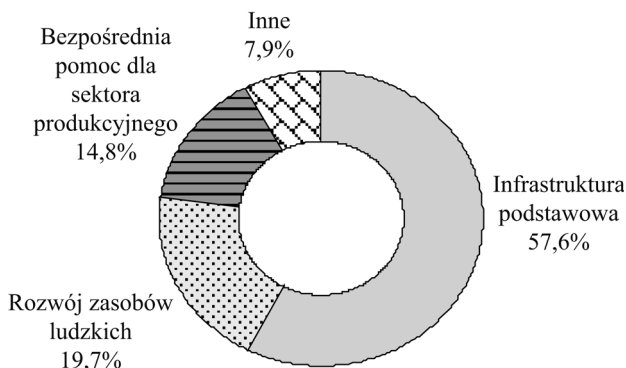
Każde z państw objętych celem konwergencji obrało własny sposób wdrażania polityki regionalnej i podziału funduszy pomocowych na poszczególne priorytety. W większości słabiej rozwiniętych krajów UE początkowy okres korzystania ze środków pomocowych charakteryzował się przeznaczaniem największych kwot na rozwój infrastruktury, co było całkowicie zrozumiałe w sytuacji jej niedoboru lub złego stanu technicznego. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych jest warunkiem koniecznym zmniejszenia luki rozwojowej w stosunku do krajów zachodnioeuropejskich. Wejście Polski do Unii Europejskiej stało się wielką szansą na przyspieszenie rozwoju regionalnego. Analizując powiązania i zależności między krajową polityką rozwoju regionalnego a polityką spójności, można stwierdzić, że właściwie obecna polityka regionalna Polski jest prowadzona w ramach polityki spójności UE.

W *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia* określono, że łączna suma środków zaangażowanych w realizację celów ustalonych na lata 2007-2013 wyniesie ok. 85,6 mld euro. Z tej sumy 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE, 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,9 mld euro z budżetu państwa) i ok. 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych. Podział środków na realizację poszczególnych celów, przedstawiony na rys. 1, wskazuje, że za priorytet uznano rozwój podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej. Przyznano na ten cel ok. 42% środków przewidzianych na realizację NSRO, a po dodaniu również działań finansowanych wyłącznie z funduszy krajowych udział ten wzrósł do 57,6%<sup>7</sup>.

Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko dotyczy różnych typów infrastruktury, jednakże priorytetem tego programu jest rozwój sieci transportowej. Duże inwestycje realizowane w ramach PO Infrastruktura i Środowisko stanowią będą szkielet (19,7 mld euro), wokół którego będą realizowane projekty infrastrukturalne w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych (4,3 mld euro) oraz PO Rozwój

<sup>7</sup> *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.

Polski Wschodniej (1 mld euro). W sumie środki na transport stanowią 37,25% środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności<sup>8</sup>.



Rys. 1. Wydatki publiczne (unijne + krajowe) w Polsce zaplanowane na lata 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Narodowe...*, s. 124.

Analizując strukturę funduszy przyznanych na poszczególne gałęzie transportu i kategorie interwencji, można zauważyć, że przeważająca część funduszy będzie przeznaczona na infrastrukturę transportu drogowego (69,2%) i kolejowego (21,2%). W przeciwieństwie do lat 2004-2006 przeznaczono również fundusze na rozwój portów lotniczych (2,8%) i inteligentnych systemów transportowych (1,4%). Mimo promowania w dokumentach programowych bardziej „ekologicznych” gałęzi transportu, na żeglugę śródlądową i transport multimodalny przewidziano bardzo mało środków (poniżej 1%)<sup>9</sup>.

Budowa i modernizacja infrastruktury transportowej ma podstawowe znaczenie dla rozwoju gospodarczego i wzrostu konkurencyjności Polski oraz jej regionów. W sektorze transportu priorytetowe będą inwestycje realizujące następujące cele:

- poprawę dostępności komunikacyjnej Polski i połączeń międzyregionalnych w ramach sieci TEN-T przez powiązanie głównych ośrodków gospodarczych w Polsce siecią autostrad i dróg ekspresowych;
- połączenie największych ośrodków miejskich Polski Wschodniej ze stolicą kraju;
- rozwój gałęzi transportu stanowiących alternatywę dla transportu drogowego przez rozbudowę kolejowej sieci TEN-T, infrastruktury portów morskich i transportu intermodalnego;
- zwiększenie udziału transportu publicznego w miastach;

<sup>8</sup> Obliczenia własne na podstawie programów operacyjnych.

<sup>9</sup> Obliczenia własne na podstawie tab. 1.

- rozwój sieci drogowych oraz korytarzy morsko-rzecznych stanowiących uzupełnienie inwestycji realizowanych w ramach sieci TEN-T<sup>10</sup>.

Tabela 1. Dofinansowanie inwestycji w infrastrukturę transportową ze środków UE w latach 2007-2013 (w mln euro)

Kod	Kategoria interwencji	PO liŚ	PO RPW	RPO	Razem	
					kwota	%
16	Kolej	553,8		300,4	854,2	3,9
17	Kolej (sieci TEN-T)	3 819,9			3 819,9	17,3
20	Autostrady	1 880,0			1 880,0	8,5
21	Autostrady (sieci TEN-T)	7 775,3			7 775,3	35,3
22	Drogi krajowe	1 891,9	362,9	40,0	2 294,8	10,4
23	Drogi regionalne/lokalne		297,5	2998,8	3 296,3	15,0
24	Ścieżki rowerowe		42,5	59,3	101,8	0,5
25	Transport miejski		72,0	205,4	277,4	1,3
26	Transport multimodalny			80,8	80,8	0,4
27	Transport multimodalny (sieci TEN-T)	108,9			108,9	0,5
28	Inteligentne systemy transportowe	100,0	107,9	106,0	313,9	1,4
29	Porty lotnicze	396,0		224,8	620,8	2,8
30	Porty morskie	479,8		19,0	498,8	2,3
31	Śródlądowe drogi wodne (regionalne/lokalne)	95,2		19,2	1 14,4	0,5
Razem infrastruktura transportu		17 100,8	882,8	4053,7	22 037,3	100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *PO Infrastruktura i Środowisko*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 5 grudnia 2007 r.; *PO Rozwój Polski Wschodniej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2 października 2007 r.; regionalne programy operacyjne w wersji zatwierdzonej przez Komisję Europejską.

Wysokość środków przeznaczonych z poszczególnych funduszy na rozwój infrastruktury transportu pokazuje, że priorytetowo potraktowano infrastrukturę o znaczeniu krajowym i międzynarodowym. Największe inwestycje drogowe dofinansowane z funduszy Unii Europejskiej skoncentrowano w głównych korytarzach transportowych, zwłaszcza zaliczanych do sieci TEN-T. Natomiast dla rozwoju regionalnego bardzo ważne są połączenia z infrastrukturą wyższej rangi oraz stan infrastruktury o znaczeniu lokalnym i regionalnym, gdyż decyduje ona o jakości życia w regionie i wpływa na funkcjonowanie zlokalizowanych w nim przedsiębiorstw. Znacznie większe środki finansowe w obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 pomogą w uzupełnieniu brakujących połączeń i poprawieniu stanu wielu istniejących.

<sup>10</sup> *PO Infrastruktura i Środowisko...*, s. 71.

## 4. Podsumowanie

Położenie przestrzenne określonego regionu wpływa na jego uprzywilejowanie w stosunkach społeczno-gospodarczych lub może być przyczyną marginalizacji. Realizacja inwestycji transportowych odgrywa zatem istotną rolę w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych. Niewystarczający dostęp do systemu transportowego o znaczeniu krajowym oraz międzynarodowym i brak dobrych połączeń z centrum gospodarczo-politycznym stanowią podstawowe czynniki determinujące regionalną peryferyjność i są poważną przeszkodą w poprawie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego takiego obszaru.

Realizacja nowych projektów infrastrukturalnych w sieci transportowej w sposób bezpośredni i pośredni przyczynia się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego regionów, jednakże trzeba pamiętać, że tylko kompleksowe zrealizowanie wszystkich niezbędnych inwestycji kolejowych i drogowych na danym obszarze (tzn. stworzenie ich spójnej sieci) może właściwie stymulować wzrost gospodarczy.

Chociaż inwestycje transportowe tradycyjnie postrzegane są jako kluczowy instrument rozwoju regionalnego, to w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej, mających nowoczesną i gęstą sieć transportową, ten wpływ jest czasami kwestionowany, głównie ze względu na wysokie koszty zewnętrzne. Jednak wątpliwości nie budzi to, że dla regionów słabiej rozwiniętych, takich jak Polska, brak nowoczesnej infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej stanowi jedną z podstawowych barier rozwoju i wpływa ujemnie na ich konkurencyjność. W związku z tym wybór rozwoju infrastruktury transportu jako jednego z podstawowych priorytetów polityki regionalnej Polski należy uznać za uzasadniony.

## Literatura

- Agénor P.-R., *The Economics of Adjustment and Growth*, Harvard University Press, Boston 2004.
- Agénor P.-R., Moreno-Dodson B., *Public infrastructure and growth: New channels and policy implications*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4064, November 2006.
- Aghion P., Howitt P., *Endogenous Growth Theory*, The MIT Press, Cambridge 1998.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, The MIT Press, Cambridge 2004.
- Biehl D., *The contributions of infrastructure to regional development. Final Report of the Infrastructure Studies Group to the Commission of the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1986.
- Biehl D., *The role of infrastructure in regional development*, [w:] R.W. Vickerman (ed.), *Infrastructure and Regional Development*, European Research in Regional Science 1, London 1991.
- Building Competitive Regions. Strategies and Governance*, OECD, Paris 2005.
- Decoupling Transport Impacts and Economic Growth*, OECD, ENV/EPOC/WPNEP/T(2003)4.
- Fujita M., Krugman P., Venables A., *The Spatial Economy; Cities, Regions and International Trade*, MIT Press, Cambridge 1999.
- Fujita M., Mori T., *Transport development and the evolution of economic geography*, „Portuguese Economic Journal” 2005, no. 4, s. 129-156.

- Koźlak A., Pawłowska B., *Improvements in transport infrastructure accessibility as important factor of regional development in Poland*, Networks for Mobility, the 4<sup>th</sup> International Symposium, Proceedings, Abstracts and CD-ROM, ed. by U. Martin et al., Universität Stuttgart, Stuttgart 2008.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge 1995.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, maj 2007.
- PO Infrastruktura i Środowisko*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 29 listopada 2006.
- PO Rozwój Polski Wschodniej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2 października 2007 r.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

## ISSUES OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN POLISH REGIONAL POLICY

### Summary

The main purpose of this paper is presentation of the approach to the development of transport infrastructure in Polish regional policy. The paper analyzes also the impact of transport infrastructure stock on the level of regional development. The investment in transportation infrastructure and changes in accessibility patterns affect regional development and the spatial distribution of economic activities. It is pointed that development of transport infrastructure is one of priorities in regional policy in Poland.