

2. DOKUMENTY KSZTAŁTUJĄCE POLITYKĘ TRANSPORTOWĄ

W warunkach polskich podstawą polityki transportowej o charakterze terytorialnym (w tym regionalnej) musi być odwołanie się do aktów prawnych i dokumentów strategicznych kształtujących:

- rozwój i organizację transportu;
- rozwój regionalny (w tym politykę spójności) i politykę przestrzenną;
- wybrane polityki sektorowe mające wpływ na działania transportowe (szczególnie politykę klimatyczną i w zakresie ochrony środowiska) lub też pośrednio kształtujące popyt na przewozy (polityka gospodarcza).

Pod uwagę muszą być brane każdorazowo aktualne zapisy dokumentów strategicznych różnych szczebli:

- europejskiego;
- krajowego;
- regionalnego;
- lokalnego;
- funkcjonalnego (np. obszary metropolitalne).

Po osiągnięciu celów związanych z tworzeniem jednolitego rynku transportowego, w latach 90. XX w. jednym z podstawowych zadań europejskiej polityki transportowej stało się tworzenie transeuropejskich korytarzy transportowych (TEN-T policy). Korytarze dla Europy Środkowej i Wschodniej zostały wstępnie określone na konferencji europejskich Ministrów Transportu na Krecie także w 1994 r. (w krajach kandydujących stały się one później podstawą sieci TINA). Zaproponowane zostały długie ciągi komunikacyjne nawiązujące do istniejącej infrastruktury. Cele rozwoju sieci transportowych były przede wszystkim ekonomiczne. Miała ona służyć szybszej integracji nowych krajów członkowskich i całej Unii Europejskiej. Z czasem podejście to zaczęło ulegać modyfikacji. Biała Księga (2011) (*White Paper*) transport drogowy postrzega już w znacznej mierze jako podstawowe źródło emisji CO₂. Dokument zakłada cel wspierania mobilności z jednoczesnym obniżeniem emisji o 60% (w perspektywie 2050 r.). Dokument wskazuje jednak na potrzebę redukcji różnic pomiędzy rozwojem infrastruktury transportowej w starych i nowych krajach członkowskich. Nadrzędnymi celami pozostają integracja sieci kontynentalnej oraz redukcja obciążeń środowiskowych. W ślad za tymi zapisami, dla perspektywy finansowej

2014-2020 zaproponowany został nowy instrument finansowy Connecting Europe Facility (CEF).

W rzeczywistości o rozwoju transportu w znacznym stopniu decyduje unijna polityka spójności, a nie polityka transportowa. To właśnie w ramach szeroko rozumianej polityki spójności (*European Regional Development Fund nad Cohesion Fund*) realizowana była zdecydowana większość wspieranych unijnie inwestycji transportowych, początkowo głównie w Europie Południowej, a po 2004 r. – w Europie Środkowo-Wschodniej. Środki przeznaczane bezpośrednio na rozwój sieci TEN-T były znacznie mniejsze niż środki na transport pochodzące z obu wymienionych funduszy [Nash 2010]. W perspektywie finansowej 2007-2013 ogólny budżet na rozwój sieci TEN-T został ostatecznie zredukowany do poziomu zaledwie 8 mld euro [Jarzembowski 2007], podczas gdy w tym samym okresie tylko z ERDF na inwestycje w ciągach zaliczanych do TEN-T wydano łącznie ok. 38 mld euro [Crescenzi, Rodriguez-Pose 2012]. Unia Europejska finansowała zatem przez kilka dziesięcioleci rozwój sieci drogowych według ogólnych zasad wsparcia na poziomie regionalnym, zaś dokładna lokalizacja realizowanych projektów pozostawała w gestii państw członkowskich. Ich zadaniem było jedynie wykazanie, że podejmowane Programy Operacyjne i proponowane szlaki sprzyjają zwiększeniu spójności. Nie stanowiło to problemu w krajach, takich jak Polska, gdzie zapóźnienia w rozwoju infrastruktury były ogromne.

W Traktacie Lizbońskim, na równi ze spójnością ekonomiczną i społeczną, po raz pierwszy zapisano również spójność terytorialną, co oznaczało uwzględnienie elementu przestrzennego prowadzonych działań. Priorytety związane z transportem, w tym odniesienia do dostępności przestrzennej znalazły się jednak w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego [1999] (*European Spatial Development Perspective*), a następnie w Agendzie Terytorialnej Unii Europejskiej z 2007 r. [*Territorial Agenda* 2007] oraz Agendzie Terytorialnej UE 2020 opracowanej podczas Prezydencji Węgierskiej w 2011 r. [w tym w szczególności w jej dokumencie bazowym: *Territorial and State Perspective – TSP; Territorial Agenda* 2011; Damsgaard i in. 2011]. Dostępność transportowa została następnie zaproponowana jako jeden z „kluczy terytorialnych” mogących służyć terytorializacji zapisów dokumentu Strategia Europa 2020 [Böhme i in. 2011; Zaucha i in. 2014]. Oznaczało to przesunięcie głównych akcentów polityki inwestycyjnej w transporcie drogowym z sieci transeuropejskich w kierunku powiązań wewnątrz krajowych oraz sieci drugiego rzędu (w tym sieci regionalnych). Agenda Terytorialna UE [*Territorial Agenda* 2030] przyjęta podczas Prezydencji Niemieckiej kolejny raz zmieniła perspektywę postrzegania roli transportu w polityce przestrzennej. Odpowiedni priorytet nosi obecnie nazwę „zrównoważone połączenia” (*Sustainable Connections*) i jest częścią ogólnego priorytetu Zielonej Europy (a nie drugiego z nich, jakim jest Sprawiedliwa Europa). W opisie do priorytetu główny nacisk położono na połączenia cyfrowe. Zadaniem samym w sobie dla sektora transportu stało się minimalizowanie jego negatywnego wpływu na klimat i środowisko. Na osi czasu możemy więc obserwować kierunek zmian europejskiej polityki odnośnie do wpływu transportu na przestrzeń: od sieci służących integracji ekonomicznej, przez cele społeczne po prymat celów związanych ze środowiskiem.

Ma to swoje odzwierciedlenie w założeniach obecnej perspektywy finansowej UE (2021-2027). Jednym z formalnych celów polityki spójności na ten okres jest cel 3 pt. „Lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności”. Przy realizacji związanych z nim projektów obowiązuje tzw. warunkowość wstępna. Jednym z warunków podstawowych (z zapisów art. 15 *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/1060 [2021]* dla perspektywy finansowej 2021-2027, załącznik IV) jest warunek 3.1. – Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie. Spełnienie warunku jest konieczne dla umożliwienia współfinansowania inwestycji w sektorze transportu planowanych do objęcia wsparciem. Zgodnie z cytowanym Rozporządzeniem finansowanie inwestycji transportowych na poziomie regionalnym powinno wynikać z odpowiednich dokumentów planistycznych – Regionalnych Planów Transportowych. Kryteria spełnienia tego warunku określono jako istnienie multimodalnego programowania istniejącej i planowanej infrastruktury (z wyjątkiem szczebla lokalnego) do 2030 r., które:

- zawiera ocenę ekonomiczną planowanych inwestycji, opartą na analizie zapotrzebowania i modelach przepływów transportowych, które z kolei powinny uwzględniać spodziewany wpływ otwarcia rynków usług kolejowych;
- jest spójne z elementami zintegrowanego krajowego planu w dziedzinie energii i klimatu dotyczącymi transportu;
- obejmuje inwestycje w korytarze sieci bazowej TEN-T zgodnie z definicją w rozporządzeniu w sprawie CEF, zgodnie z odpowiednimi planami prac dotyczącymi korytarzy sieci bazowej TEN-T;
- w przypadku inwestycji poza korytarzami sieci bazowej TEN-T, w tym na odcinkach transgranicznych, zapewnia komplementarność przez zapewnienie wystarczającego rozwoju połączeń sieci miejskich, regionów i lokalnych społeczności z siecią bazową TEN-T i jej węzłami;
- zapewnia interoperacyjność sieci kolejowej oraz, w stosownych przypadkach, przedstawia sprawozdanie z wdrażania europejskiego systemu zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) 2017/61;
- wspiera multimodalność, określając potrzeby w zakresie transportu multimodalnego lub przeładunkowego oraz terminali pasażerskich;
- obejmuje środki istotne z punktu widzenia planowania infrastruktury, mające na celu promowanie paliw alternatywnych zgodnie z odpowiednimi krajowymi ramami polityki;
- przedstawia rezultaty oceny ryzyka dla bezpieczeństwa ruchu drogowego zgodnie z istniejącymi krajowymi strategiami bezpieczeństwa ruchu drogowego, wraz z mapowaniem dróg i odcinków narażonych na takie ryzyka oraz ustaleniem związanych z tym priorytetów inwestycyjnych;
- dostarcza informacji na temat zasobów finansowania odpowiadających planowanym inwestycjom, koniecznych do pokrycia kosztów operacyjnych i kosztów utrzymania istniejącej i planowanej infrastruktury.

Wymienione kryteria korespondują z opisanymi wyżej zmianami zarówno europejskiej polityki transportowej, jak też zmianami priorytetów kolejnych edycji Agendy

Terytorialnej UE. Stawia to przed terytorialną polityką transportową nowe wyzwania związane z koniecznością poszukiwania kompromisu pomiędzy z jednej strony zaspokojeniem popytu na przewozy i poprawą dostępności, a z drugiej zmniejszeniem oddziaływania transportu na klimat i środowisko.

Niezależnie od wymienionych kryteriów Regionalny Plan Transportowy powinien być, na ile to możliwe sporządzony w zgodzie z zasadami, jakie wskazują dedykowane temu opracowania. Dotyczy to w szczególności wytycznych inicjatywy Jaspers „Najlepsze praktyki w zakresie regionalnych planów transportowych (Polska)” z 24 kwietnia 2020 r. Ponadto przy sporządzeniu planu powinny być brane pod uwagę tematyczne warunki podstawowe mające zastosowanie do EFRR, EFS+ i Funduszu Spójności (art. 11 ust.1), oraz wnioski i rekomendacje wypełnienia warunku podstawowego dla sektora transportu”.

Głównym krajowym dokumentem strategicznym odnośnie do transportu jest *Strategia Zrównoważonego Transportu do 2030 r.* [2019]. Zgodnie z jej zapisami głównym celem polityki transportowej jest zwiększenie dostępności transportowej kraju oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego przez utworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego na poziomie krajowym, europejskim i globalnym. Do 2030 r. Strategia zakłada podjęcie następujących działań:

- budowa zintegrowanej i wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce;
- poprawa sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym;
- zmiana w indywidualnej i zbiorowej mobilności (zmiany modalne);
- poprawy bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz przewożonych towarów;
- ograniczania negatywnego wpływu transportu na środowisko;
- poprawy efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe.

Strategia zakłada kontynuację prowadzonego od 2004 r. (akcesja do UE) systematycznego procesu budowy i modernizacji zarówno sieci drogowej, jak i kolejowej. Ponadto znajdują się w niej zapisy odnośnie do planów budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (hub lotniczy w Baranowie między Warszawą i Łodzią oraz dodatkowe komponenty kolejowy i drogowy).

W kontekście dokumentów kształtujących politykę regionalną i przestrzenną konieczne jest wzięcie pod uwagę zmian, jakie zachodzą obecnie w polskim systemie prawnym. 15 lipca 2020 r. Sejm RP uchwalił nowelizację *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. 2021 poz. 1057) (tekst jednolity Ustawy). Zgodnie z artykułem 33 nowelizacji, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [Korcelli i in. 2010] utraciła swoją moc. Likwidację KPZK skrytykował Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, w specjalnym stanowisku z lutego 2020¹. Nowa Ustawa zakłada integrację dokumentów strategicznych określających rozwój społeczno-gospodarczy oraz przestrzenny kraju. Jej cele strategiczne nawiązywały bezpośrednio do rozwoju sieci transportowej. Po zmianach ustawowych kompo-

¹ [http://www.kpz.pan.pl/images/4_luty_stanowisko_KPZK.pdf].

ment przestrzenny znajdzie się zarówno w dokumencie długookresowym (Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 – dokument określający wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat), jak i w średniookresowym (średniookresowa strategia rozwoju kraju – ŚSRK – określająca cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym). W chwili obecnej rolę ŚSRK pełni *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020* [2017], która w swoim tekście odwołuje się do KPZK 2030, a więc pośrednio utrzymuje znaczenie jej celów. Na zapisach Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju opiera się także *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego* [2019].

Pośród innych dokumentów szczebla krajowego, których zapisy należy uwzględnić przy kształtowaniu terytorialnej polityki transportowej wymienić trzeba:

- Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 (2013);
- Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) (2015);
- Plan Rozwoju Elektromobilności „Energia do przyszłości” (2017);
- Krajowy Program Kolejowy [*Sprawozdanie z wykonania...* 2021];
- Program Uzupełniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej + do 2029 r. [*Program Uzupełnienia...* 2019];
- Rządowy program budowy lub modernizacji przystanków kolejowych na lata 2021-2025 (2021);
- Kierunki rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r, z perspektywą do roku 2040 (2022);
- Umowy Partnerstwa oraz Programy Operacyjne kolejnych perspektyw finansowych Unii Europejskiej;
- Program Inwestycji Dworcowych na lata 2016-2023 (2016).

Przy planowaniu sieci transportowych na poziomie regionalnym (albo każdym innym terytorialnym) konieczna jest odpowiednia koordynacja zarówno wertykalna, jak i horyzontalna. Tym samym muszą być brane pod uwagę zarówno dokumenty z innych poziomów zarządzania terytorialnego, jak też kształtujące transport w jednostkach sąsiednich tej samej rangi. W przypadku dokumentów regionalnych oprócz odniesienia do uwarunkowań krajowych (akty prawne, strategie) ważne jest również skoordynowanie działań z jednostkami lokalnymi (powiaty gminy) oraz strukturami funkcjonalnymi (obszary metropolitalne).

Na poziomie regionalnym istnieje wiele obligatoryjnych i/lub fakultatywnych dokumentów kształtujących bezpośrednio lub pośrednio rozwój sieci i organizację transportu. Do pierwszych należą:

- Strategia Rozwoju Regionu;
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa;
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego województwa;
- Plan rozwoju sieci drogowej dróg wojewódzkich.

Zgodnie ze wspomnianą nowelizacją *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* [*Ustawa o zasadach...* 2021], od 2025 r. obowiązywać będą nowe zintegrowane strategie wojewódzkie, które połączą w jeden dokument Regionalne Strategie Rozwoju oraz plany zagospodarowania przestrzennego województw (PZPW). Dotych-

czasowe PZPW zachowują jednak swoją ważność (w przeciwieństwie do KPZK 2030) do końca 2025 r.

Pośrednio rozwój transportu kształtują także takie dokumenty szczebla wojewódzkiego, jak:

- Program ochrony środowiska przed hałasem dla terenów poza aglomeracjami;
- Program ochrony środowiska w województwie.

Wraz z początkiem nowego okresu programowania Unii Europejskiej (2021-2027) szczególnego znaczenia nabrał Regionalny Plan Transportowy. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu 2014-2020 stał się on dokumentem obligatoryjnym (wypełniającym opisaną wyżej warunkowość *ex-ante*), niezbędnym przy wykorzystywaniu środków z polityki spójności na cele transportowe. Plan taki w naturalny sposób spełnia dwie istotne funkcje: a) wypełnienia warunkowości; b) zintegrowanego planu pozwalającego na skoordynowany, wielogałęziowy rozwój infrastruktury i organizację przewozów w regionie. Funkcje te powinny być komplementarne. W rzeczywistości nie zawsze tak się dzieje. Problemem są dość ograniczone kompetencje regionalnych władz samorządowych w kreowaniu polityki transportowej. Kompletny plan musi obejmować także inwestycje i działania podejmowane z poziomu centralnego oraz te znajdujące się w gestii samorządów terytorialnych. W praktyce władze regionalne nie mają wpływu na oba te poziomy zarządzania. Nie zawsze posiadają także informacje odnośnie do planów inwestycyjnych na innych szczeblach. Utrudnia to znacznie próby modelowania ruchu oraz modelowania dostępności transportowej, a także szacowania emisji gazów cieplarnianych. Założenia odnośnie do istnienia i szczegółowego przebiegu przyszłych elementów sieci nie mogą być wystarczająco precyzyjne. Tym samym polityka transportowa regionu, pomimo że jest bardzo istotna z punktu widzenia integracji, koordynacji oraz zmian modalnych, nie najlepiej poddaje się ewaluacji. Prezentowana książka jest próbą wskazania sposobów rozwiązywania tego problemu.