

# 1. WSTĘP

Znaczenie integracji polityki zagospodarowania przestrzennego (*land use*) oraz polityki transportowej jest podkreślane od dawna zarówno w literaturze przedmiotu [Stopher, Stanley 2014], jak też w wielu dokumentach strategicznych Unii Europejskiej i poszczególnych krajów członkowskich. Rozwój sieci infrastruktury oraz organizacja transportu są z jednej strony efektem rozmieszczenia ludności i działalności gospodarczej w przestrzeni, z drugiej zaś mogą stanowić narzędzie gospodarki przestrzennej, a w konsekwencji kształtowania terytorialnego wymiaru rozwoju. Dlatego właśnie w ostatnich dekadach rośnie znaczenie geograficznej ewaluacji polityki transportowej. Potwierdzają to badania realizowane na gruncie ekonomii oraz geografii społeczno-ekonomicznej. Dowodzą one m.in., że rozwój powiązań w szerszej skali krajowej i międzynarodowej wymaga nowego spojrzenia na miasto jako na miejsce centralne [w terminach teorii Christallera; Domański 2022], którego pozycja jest zależna od oddziaływań zewnętrznych [Castells 2009; Taylor i in. 2010], w tym zagranicznych. Powiązania zewnętrzne realizowane są w ogromnym stopniu za pomocą sieci transportowych. Z drugiej strony transport kształtuje także zagospodarowanie przestrzenne w wymiarze regionalnym i lokalnym. Jest podstawą odpowiedniej dostępności rynków pracy oraz usług pożytku publicznego. Od jego organizacji zależy poziom zagrożenia wykluczeniem społecznym. Również wpływ transportu na środowisko ma wymiar zarówno globalny (emisja gazów cieplarnianych, zmiany klimatyczne), jak też lokalny (emisja pyłów, smog, fragmentacja ekosystemów). Rozważania takie nieuchronnie prowadzą do pytania, na jakim poziomie organizacji terytorialnej możliwe jest najbardziej efektywne prowadzenie ukierunkowanej terytorialnie polityki transportowej? Odpowiedź nie jest jednoznaczna. W przypadku średniej wielkości państw europejskich (jak Polska) istotna wydaje się rola poziomu regionalnego (NUTS2). Daje on możliwość połączenia spojrzenia globalnego z lokalnym. Przekracza granice podstawowych jednostek samorządu terytorialnego (nie zawsze gotowych do współpracy), co pozwala na spojrzenie funkcjonalne (np. w obszarach metropolitalnych). Daje to możliwość integracji celów względem innych polityk sektorowych, a także integracji organizacyjnej transportu publicznego z korzyścią dla jego użytkowników.

Wraz z zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi, dotychczasowym rozwojem infrastruktury oraz nowymi uwarunkowaniami zewnętrznymi, wzrasta zatem także potrzeba precyzyjnej terytorializacji polityki transportowej w Polsce. Istotnym elementem tej terytorializacji jest regionalna polityka transportowa realizowana przez władze samorządowe szczebla wojewódzkiego.

Jednocześnie, procesy demograficzne i społeczno-gospodarcze kształtujące zapotrzebowanie na transport ulegają w Polsce przyśpieszeniu. Ma miejsce dalsza koncentracja ludności, a także wyludnianie się i zmiana struktury demograficznej wielu obszarów peryferyjnych. Kontynuowana jest suburbanizacja, mająca miejsce nie tylko wokół dużych metropolii, ale także w sąsiedztwie miast średnich a nawet małych. Europejska konwergencja rozwojowa zachodząca na poziomie regionów i metropolii skutkuje w niektórych województwach wzrostem wewnątrzregionalnych nierówności terytorialnych. Jednocześnie polskie jednostki w rosnącym stopniu funkcjonują w globalnej przestrzeni przepływów. Są uzależnione gospodarczo i społecznie od innych, często odległych geograficznie, regionów. Wszystko to powoduje, że istnieje ryzyko inercji polityki transportowej wyrażające się w jej niedostosowaniu do wymienionych procesów. Zachodzące zmiany mają charakter zarówno strukturalny (motywacje mobilności), jak też terytorialny. Precyzja przestrzenna w ocenie dynamiki wymienionych zjawisk zwiększa tym samym swoje znaczenie.

Wyniki badań dostępności wykazały także, że wraz z przyśpieszeniem inwestycyjnym, jakie miało miejsce po akcesji Polski do Unii Europejskiej zwiększyło się zróżnicowanie terytorialne badanych wskaźników. W sensie dostępności Polska stała się zatem bardziej spolaryzowana. Jest to zjawisko naturalne [Komornicki 2019]. Brak różnic u progu akcesji był wynikiem złego stanu infrastruktury w całym kraju. Obecnie prawdopodobnie osiągnęliśmy poziom rozwoju infrastruktury (przynajmniej drogowej), kiedy różnice terytorialne powinny ponownie maleć. Wymaga to jednak dobrego rozpoznania potrzeb inwestycyjnych. Nie każda nowa droga lub modernizowana linia kolejowa w równym stopniu przyczyni się do poprawy dostępności, a pośrednio do szans rozwojowych jednostek przestrzennych. Także z tego powodu, rośnie rola ewaluacji *ex-ante* nowych przedsięwzięć transportowych.

Dodatkowo w okresie 2020-2021 pojawiły się nowe, w znacznym stopniu niespodziewane, uwarunkowania zewnętrzne. Należy do nich pandemia COVID-19, agresja rosyjska na Ukrainę, a także zmiany w polityce europejskiej (nowa Agenda Terytorialna UE, zmiana celów polityki spójności, nowe narzędzia, jak Krajowy Program Odbudowy oraz Fundusz Sprawiedliwej Transformacji). Pandemia, poza krótkookresowym wpływem na popyt, może także długookresowo zmienić kierunki i odległość przewozów osób (praca *on-line*, e-usługi) i towarów (zmiany w łańcuchach dostaw). Wojna w Ukrainie stworzyła nieznanne dotąd wyzwania dla układu międzynarodowych powiązań transportowych w Europie, w tym w Polsce. Nowe uwarunkowania instytucjonalne na poziomie Unii Europejskiej spowodowały wzrost znaczenia zmian klimatycznych i ochrony środowiska jako istotnych uwarunkowań rozwoju transportu. Ich efektem jest także większa, niż poprzednio, ranga planowania transportu na poziomie regionalnym. Dla perspektywy finansowej 2021-2027 niezbędne jest przygotowanie w województwach Regionalnych Planów Transportowych. Niezależnie powstawać muszą także Plany Zrównoważonej Mobilności Miejskiej (tzw. SUMP).

Prezentowane opracowanie ma dwa komplementarne cele: metodyczny i aplikacyjny. Cel metodyczny wiąże się z adaptacją i prezentacją metod ewaluacyjnych stosowanych w opracowaniach naukowych do potrzeb polskiego odbiorcy na różnych poziomach zarządzania terytorialnego. Celem aplikacyjnym jest natomiast udostępnienie

nie władzom centralnym i samorządowym oraz innym podmiotom zestawu metod pozwalających na ocenę programów i inwestycji transportowych. Opracowanie ma też stanowić kompendium wiedzy pomocnej przy poprawnej integracji polityki spójności, polityki przestrzennej oraz polityki transportowej. W książce podkreślono dwoiśny charakter determinant podejmowania inwestycji wyrażający się w równoległym realizowaniu celów wynikających z już istniejącego popytu na przewozy i infrastrukturę oraz z celów polityki regionalnej zmierzającej do wsparcia określonych terytoriów i miast.

Książka jest odpowiedzią na postulat szerszego transferu wiedzy gromadzonej w jednostkach i organizacjach naukowych (w tym w Komitetach Problemowych PAN) do odbiorcy ze sfery społeczno-gospodarczej. Jest głosem dotyczącym bardziej holistycznego i zintegrowanego spojrzenia na inwestycje transportowe.

Opracowanie może także być pomocne w procesie dydaktycznym na poziomie studiów wyższych. Jest potencjalnie źródłem aktualnej wiedzy metodycznej i empirycznej dla studentów takich kierunków, jak gospodarka przestrzenna, geografia, urbanistyka, ekonomia transportu.

Wymienione wyżej uwarunkowania wskazują na potrzebę kompleksowej prezentacji metod ewaluacji, szeroko rozumianych efektów przestrzennych inwestycji transportowych. W tej pracy dokonany został przegląd metod oceny przestrzennych efektów inwestycji oraz projektów transportowych przede wszystkim na poziomie regionalnym. Omówione zostały sposoby identyfikacji popytu na infrastrukturę i przewozy w transporcie osób i towarów (w tym w zakresie powiązań funkcjonalno-przestrzennych, jak dojazdy do pracy, migracje, eksport). Na tym tle przedstawiono metody oceny sieci transportu drogowego, kolejowego, lotniczego, wodnego oraz multimodalnego, w tym metody dostępności przestrzennej. Odrębna część dotyczy modelowania potoków osób i towarów. Ponadto wskazano sposoby oceny stopnia kontrybucji przestrzennej polityki transportowej do osiągnięcia celów w zakresie ochrony klimatu i środowiska.

W opracowaniu uwzględniono także inne kryteria ewaluacji, takie jak np. bezpieczeństwo ruchu drogowego. Zobrazowane zostały metody syntetycznej i kompleksowej oceny wyzwań, celów oraz działań w ramach regionalnej polityki transportowej. Zaproponowano innowacyjne kryteria wariantowania sposobów realizacji celów transportowych oraz wyboru projektów inwestycyjnych. Praca zawiera przykłady dobrych praktyk w zakresie prowadzenia krajowej i regionalnej polityki transportowej. Przedstawione metody i propozycje rozwiązań zostały umocowane w literaturze z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej, gospodarki przestrzennej, a także ekonomii i inżynierii ruchu.

Całość została zilustrowana wynikami analiz ewaluacyjnych wykonywanych dla polskich resortów centralnych oraz kilku województw, a także wynikami badań w skali krajowej i europejskiej (w tym badań realizowanych w ramach projektów NCN, ESPON i HORYZONT 2020). Wykorzystano doświadczenie Autorów w zakresie przygotowywania projektów regionalnych planów transportowych województw podkarpackiego, podlaskiego, lubuskiego i warmińsko-mazurskiego.