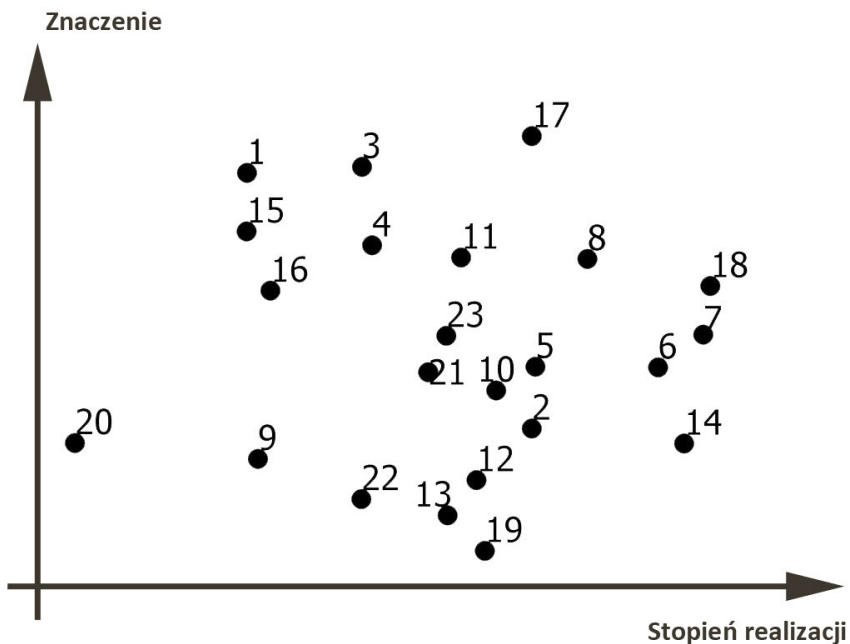


11. IDENTYFIKACJA CELÓW PODSTAWOWYCH, SZCZEGÓŁOWYCH I HORYZONTALNYCH

Istotnym elementem poprzedzającym ostateczną identyfikację celów polityki transportowej na pewnym obszarze może być ocena realizacji dotychczasowych zamierzeń (np. sformułowanych na początku poprzedniego okresu programowania, we wcześniejszym dokumencie strategicznym). Ocena taka może być dokonana przez ekspertów w formie warsztatowej. Na ryc. 11.1 przedstawiono przykładowy wykres ilustrujący wzajemną relację stopnia realizacji oraz obecnego znaczenia (aktualności) celów zdefiniowanych kilka lat wcześniej.



Ryc. 11.1. Znaczenie kierunków rozwoju podsystemów transportowych jednego z województw w opinii uczestników panelu ekspertów

Źródło: [Komornicki i in. 2020].

Jak widać na ryc. 11.1 cele 17, 8, 18 zachowały swoje znaczenie pomimo znacznego stopnia realizacji. Inne (jak np. 22, 13, 19) zrealizowano w ograniczonym stopniu, ale ich obecna rola nie jest już tak fundamentalna.

Identyfikacja celów strategicznych i szczegółowych oraz konkretnych działań dla systemu transportowego województwa lub innego podmiotu terytorialnego musi wynikać z wykonanej diagnozy oraz z wylistowanych wyzwań. Przykładowa procedura dojścia do ostatecznej listy celów regionalnej polityki transportowej może być następująca:

- a) zebranie dotychczasowych celów odnoszących się do rozwoju i organizacji transportu na danym obszarze (zawartych w obowiązujących dokumentach strategicznych, krajowych, regionalnych i lokalnych);
- b) eliminacja celów, które zostały już osiągnięte (np. na podstawie zestawienia, jak na ryc. 11.1);
- c) uzupełnienie listy o cele wynikające z przeprowadzonej diagnozy oraz analizy SWOT;
- d) konfrontacja celów ze zidentyfikowanymi wyzwaniami oraz ewentualnie tzw. czarnymi łabędziami;
- e) konfrontacja celów ze scenariuszami (na ile dany kierunek działań sprawdzi się w przypadku określonego scenariusza);
- f) konfrontacja celów z opiniami ekspertów (np. podczas panelu ekspertów), ewentualne prekonsultacje celów;
- g) korekta układu celów i ustalenie ich ostatecznej listy.

Poniżej podano przykładowe cele zidentyfikowane w ramach prac nad regionalnym planem transportowym województwa podlaskiego [*Regionalny plan transportowy województwa podlaskiego... 2021*]:

- Integracja funkcjonalna regionu w skali kraju i Europy, poprawa jego dostępności i tym samym zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności (inwestycyjnej, osiedleńczej oraz turystycznej).
- Wewnętrzna integracja transportowa regionu, w tym szczególnie integracja centralnej i północnej części województwa oraz wzajemne powiązanie głównych ośrodków subregionalnych, z jednoczesnym lepszym wykorzystaniem sieci europejskich i krajowych dla obsługi w skali regionalnej.
- Ograniczenie zagrożenia wykluczeniem transportowym, obsługa transportowa terenów rzadko zaludnionych, w tym depopulacyjnych, poprawa dostępu do usług publicznych.
- Dalszy rozwój układów komunikacyjnych obszarów funkcjonalnych Białegostoku i trzech miast subregionalnych, w tym powiązanie z krajowym układem transportowym oraz stymulowanie na ich obszarze przemian struktury modalnej (w kierunku transportu publicznego i mobilności aktywnej) oraz rozwiązań multimodalnych.
- Upowszechnienie rozwiązań intermodalnych w transporcie towarowym, dalsze usprawnienie obsługi tranzytu.

Każdy z celów (poza ostatnim) uszczegółowiono w ujęciu gałęziowym definiując jego zadania oddzielnie dla transportu drogowego, kolejowego oraz w ujęciu multimodalnym.

Możliwy jest także podział celów strategicznych na cele główne i horyzontalne. Taką opcję zastosowano w *Programie strategicznym rozwoju transportu województwa podkarpackiego...* [2022]:

- Cel podstawowy 1. Dostępność zewnętrzna – zwiększenie dostępności zewnętrznej regionu (krajowej i zagranicznej) wynikającej z peryferyjnego położenia województwa.
- Cel podstawowy 2. Transportowa spójność wewnętrzna – zwiększenie powiązań transportowych w regionie, w tym likwidowanie obszarów wykluczenia transportowego spowodowanego niskim zaludnieniem, obszarami górzystymi, obszarami o niskiej skali zatrudniania.
- Cel podstawowy 3. Integracja MOF – integracja wewnętrzna Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego i miejskich obszarów funkcjonalnych biegunów wzrostu, uwzględniająca policentryczny układ województwa i umożliwiającą integrację głównych rynków pracy.
- Cel horyzontalny 1. Ograniczenie negatywnego oddziaływania sektora transportu na klimat oraz na regionalne środowisko naturalne.
- Cel horyzontalny 2. Wzmocnienie rozwiązań multimodalnych.
- Cel horyzontalny 3. Rozwój transportu publicznego.
- Cel horyzontalny 4. Poprawa bezpieczeństwa w transporcie.

Dla każdego z celów określono precyzyjnie oczekiwane rezultaty, a także przewidywane kierunki działań.

Generalnie cele strategiczne mogą być uzupełnione celami szczegółowymi, a te następnie listami działań. Dopiero na poziomie działań pojawiają się konkretne inwestycje, jak np. nowe drogi, zmodernizowane linie kolejowe itd. Słuszne wydaje się rozwiązanie, że listy działań nie są elementem treści regionalnych planów transportowych. Mogą ewentualnie stanowić ich załącznik. Listy takie są jednak często modyfikowane (m.in. w efekcie wzrostu kosztów, oszczędności budżetowych itd.), co nie powinno skutkować koniecznością aktualizacji planów. Plany powinny wytyczać kierunki rozwoju infrastruktury i organizacji przewozów. Powinny mieć funkcję bardziej integracyjną niż inwentaryzacyjną i techniczną.

Procedurą dopełniającą określenie celów może być ich konfrontacja ze zdiagnozowanymi wcześniej głównymi problemami lub z wyzwaniem stojącymi przed rozwojem sektora transportu na danym obszarze.

We współczesnych warunkach konieczne jest branie pod uwagę różnych scenariuszy zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym, środowiskowym i geopolitycznym. Dlatego przydatne jest skonfrontowanie zdefiniowanych celów z różnymi scenariuszami i określenie poziomu ich aktualności lub wykonalności w przypadku urzeczywistnienia się każdego z nich.

Scenariusze mogą być identyfikowane i następnie analizowane w dwojaki sposób:

1. Scenariusze ogólnego tempa rozwoju gospodarczego danego obszaru, a tym samym według potrzeb i możliwości inwestycyjnych w zakresie transportu. Mogą być one formułowane także na podstawie innych zmiennych charakteryzujących otoczenie, w tym zmiennych opisujących prowadzoną politykę. Tak rozumiane scenariusze mają charakter alternatywny. Oceniają elastyczność

przyszłego systemu transportowego na zmiany w trendach rozwojowych lub w prowadzonej polityce, jakie wystąpią w kolejnych latach.

2. Scenariusze rozumiane jako hipotetyczny rozwój wypadków wynikający z konkretnych identyfikowanych już procesów i/lub zagrożeń. Takie podejście nie zakłada już alternatywności urzeczywistnienia się badanych scenariuszy. Elementy każdego z nich mogą się zmaterializować jednocześnie. Badanie ma na celu raczej przygotowanie systemu transportowego na różne, czasem ekstremalne warunki funkcjonowania.

W pierwszym przypadku najczęściej definiowany jest scenariusz bazowy (*bussines as usual*) zakładający kontynuację obecnych trendów rozwojowych, a jego uzupełnieniem są scenariusze optymistyczny i pesymistyczny. Przykładem mogą być scenariusze rozwoju Europy opracowane kiedyś w ramach prac ESPON [ESPON 3.2 2006]. Oprócz scenariusza bazowego (kontynuacji trendu) zakładały one rozwój oparty na polityce maksymalizacji konkurencyjności (oznaczający m.in. koncentrację ludności i PKB oraz polaryzację wewnętrzną) oraz na polityce spójności (oznaczający bardziej wyrównany terytorialnie rozwój kontynentu).

Innym przykładem może być układ scenariuszy, jaki zaproponowano przy tworzeniu *Strategii Obszaru Metropolitalnego Gdańsk – Sopot – Gdynia do 2030 r.* [2015]. Analizę podstawowych trendów społeczno-gospodarczych wykonano tam dla następujących alternatywnych sytuacji:

- scenariusz wielkiego skoku w wyniku kumulacji korzystnych warunków zewnętrznych oraz mobilizacji sił wewnętrznych,
- scenariusz przyspieszonego rozwoju w korzystnych warunkach zewnętrznych,
- scenariusz przeciętnego rozwoju w niekorzystnych warunkach zewnętrznych,
- scenariusz spowolnienia rozwoju w wyniku słabości wewnętrznych,
- scenariusz stagnacji i upadku w wyniku kumulacji niekorzystnych warunków zewnętrznych oraz słabości wewnętrznych.

W drugim podejściu scenariusze utożsamia się raczej z wyzwaniem (umownym przełamaniem dotychczasowych trendów), którym być może będzie musiał sprostać badany system. Tak rozumiane scenariusze nie są przewidywaniem przyszłości, ale raczej wskazaniem różnych możliwych zmian o charakterze makroekonomicznym, geopolitycznym i legislacyjnym, które mogą oddziaływać na rozwój regionu, a tym samym jego systemu transportowego. Przykładem drugiego podejścia są scenariusze dla Regionu Morza Bałtyckiego do 2050 r. [ESPON BT2050 2020], a także scenariusze rozważane w opracowywanych w 2022 r. projektach regionalnych planów transportowych kilku polskich województw.

W projekcie ESPON dotyczącym rozwoju makroregionu Morza Bałtyckiego [ESPON BT2050 2020], rozważano dwa scenariusze (początkowo większa liczba została w toku warsztatów eksperckich zredukowana do takiego poziomu). Założono, że różnice w przyszłym rozwoju społeczno-gospodarczym zależą od sposobu, w jaki kraje tego obszaru poradzą sobie z zagrożeniami środowiskowymi i klimatycznymi. Idąc tym tropem przyjęto, że możliwe są tylko dwa scenariusze:

- scenariusz wysokiej jakości życia na bazie gospodarki obiegu zamkniętego (*Well-being in a circular economy*);

- scenariusz skoku technologicznego i dalszej koncentracji produkcji na bazie technologii przyjaznych środowisku (*Growing into green-tech giants*).

Przedstawiony w takim układzie dylemat rozwojowy sprowadza się do podążania ścieżką zatrzymania globalizacji i dekoncentracji (a zarazem pewnej redukcji popytu na transport, zwłaszcza dalekobieżny) lub ścieżką dalszej koncentracji i metropolizacji, gdzie problemy środowiskowe rozwiąże technologia (można wówczas oczekiwać dalszego wzrostu popytu na transport towarów oraz wzrostu mobilności ludności).

W różnych regionalnych planach transportowych opracowywanych w ostatnim okresie dla województw Polski Wschodniej brano pod uwagę m.in. następujące scenariusze:

- **Scenariusz przyspieszonej zielonej transformacji** i szybkiej realizacji *European Green Deal*. W takim scenariuszu przyjmuje się, że cele związane z ochroną klimatu, ograniczeniem emisji, a także ochroną bioróżnorodności staną się jeszcze bardziej ambitne niż obecnie. Polska będzie też dążyć do szybkiego wypełnienia tych celów, co będzie pochodną przesłanek ekonomicznych (koszty energii), a także rosnącej presji społecznej (wsparcie dla zmian). Dla systemu transportowego może to m.in. oznaczać wymianę parku samochodowego (potrzeba infrastruktury dla pojazdów elektrycznych), przyspieszone i częściowo wymuszone zmiany modalne, ograniczenia ruchu w miastach (wsparcie dla transportu publicznego i mobilności aktywnej).
- **Scenariusz gospodarki obiegu zamkniętego**. W przypadku urzeczywistnienia się tego scenariusza nastąpi znaczne skrócenie dystansu przewozu produktów i półproduktów. Będzie to miało miejsce zarówno w skali globalnej (produkcja półproduktów i komponentów w Europie), jak i krajowej oraz regionalnej (np. poprzez podwyższenie kosztów dalszego transportu). Ograniczona zostanie transportochłonność procesów produkcji oraz życia społecznego, w czym pomoże postępująca cyfryzacja (rynków pracy oraz usług publicznych). Jednocześnie zwiększy się poziom wtórnego wykorzystywania odpadów, co będzie wynikiem odpowiednich zmian technologicznych. Polityka europejska i krajowa wspierając rozwój terytorialny oparty na czynnikach endogenicznych (*place based approach*). Na znaczeniu zyska regionalne rolnictwo. Upowszechnienie pracy zdalnej spowoduje zahamowanie szybkiego odpływu migracyjnego, będzie sprzyjać bardziej równomiernemu rozmieszczeniu ludności.
- **Scenariusz szybkiego utrwalenia procesów ujawnionych podczas pandemii COVID-19**. Realizacja tego scenariusza oznaczałaby długi i negatywny wpływ pandemii COVID-19 na gospodarkę. Przejawiałby się on w cyklicznych ograniczeniach w poruszaniu się, a także w zaopatrzeniu w półprodukty (łańcuchy dostaw). Z drugiej strony następowałoby dalsze przyspieszenie w rozwoju i wdrażaniu technologii cyfrowych (e-praca, e-usługi, e-administracja). Upowszechnienie telepracy i e-usług zmniejszyłoby zapotrzebowanie na część przewozów pasażerskich. Jednocześnie rozwój e-handlu i usług kurierskich zwiększyłby to zapotrzebowanie w kategorii lokalnych przewozów towarowych. Ponadto niektóre ośrodki peryferyjne mogłyby ponownie zyskać na atrakcyjności osiedleńczej, a część potencjalnych migrantów nie podjęłaby decyzji o wyjeździe. Sprzyjałoby

to jednak dalszej i bardziej rozległej terytorialnie suburbanizacji. Dodatkowo obawa przed pandemią wzmacniałaby mobilność indywidualną (samochodową, ale także aktywną) i utrudniała zwiększenie roli przewozów transportem publicznym.

- **Scenariusz dalszej destabilizacji geopolitycznej w Europie Wschodniej.** W tym przypadku konflikt na Ukrainie nie zostałby trwale rozwiązany. Na polskiej granicy wschodniej (z Rosją i Białorusią) ukształtowałyby się nowa „żelazna kurtyna”. Granica stałaby się tym samym bardzo silnie sformalizowaną barierą przestrzenną. Swobodne poruszanie się w strefie przygranicznej mogłoby być ograniczone, co zmniejszyłoby atrakcyjność turystyczną niektórych obszarów. Ruch transgraniczny byłby całkowicie zatrzymany albo poddany daleko idącym restrykcjom, a tym samym niewielki. Nie doszłoby do realizacji projektów rozwoju transportu lądowego z Azji do Europy (tzw. Nowy Jedwabny Szlak). Systemy transportowe regionów przygranicznych, w tym nowe inwestycje, byłby częściowo podporządkowane celom militarnym. Ruch tranzytowy ograniczyłby się do relacji z krajami bałtyckimi i z Ukrainą. Niektóre zadania inwestycyjne w Polsce Wschodniej wymagałyby przedefiniowania. Sytuacja geopolityczna wpłynęłaby niekorzystnie na atrakcyjność inwestycyjną, osiedleńczą i turystyczną regionu, a w konsekwencji na ogólnie niższe potrzeby transportowe.
- **Scenariusz głębokiej zapaści demograficznej.** W tym przypadku pod uwagę brana jest intensyfikacja kryzysu demograficznego w Polsce i poddawanym badaniu regionie lub obszarze. Obecne prognozy GUS odnośnie do liczby i struktury ludności zostałyby wówczas przekroczone w sensie negatywnym. Dzietność utrzymałaby się na bardzo niskim poziomie, nie zapewniającym zastępowalności pokoleń. Równolegle następować w ramach scenariusza będzie szybki odpływ migracyjny (krajowy i zagraniczny) z większości obszarów wiejskich, miast subregionalnych, a nawet niektórych regionalnych. W skali kraju następowałby spadek liczby ludności, a jednocześnie jej koncentracja terytorialna w największych metropoliach. Jedynym rozwiązaniem stałoby się szybkie zwiększenie imigracji z zagranicy (nie tylko z Europy Wschodniej, ale także z krajów Azji i Afryki). Niezbędni dla gospodarki migranci kierowaliby się prawdopodobnie głównie do największych miast, ewentualnie do niektórych ośrodków przemysłowych w Polsce Zachodniej. W mniejszych ośrodkach i na terenach wiejskich nastąpiłoby wówczas zachwianie struktury demograficzno-społecznej (nadproporcjonalny udział: ludności w wieku poprodukcyjnym, mężczyzn, ludności słabiej wykształconej). Urzeczywistnienie się tego scenariusza oznaczałoby koncentrację inwestycyjnych i organizacyjnych potrzeb transportowych w głównych obszarach metropolitalnych, a także w relacjach międzynarodowych. Jednocześnie rozległe obszary kraju stałyby się zagrożone wykluczeniem transportowym. Interwencja publiczna musiałaby zapewnić tam dostęp transportowy do podstawowych usług pożytku publicznego. Transport publiczny byłby deficytowy i wymagałby nieustannego wsparcia.

Jak już wspomniano, niezależnie od sposobu zdefiniowania scenariuszy mogą być one konfrontowane z przyjętymi wcześniej celami strategicznymi (opcjonalnie także

z celami szczegółowymi). Konfrontacja ta może oznaczać przyznawanie punktów (np. 0-5) określających poziom aktualności (znaczenia) celu w przypadku urzeczywistnienia się określonego scenariusza. Hipotetyczny układ przedstawiony w tab. 11.1. pozwala nam ocenić elastyczność celów (cel 3 okazuje się problematyczny, gdyż pozostaje aktualny tylko w ściśle określonych warunkach scenariusza B), a także dostosowanie założeń tworzonego dokumentu do możliwych kierunków rozwoju regionu (układ celów wydaje się błędny, gdyby urzeczywistnił się Scenariusz C). Konfrontacji celów i scenariuszy można dokonać w ramach panelu ekspertów.

Tabela 11.1. Proponowana konfrontacja roboczych celów strategicznych scenariuszami rozwoju regionu

Cele strategiczne rozwoju transportu w regionie	Scenariusz A	Scenariusz B	Scenariusz C
Cel 1	4	3	3
Cel 2	3	5	1
Cel 3	2	5	0
Cel...			
Cel n			

Źródło: opracowanie własne.