

Anna BRUSKA  
Uniwersytet Opolski

**INFRASTRUKTURA TRANSPORTU DROGOWEGO MIAST  
JAKO PRZEDMIOT DZIAŁAŃ INWESTYCYJNYCH  
– Z UWZGLĘDNIENIEM WNIOSKÓW  
Z BADAŃ EWALUACYJNYCH**

**ROAD TRANSPORT INFRASTRUCTURE OF CITIES AS A MATTER OF  
INVESTMENT ACTIVITY – IN REGARD OF CONCLUSIONS  
FROM EVALUATION RESEARCH**

**ABSTRACT:** A considerable investment activity of the cities, focused to supplement infrastructure gap in the field of road transport has not yet meet the needs in this regard. Despite the grants obtained from the EU, significant investments were supported by the cities themselves, and projects submitted, but unrealized in the previous and current programming perspective, become a measure of competition for resources, of which the major Polish cities will be applied for, in the next programming perspective.

**KEY WORDS:** infrastructure, road transport, city, investment, evaluation research

## **Wprowadzenie**

Jednym z głównych narzędzi rozwoju potencjału infrastrukturalnego w sferze transportu są inwestycje, które w znacznym stopniu zależą od możliwości wsparcia środkami publicznymi. Jest to podyktowane wysokimi nakładami oraz interesem ogólnospołecznym – ponieważ infrastruktura obsługuje potrzeby szersze niż tylko społeczności lokalnych – jednak jej rozwój powinien być konfrontowany z korzyściami dla rozwoju danego obszaru. W związku z procesami depopulacyjnymi towarzyszącymi koncentracji osadnictwa (przy jednoczesnej niekontrolowanej suburbanizacji), które zmniejszają równowagę systemu osadniczego w aspekcie przestrzennym i funkcjonalnym<sup>1</sup>, warto

---

<sup>1</sup> Wśród istotnych (z punktu widzenia niniejszego artykułu) tendencji kształtujących obraz sieci osadniczej w Polsce wymieniane są m.in.: zagrożenie trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej w skali całej Polski w wyniku koncentracji osadnictwa, procesów metropolizacyjnych oraz procesów depopulacji,

przyjrzeć się ze szczególną uwagą inwestycjom realizowanym na terenie miast. Miasta bowiem, jako terytorialne bieguny rozwoju, są silniej obciążone procesami transportowymi (szerzej: logistycznymi) niż otaczające je tereny, dla których pełnią rozliczne funkcje usługowe. Muszą się one równocześnie borykać z rosnącymi kosztami rozwoju przestrzennego (m.in. systematycznego spadku dostępności infrastruktury społecznej), w tym kosztami zewnętrznymi (m.in. kongestia transportowa, degradacja środowiska naturalnego i spadająca atrakcyjność inwestycyjna czy też rekreacyjna obszarów miejskich). Tworzenie nowej oraz rozwój istniejącej infrastruktury stanowi jeden ze sposobów rozładowywania napięć wywołanych przez wyzwania związane z funkcjonowaniem współczesnych miast. Z racji znacznej złożoności podjętego zagadnienia – dotyczącego kwestii ekonomicznych, społecznych, technicznych, politycznych i przyrodniczych – zawężono cel artykułu do prezentacji dotychczasowych nakładów poniesionych na rozwój infrastruktury transportowej oraz potrzeb finansowych w tym zakresie na kolejny okres programowania (2014–2020). Dane przedstawiono dla 16 miast Polski zaliczanych do kategorii ośrodków metropolitalnych (7 jednostek), regionalnych grupy A (2) i B (5) oraz subregionalnych (2), przy uwzględnieniu perspektywy finansowych od akcesji Polski do UE (2004–2006 oraz 2007–2013). W prezentacji uwzględniono również wnioski wynikające z przeprowadzonych dotychczas badań ewaluacyjnych projektów zrealizowanych w zakresie infrastruktury drogowej.

## Znaczenie inwestycji infrastrukturalnych dla rozwoju regionów

Teorie rozwoju regionalnego (Batóg, Batóg 2011) w większości akcentują pogląd o pogłębianiu się – w miarę upływu czasu – nierówności pomiędzy regionami (zob. tabela 1), co wynika z narastającej rozbieżności ich potencjałów (czynników wzrostu).

Wydaje się, iż nawet w przypadku teorii neoklasycznej – jedynej, która wskazuje perspektywę wyrównywania poziomów rozwoju między regionami – głównym czynnikiem wywołującym omawiany efekt stopniowej konwergencji może być odległość między regionami jako czynnik wpływający na skłonność do transferu bądź lokalizowania inwestycji w regionach dotychczas mniej rozwiniętych. Przy relatywnie niewielkiej odległości miejsc pracy i zamieszkania (przykład województw m.in. opolskiego, mazowieckiego) skłonność do przeniesienia inwestycji w strefę niższych kosztów produkcji wydaje się być neutralizowana poprzez mobilność zatrudnionych. Aby mogła ona wystąpić, kluczowym czynnikiem staje się natomiast faktyczna dostępność przestrzenna ośrodków o wyższym poziomie rozwoju, stanowiących bieguny wzrostu.

---

oraz postępujący proces suburbanizacji i żywiołowego rozlewania się zabudowy miejskiej, które pociągają za sobą z jednej strony ryzyko degradacji substancji miejskiej i obszarów miast, a z drugiej wzrost intensywności przemieszczeń i związaną z nim niewydolność układów komunikacyjnych. Ponadto wskazują, iż „może to świadczyć o kryzysie planowania przestrzennego w odniesieniu do przestrzeni zurbanizowanych” (Raport wprowadzający... 2010).

Tabela 1

Poziom spójności rozwoju regionów w świetle wybranych teorii rozwoju

Teoria	Czynnik wzrostu	Konsekwencje rozwoju	Wpływ na spójność
Wzrostu endogenicznego	Potencjał innowacyjności; otoczenie instytucjonalne	Wzrost koncentracji aktywności ekonomicznej	Wzrost nierówności
Nowej geografii ekonomicznej	Koszty transportu → wzrost wydajności pracy i dochodów gospodarstw domowych	Koncentracja aktywności ekonomicznej; wzrost inwestycji → rekoncepcja aktywności ekonomicznej	Wzrost nierówności
Ewolucyjna	Stan poprzedni; możliwości kreowania rozwoju; wsparcie instytucjonalne	Utrzymanie przewagi istniejącej nad regionami mniej rozwiniętymi	Utrzymanie / pogłębianie nierówności
Klasterów	Funkcjonowanie wyspecjalizowanych klastrów	Wymiana wiedzy i innowacji; współpraca inwestycyjna; kształcenie odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej	Wzrost nierówności między regionami
Neoklasyczna	Migracja siły roboczej i kapitału	Zróżnicowanie podaży pracy w regionach wywołuje przepływ siły roboczej, za którym idzie przepływ kapitału w odwrotnym kierunku, wywołany niższymi kosztami produkcji	Konwergencja regionalna poprzez stopniowy wzrost płac i zatrudnienia w regionach słabiej rozwiniętych

Źródło: Opracowanie na podstawie: (Batóg, Batóg 2011), s. 24.

Zwiększanie dostępności przestrzennej ośrodków wzrostu<sup>2</sup> wymaga z kolei rozwoju sieci infrastrukturalnej, zarówno mikro-, jak i makroskali. Właściwe skomunikowanie miast z ich bezpośrednim zapleczem oraz poszczególnych ośrodków miejskich w skali regionalnej i krajowej stanowi podstawowy warunek zwiększania mobilności mieszkańców zarówno w ich aktywności ekonomicznej (praca, zakupy dóbr i usług), jak i pozaekonomicznej, wpływającej np. na rozwój kapitału społecznego (edukacja, kultura, aktywność obywatelska).

<sup>2</sup> J. i B. Batógowie wskazują na przyczyny zmiany paradygmatu polityki regionalnej – wpisanej w Krajową strategię rozwoju kraju 2010 – podyktowane niezadowolającymi rezultatami dotychczasowych działań (wyównywanie szans regionów mniej rozwiniętych). Aktualnie wprowadzany model eksponuje rolę – tym samym uzasadniając konieczność wspierania rozwoju – głównych ośrodków wzrostu, za które uznaje się stolice regionów, co ma stanowić impuls dla „rozprzestrzeniania się procesów rozwojowych na pozostały obszar regionu” (Batóg, Batóg 2011). Opisując potencjalne konsekwencje wzmocnienia roli aglomeracji jako biegunów rozwoju, autorzy zwracają zarazem uwagę na ryzyko związane z występowaniem efektu dochodowego (wynika z dysproporcji wielkości rynków) oraz efektu technologicznego (wynika z szybszego zwiększania możliwości technologicznych w regionach już rozwiniętych), które może spowodować brak faktycznej konwergencji regionów, zaznaczając przy tym, że nierównowaga między regionami nie musi ograniczać potencjału rozwoju kraju. Konsekwencją tej zmiany paradygmatu stała się koncepcja Funkcjonalnych Obszarów Miejskich (FOM), które w następnej perspektywie programowania (2014–2020) mają być głównymi odbiorcami pomocy strukturalnej oraz uruchamiania procesów dyfuzji rozwoju wewnątrz regionów oraz w skali kraju.

Skala inwestycji infrastrukturalnych podejmowanych w Polsce od momentu akcesji do UE wydaje się ogromna, o czym świadczy choćby tempo przyrostu długości sieci drogowej najwyższej jakości (autostrady) (Eurostat 2013). Z krajów włączonych w struktury UE tempo rozwoju bliskie przedakcesyjnemu utrzymały m.in.: Bułgaria (-2,11%), Estonia (-3,13%), Słowacja (-6,43%), Czechy (-8,53%), natomiast znaczące spadki tempa odnotowały m.in.: Węgry (ponad 21%), Polska (ponad 35%), a w największym stopniu Rumunia (ponad 50%). Łączny efekt zmniejszenia tempa budowy autostrad dla wszystkich 27 krajów UE w latach 2004–2011 wyniósł -8,16%. Dla wielu krajów stanowi to naturalną konsekwencję osiągnięcia wysokiego poziomu rozwoju tego parametru – gdy istniejąca na ich terenie sieć autostrad wymaga aktualnie jedynie niewielkich w skali korekt. Dotyczy to w szczególności największych państw UE: Hiszpanii (14 554 km autostrad w 2011 r.), Niemiec (12 845 km w 2011 r.) oraz Francji (11 393 km w 2010 r.). Dla większości krajów, które dołączyły do UE, inwestycje w tym zakresie pozostają wciąż jednym z istotnych czynników rozwoju (Polska miała w 2011 r. 1070 km autostrad), a zatem obszarem wymagającym istotnego wsparcia finansowego.

O ile sieć szkieletowa infrastruktury drogowej kraju, do której zaliczyć można autostrady, stanowi element względnie stabilny w czasie (na przestrzeni dziesiątków lat), a jej rola przejawia się w równomierności włączenia terytorium kraju w sieć międzynarodową, o tyle zmiany układu dróg na poziomie poszczególnych jednostek osadniczych zachodzą o wiele intensywniej. Jest to spowodowane choćby zmieniającymi się powiązaniem funkcjonalnymi miast i ich bezpośredniego zaplecza, których cykle modyfikacji mogą być kilkuletnie, a nawet kilkunastomiesięczne (np. związane z lokalizowaniem większych obiektów przemysłowych, rozbudową osiedli mieszkalnych itp.). Zmiany w tym zakresie mogą decydować natomiast o szansach na rozwój terenów obsługiwanych przez powstającą infrastrukturę.

Szczególnie istotną rolę w rozwoju terytorialnym – zgodnie z projektem KPZK 2030 – odgrywają ośrodki metropolitalne, do których zaliczono: Warszawę, Kraków, Wrocław, Poznań, konurbację górnośląską, Trójmiasto, Łódź, a także aglomerację bydgosko-toruńską, Szczecin oraz Lublin (ośrodki regionalne A i B), uznane za najważniejsze ze względu na pełnione funkcje gospodarcze, polityczne, społeczne i kulturalne. Istotnym wyznacznikiem ich rangi jest również rozwinięta sieć powiązań w obrębie tej grupy oraz poszczególnych ośrodków z otoczeniem zewnętrznym (metropolie zagraniczne).

Pozostałe miasta wojewódzkie zaliczono do podstawowej grupy ośrodków policentrycznej struktury osadniczej kraju<sup>3</sup>. Przy tym potencjał ośrodków, które do niej należą, nie jest w pełni wykorzystany, ze względu na ich powiązanie i podległość ośrodkom metropolitalnym (zwłaszcza w obszarze gospodarki, szkolnictwa wyższego, nauki, kultury). Zmniejsza to możliwość wzajemnego stymulowania się głównych węzłów sieci osadniczej (m.in. w zakresie dostępności zasobów), co w dłuższym okresie może

---

<sup>3</sup> Wraz z najludniejszymi miastami wykraczającymi poza powyższe kategorie: Bielskiem-Białą, Częstochową, Koszalinem, Radomiem, Rybnikiem oraz Słupskiem.

się stać barierą rozwoju dla ośrodków metropolitalnych, tak jak uwidacznia się to już w przypadku Warszawy w relacji do pozostałej części Mazowsza (Raport wprowadzający... 2010, s. 188–189). W efekcie skutkuje to ograniczeniem możliwości rozwoju kraju oraz poszczególnych regionów, osłabiając jego spójność terytorialną<sup>4</sup>. Za wyznacznik nierównowagi w tym zakresie można uznać poziom indeksu peryferyjności ustalony dla województw za 2008 r. przez B. Batóg i J. Batoga, którzy skonfrontowali go z dynamiką regionalnego PKB (Batóg, Batóg 2011). Uzyskali oni wyniki wskazujące na niewykorzystany potencjał korzystnej lokalizacji w przypadku pięciu województw: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, opolskiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego. Może to prowadzić do dalszej polaryzacji polskich województw, przy czym przywołani autorzy wskazują na szanse spowolnienia tego zjawiska dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich. Pełne wykorzystanie tego potencjału wydaje się zależne m.in. od powiązań wewnątrzregionalnych oraz poziomu regionalnej oferty, skoro w przypadku niektórych regionów (Opolskie, Śląskie) dostępność drogową w skali międzynarodowej można uznać za wysoką (położenie w obrębie funkcjonującego korytarza transportowego TEN-T III).

Niedostatek odpowiednio rozwiniętych powiązań funkcjonalnych między miastami w Polsce ogranicza możliwości ich aspirowania do osiągnięcia wyższej pozycji konkurencyjnej w skali Europy. Współpraca mogłaby uruchomić efekty synergii w całej strukturze policentrycznej, tym samym wzmacniając pozycję wszystkich ośrodków choćby na globalnym rynku inwestycji przemysłowych, na którym trudno zbudować poszczególnym miastom wyrazistą markę. Obecnie jednak w relacjach między miastami dominuje konkurencja w obrębie układu krajowego (Raport wprowadzający... 2010, s. 191, Batóg, Batóg 2011)<sup>5</sup>. Przyczyny tej rywalizacji łączy się z niedostatecznie rozwiniętą infrastrukturą transportową (drogową i kolejową) i wynikającym z tego faktu ograniczeniem możliwości współpracy (choćby polegającej na wspólnym wykorzystaniu unikatowych zasobów miast, np. zaplecza naukowo-badawczego).

Zjawisko to wydaje się potwierdzać fakt, że większość projektów infrastrukturalnych realizowanych dotychczas na terenie kraju ma wymiar ponadnarodowy bądź lokalny, przy relatywnie niewielkim udziale inwestycji ponad- czy też międzyregionalnych. W efekcie niekorzystnie przedstawia się najbardziej syntetyczny wskaźnik dostępności przestrzennej ośrodków węzłowych, jakim jest czas przejazdu pomiędzy nimi. Nadmiernie długi czas dotarcia<sup>6</sup> ogranicza mobilność i komunikację miast z ich zapleczem, co prowadzi do faktycznego wykluczenia części terytorium kraju z procesów rozwoju.

---

<sup>4</sup> Autorzy zwracają uwagę, że stanowi to problem dla rozwoju większości terenów Polski (wschodniej, północnej – z wyłączeniem obszarów oddziaływania Szczecina i Trójmiasta – oraz zachodniej, z wyłączeniem obszaru oddziaływania Szczecina, Poznania i Wrocławia) (zob. Raport wprowadzający... 2010, s. 189).

<sup>5</sup> Ekspercki projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju proponuje rozwój dużych ośrodków miejskich z wykorzystaniem ich komplementarności, co promuje współpracę w ramach układu sieciowego.

<sup>6</sup> Wnioski z ekspertyz uwzględniających parametr dostępności czasowej miast Polski świadczą jasno o niewystarczającej sprawności funkcjonalnej systemu osadniczego, która ogranicza rozprzestrzenianie się impulsów rozwojowych z ośrodków większych do mniejszych węzłów sieci osadniczej (Raport wprowadzający...

## Stopień realizacji inwestycji infrastrukturalnych – wnioski z oceny dotychczasowych dokonań

Miasta próbują przeciwdziałać zagrożeniom związanym z ograniczoną spójnością terytorialną we własnym zakresie, przede wszystkim poprzez sięganie po środki UE przeznaczone na uzupełnianie luk w sieciach infrastruktury. Pozyskane na ten cel środki stanowią istotny odsetek wydatków inwestycyjnych uruchomionych w ramach obu dotychczasowych perspektyw (tabela 2).

Efektem zrealizowanych dotychczas inwestycji w infrastrukturę transportową (oraz tych, dla których zostały podpisane umowy o dofinansowanie) jest wybudowanie w całym kraju 10 411 km dróg (w tym 1302 km autostrad i dróg ekspresowych) (dane MRR 2013) – znaczna część tych inwestycji została zrealizowana na terenach miejskich.

Pomimo pozyskania i wydatkowania znaczących środków na usprawnienie infrastruktury transportowej w miastach i regionach nie wszystkie zgłaszane potrzeby zostały zaspokojone. Na przeszkodzie stanęły m.in. duże zapóźnienia rozwoju infrastruktury miejskiej z okresu przed transformacją oraz z początkowej fazy po transformacji ustrojowej. Luka infrastrukturalna pogłębia się także w związku ze stopniową dekapitalizacją istniejących elementów systemu transportowego miast. W efekcie część projektów zgłoszonych w działaniach 6.1 oraz 8.2 pomimo pozytywnej oceny nie zostało przyjętych do finansowania. Ich znaczenie dla potencjalnych beneficjentów jest natomiast na tyle istotne, że deklarują oni wolę ponownego występowania z wnioskami o ich dofinansowanie w następnej perspektywie finansowej.

Znaczenie dostępności i spójności rozwiązań infrastrukturalnych w zakresie transportu wynika z ich związku z rozwojem obszarów, na których projekty tego typu są realizowane (Wolański 2011). Dlatego też wydaje się, iż doświadczenia minionych lat w zakresie realizacji inwestycji tego rodzaju powinny być traktowane jako punkt wyjścia do projektowania działań na kolejne lata (m.in. z uwzględnieniem środków przewidywanych w kolejnej perspektywie finansowej UE – 2014–2020).

Szczególną rolę w ocenie projektów realizowanych przy zaangażowaniu funduszy unijnych pełnią badania ewaluacyjne. Stanowią one narzędzie uczenia się służące doskonaleniu polityk publicznych (Olejniczak, Kozak 2011), które jest zarazem szczególną formą badania (funkcja poznawcza ewaluacji) oraz praktyką zorientowaną na poprawę sposobu wykorzystania środków publicznych, tak by wzmocnić skuteczność osiągania przyjętych celów (funkcja formatywna) (Szałas 2011). Badania ewaluacyjne stosowane są w trzech zakresach czasowych:

- wyprzedzającym (*ex ante*) – dostarczając wiedzy o adekwatności projektowanych celów względem sytuacji otoczenia;

---

2010). Ocena skutków inwestycji liniowych (za lata 2004–2006) w przypadku aglomeracji uzasadniała sformułowanie wniosku odnośnie do poprawy integracji aglomeracji i ich zaplecza w strefach zewnętrznych, podczas gdy wewnątrz miast nie zmieniała się ona bądź ulegała pogorszeniu wskutek zwiększonego natężenia ruchu oraz kongestii, co prowadziło do niwelowania efektów badanych inwestycji (*Ocena wpływu...* 2010, s. 61).

Tabela 2

## Środki pozyskane na inwestycje infrastrukturalne przez główne miasta Polski

Lp.	Miasto	Perspektywa 2004–2006* (mln zł)	Perspektywa 2007–2013** (mln zł)
Ośrodki metropolitalne			
1.	Warszawa	5 469	641,75
2.	Gdańsk	2 493 (Trójmiasto)	146,02 (422,18)
3.	Poznań	1 771	342,56
4.	Kraków	1 852	165,56
5.	Katowice	4 219 (konurbacja górnośląska)	16,41 (89,05)
6.	Wrocław	1 794	339,18
7.	Łódź	2 208	463,76
Ośrodki regionalne typu A			
8.	Lublin	445	56,18
9.	Szczecin	1 983	81,87
Ośrodki regionalne typu B			
10.	Białystok	407	169,60
11.	Bydgoszcz	1 230	63,35
12.	Kielce	334	28,51
13.	Olsztyn	569	33,77
14.	Rzeszów	495	87,78
Ośrodki subregionalne typu A			
15.	Opole	511	57,34
16.	Zielona Góra	196	44,29

\* Dane pochodzą z bazy SRP zaktualizowanej na 31.12.2009 r.

\*\* Dane dotyczą lat 2006–2009; środki pozyskane w ramach tej perspektywy będą wydatkowane do końca roku 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena wpływu...* 2010, s. 23, oraz dane SIMIK (dostęp 31.03.2013).

– towarzyszącym (*on going*) – dostarczając wiedzy o procesie i możliwościach jego doskonalenia;

– podsumowującym (*ex post*) – dostarczając wiedzy o uzyskanych efektach, a co za tym idzie – o możliwych kierunkach doskonalenia celów i procesów w kolejnych cyklach planowania polityk publicznych.

Wśród 806 badań ewaluacyjnych zrealizowanych do 31 marca 2013 r. nieco ponad 10% (82 opracowania) dotyczyło kwestii rozwoju i modernizacji infrastruktury różnego rodzaju: społecznej, transportowej oraz środowiskowej. Wyodrębniając z tej grupy badania odnoszące się do projektów transportowych (25, w tym 14 dla perspektywy finansowej 2004–2006, 8 dla perspektywy finansowej 2007–2013 oraz 3 bez określonych ram czasowych), można wśród nich znaleźć również takie, w których podjęto analizę

i ocenę dokonań w zakresie realizowanych inwestycji w zakresie transportu drogowego, w tym również na terenie miast.

Poza materiałami ewaluacyjnymi cennym źródłem informacji o atutach i słabościach dotychczas realizowanych procesów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury zaliczyć można opracowania kontrolne Najwyższej Izby Kontroli czy też przyczynkowe analizy publikowane przez instytucje wspierające realizację inwestycji, takie jak np. Związek Banków Polskich bądź Amerykańska Izba Handlowa w Polsce. W konkluzjach kontroli NIK stwierdza się, co następuje: „Wieloletnie plany inwestycyjne (WPI) w zakresie budowy i modernizacji dróg nie były konsekwentnie realizowane. Ogółem, spośród 736 inwestycji drogowych zaplanowanych w latach 2008–2011 do 30 czerwca 2011 r. rozpoczęto 403 (ok. 58%), zakończono 338 (ok. 55%), a ze 166 zadań (ok. 23%) zrezygnowano. Jednocześnie wprowadzono do WPI 201 nowych projektów inwestycyjnych” (Wybrane inwestycje... 2012). Uwagi dotyczące zarówno przebiegu procesu inwestycyjnego oraz jego kontroli, jak i formułowania ram strategicznych dla projektów infrastrukturalnych (WPI) są w dużym stopniu zbieżne z wnioskami formułowanymi w ewaluacjach zleczanych przez instytucje zarządzające, pośredniczące w przydzielaniu środków finansowych oraz instytucje wdrażające.

Zalecenia sformułowane w następstwie ewaluacji projektów infrastrukturalnych z lat 2004–2006 (tzw. dobre praktyki w obszarze 6.1 oraz 8.2) (*Ocena najważniejszych [...] transportu* 2012), a także dobre praktyki zalecane w obszarze Inteligentnych Systemów Transportowych (IST) – poddziałanie 8.3 wskazują na to, że głównymi wyzwaniem dla realizacji projektów infrastrukturalnych wydają się następujące kwestie:

- W zakresie celów, które dzięki tym przedsięwzięciom mają zostać osiągnięte – prymat perspektywy lokalnej (lub międzynarodowej – w zakresie miejskich odcinków infrastruktury liniowej znajdującej się w korytarzach sieci TEN-T), co może ograniczać poziom integracji sieci na poziomie krajowym, zakłócając tym samym spójność terytorialną, oraz brak konsekwencji we wdrażaniu przyjętych już projektów;

- W zakresie procesów inwestycyjnych – jakość przygotowanych dokumentów przetargowych (jako pochodna m.in. wiedzy beneficjenta nt. projektowanej inwestycji), długi czas kompletowania dokumentacji (m.in. wynikający z trybu administracyjnego wydawania decyzji i pozwoleń), eliminowanie błędów związanych m.in. z różnorodnością procedur i zakresu analiz stosowanych w związku z poszczególnymi typami projektów (np. ze względu na typ finansowania); procesy nadzoru inwestorskiego (w tym identyfikowania i minimalizowania trudności prowadzenia prac inwestycyjnych w funkcjonującym organizmie miasta) oraz oceny zrealizowanych inwestycji;

- W zakresie posiadanych zasobów – niewystarczające środki finansowe, jakimi dysponują samorządy względem zgłaszanych potrzeb (pomimo to raport NIK wskazuje, że w latach 2004–2008 miasta w większości z własnych środków – ok. 90,4% w całkowitych wydatkach – finansowały inwestycje transportowe) oraz jakość zasobów kadrowych samorządów – pracownicy odpowiedzialni za realizację inwestycji są oceniani jako kluczowy zasób wpływający na poziom jakości realizowanych przedsięwzięć;



– W zakresie komunikacji z otoczeniem – zawężanie konsultacji społecznych jedynie do spełnienia wymogów formalnych, bez wykorzystania możliwości, jakie dają one dla wyjaśniania i neutralizowania oporów związanych z negatywnymi konsekwencjami prowadzenia prac inwestycyjnych w mieście.

Konsekwencją wyzwań i sposobu radzenia sobie z nimi przez miasta jest poziom osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu dla inwestycji drogowych. Ewaluacje przygotowane dla MITiBM w 2011 r. (Weryfikacja wskaźników... 2010) wskazując na wynikające z badań sondażowych i analiz dokumentacji oraz realizowanych inwestycji odchylenia (łącznie z ryzykami braku realizacji niektórych wskaźników), pośrednio świadczą o trudnościach z monitorowaniem postępów prac, spowodowanych przede wszystkim niedoskonałością systemów informacyjnych, rozproszonych pomiędzy różne jednostki i uzupełnianych w rytmie właściwym dla instytucji – dysponentów danych. W przypadku wskaźnika wybudowania określonej liczby kilometrów dróg ekspresowych i krajowych jego osiągnięcie jest oceniane jako mało prawdopodobne, przede wszystkim ze względu na poziom finansowania inwestycji w tej grupie.

W związku z powyższym rekomendowane są zmiany wielkości wskaźników (Weryfikacja wskaźników... 2010, s. 52), przede wszystkim w formie obniżenia poziomów wskaźników do uzyskania. Ponieważ realne zapotrzebowanie nie ulega jednak zmniejszeniu – wręcz przeciwnie (wzrost pracy przewozowej zarówno w transporcie pasażerskim, jak i towarowym), w konsekwencji luka infrastrukturalna do zniwelowania w kolejnej perspektywie będzie szersza.

## **Trendy rozwojowe i ich konsekwencje dla projektów infrastrukturalnych w ramach kolejnej perspektywy programowania (2014–2020)**

Czynnikiem zwiększającym dodatkowo zapotrzebowanie miast na inwestycje w infrastrukturę są priorytety nadawane przez UE zrównoważonemu rozwojowi, któremu towarzyszy nieustanne dążenie polityk infrastrukturalnych miast do wyrównywania poziomów życia ich mieszkańców z pozostałymi krajami Wspólnoty. Wskazówek w zakresie wielkości wspomnianej luki dostarcza m.in. raport PricewaterhouseCoopers (PwC) nt. inwestycji miejskich (dotychczasowych i niezbędnych do przeprowadzenia, by poddane analizie polskie miasta dorównały miastom Europy Zachodniej) (Wyzwania inwestycyjne... 2012)<sup>7</sup>, jak również dotychczasowe plany inwestycyjne miast (tabela 3).

---

<sup>7</sup> Warto w tym miejscu zasygnalizować, iż istotnym ograniczeniem zaczyna być w przypadku polskich miast koncentracja uwagi na tradycyjnych metodach rozwiązywania problemów infrastrukturalnych, m.in. priorytet zwiększania dostępności infrastruktury przy stosunkowo niewielkim wciąż jeszcze oddziaływaniu na modyfikację zachowań jej użytkowników.

Tabela 3

## Projekty planowane do zgłoszenia o dofinansowanie przez wybrane miasta

Lp.	Miasto	Perspektywa 2014–2020	Stan zaawansowania projektu
1.	Warszawa	500 mln	Prawo do gruntu oraz projekt budowlany
2.	Gdańsk	250 mln	Projekt w fazie koncepcyjnej
3.	Poznań	b.d.	
4.	Kraków	2 380 mln	Dwa projekty w fazie koncepcyjnej, jeden w trakcie przejmowania gruntów; częściowo przygotowana dokumentacja
5.	Katowice	b.d.	
6.	Wrocław	b.d.	Projekty skonkretyzowane – jeden w fazie przedkoncepcyjnej, jeden w fazie koncepcyjnej, jeden z częściowo wykonaną fazą przygotowawczą (m.in. projekt budowlany)
7.	Rzeszów	400 mln	Jeden projekt w fazie wstępnej; jeden w fazie koncepcyjnej; dwa projekty ze studium wykonalności (w tym jeden z decyzją środowiskową, jeden z zabezpieczonymi środkami); jeden przygotowany do przetargu;
8.	Lublin	150 mln	Prawo do gruntu oraz przygotowany projekt budowlany
9.	Białystok	400 mln zł	Jeden projekt w fazie koncepcyjnej; dwa projekty – prawo dysponowania gruntem; jeden projekt z przygotowaną dokumentacją i zabezpieczeniem środków na realizację
10.	Łódź	700 mln	W trakcie uzyskiwania decyzji środowiskowej
11.	Bydgoszcz	b.d.	
12.	Szczecin	350 mln	Przedsięwzięcie z decyzją środowiskową i projektem budowlanym; zabezpieczone środki na realizację
13.	Opole	b.d.	Projekty skonkretyzowane – w fazie przedkoncepcyjnej
14.	Olsztyn	b.d.	Nieustalone projekty
15.	Zielona Góra	b.d.	Projekt w fazie przygotowawczej (decyzja środowiskowa + prawo dysponowania gruntem); w trakcie pozyskiwania projekt budowlany, studium wykonalności; pozwolenie na budowę oraz dokumentacja przetargowa
16.	Kielce	> 250 mln	Dwa projekty w fazie koncepcyjnej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Ocena najważniejszych [...] transportu*.

Miasta zatem w ramach swoich strategii rozwoju kładą znaczny nacisk na konieczność doskonalenia infrastruktury, moderując potencjalne zamierzenia przewidywaną dostępnością środków finansowych. Wsparciem dla inicjatyw w zakresie rozwoju infrastruktury są m.in. założenia kolejnej perspektywy finansowej UE, modyfikujące strukturę środków pozostających w dyspozycji samorządów. Ponieważ ich dysponentami będą w znacznym stopniu województwa samorządowe, można oczekiwać łatwiejszego

dostępu do środków na inwestycje o znaczeniu umotywowanym potrzebami rozwoju regionalnego.

W zamierzeniach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego jednak zmniejszona zostanie alokacja na inwestycje związane z usuwaniem skutków niespójności w zakresie podstawowej infrastruktury sieciowej (Programowanie perspektywy [...] uwarunkowania strategiczne... 2012, s. 12). O ile w perspektywie 2007–2013 na ten cel przeznaczano 38,52% alokacji, prognoza na kolejną perspektywę czasową wynosi 28,6–32,3%.

Decentralizacja środków i pozorne przesunięcie ośrodków władzy w zakresie dostępu do nich mogą jednak spowodować ryzyko braku spójności realizowanych projektów w wymiarze ponadregionalnym. Identyfikacja obszarów synergii i dyssynergii w systemie inwestycji infrastrukturalnych wydaje się kluczowym zadaniem polityki infrastrukturalnej Polski na najbliższe lata.

W ramach przeprowadzonego badania grupa PSDB uzyskała od respondentów z poszczególnych miast informacje nt. projektów infrastrukturalnych z obszarów analogicznych do działań 6.1 oraz 8.2 w obecnej perspektywie finansowej (2007–2013), które są planowane do podjęcia w kolejnym okresie finansowania (2014–2020). Respondenci wskazywali, że ponownie zgłaszane do dofinansowania będą projekty już przygotowane – w związku z bieżącym okresem programowania. Z tego powodu wielu z respondentów w badaniu było w stanie określić dość precyzyjnie przedsięwzięcia, jakie planuje realizować (47 z 64; 73%) oraz skalę przewidywanych wydatków (38 z 64; 59%). Łącznie zamierzają zgłosić 110 projektów o wartości 22 mld zł, co w zestawieniu z kwotą planowaną na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych w ramach perspektywy 2014–2020<sup>8</sup> reprezentować będzie ok. 26–23% przewidzianej alokacji (wobec 38,52% alokacji na cel tematyczny związany z infrastrukturą transportową w perspektywie 2007–2013). Trzeba jednak uwzględnić, że wiele miast nie zadeklarowało w badaniu wysokości środków, o jakie ewentualnie będą się chciały ubiegać na dofinansowanie infrastruktury transportowej.

W swoim raporcie poświęconym wyzwaniom stojącym przed 12 najważniejszymi miastami Polski do 2035 r. PwC posłużyło się prognozie benchmarkiem – „miastem modelowym” utworzonym na podstawie cech 19 podobnych ośrodków miejskich zachodniej Europy<sup>9</sup>. Ocena inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych do osiągnięcia

---

<sup>8</sup> Proponowana przez MRR alokacja na cel tematyczny nr 7 (promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych) rządu 28,6–32,3% przewidywanej kwoty, może wynieść – przy założeniu powtórzenia wyniku z pierwszej rundy negocjacyjnej – ok. 86–97 mld zł. Fakt obniżenia kwot przewidzianych na wydatki inwestycyjne łączony jest przez MRR ze zmianą priorytetów UE: mniejszym udziałem EFRR w całkowitej alokacji oraz z ustaleniem minimalnych kwot (*ring fencing*) w zakresie innowacyjności, B+R, przedsiębiorczości oraz gospodarki niskoemisyjnej. MRR wskazuje, że ubytek będzie musiał być rekompensowany ze środków krajowych (Programowanie perspektywy [...] uwarunkowania strategiczne... 2012, s. 12–13).

<sup>9</sup> Analizowane przez PwC miasta polskie to: Warszawa, Łódź, Kraków, Wrocław, Poznań, Szczecin, Bydgoszcz, Lublin, Katowice, Białystok, Rzeszów oraz Gdańsk, które skupiły w 2011 r. 18% ludności kraju (7 mln osób, a wraz z MOF 16 mln osób, czyli 42% ludności Polski), wypracowując przychody rządu 508

tego celu została przeprowadzona przy założeniu ewolucji liczby ludności i wynikających z tego zapotrzebowań, przy czym środki finansowe przeliczone zostały na mieszkańca w oparciu o ich liczbę zgodnie z danymi z 2011 r. (zob. tabela 4).

Zważywszy na ograniczone zasoby środków finansowych przewidzianych w alokacji na lata 2014–2020 oraz konkurencję w zakresie ich pozyskiwania pomiędzy miastami, a także pomiędzy poszczególnymi zastosowaniami (infrastruktura liniowa: modernizacja lub tworzenie, czy też inwestycje w środki transportu zbiorowego), rysuje się konieczność uzupełniania zasobów inwestycyjnych miast z innych źródeł. Sięganie po instrumenty montażu finansowego typu PPP (partnerstwo publiczno-prywatne) oraz środki częściowo zwrotne (inicjatywy UE typu Jessica lub uruchamianie obligacji komunalnych) wydają się bliską perspektywą.

Tabela 4

Roczne nakłady na infrastrukturę transportu drogowego (w tym zbiorowego) głównych miast Polski do 2035 r. *per capita* (w zł)

Miasto	Typ inwestycji						
	Obwodnice	Mosty	Ścieżki rowerowe	Przystanki i inne elementy sieci	Autobusy i równoważne	Drogi miejskie	Łączne nakłady
Warszawa	3 371	2 625	212	1 077	3 749	9 210	22 459
Łódź	1 641	0	260	1 322	4 596	8 573	17 714
Kraków	3 485	1 325	294	1 414	4 979	10 957	23 868
Wrocław	3 268	2 215	280	1 777	6 389	10 475	26 181
Poznań	4 684	902	301	1 869	6 785	13 176	29 586
Gdańsk	1 548	0	363	1 359	4 851	10 680	20 160
Szczecin	0	1 231	463	1 691	6 117	16 340	27 533
Bydgoszcz	1 650	0	306	1 707	6 125	11 095	22 590
Lublin	1 552	0	277	2 131	7 865	10 518	24 474
Katowice	3 095	0	295	2 168	7 945	13 412	29 083
Białystok	1 531	0	258	2 169	8 033	8 517	22 677
Rzeszów	1 237	0	293	2 862	10 601	12 329	30 184

Źródło: Wyzwania inwestycyjne... 2012, s. 22.

Co więcej, także i w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego przewidziano jako podstawowy dla inwestycji w FOM nowy instrument, kładący nacisk na efekty łączne

mld zł (42% PKB, wraz z MOF 840 mld zł, czyli 69% PKB). Benchmark objął następujące miasta: Antwerpia, Bradford, Dublin, Edynburg, Essen, Frankfurt, Glasgow, Goeteborg, Helsinki, Kopenhaga, Liverpool, Lizbona, Manchester, Oslo, Rotterdam, Stuttgart, Tuluza, Turku i Wiedeń (Wybrane inwestycje... 2012, s. 5 i 7).

inwestycji, wspomagające spójność terytorialną (Zintegrowane Inwestycje Terytorialne – ZIT). Będą one realizowane głównie za pośrednictwem miast wojewódzkich, a sposób ich przydziału oraz kryteria w tym zakresie są przedmiotem prac koncepcyjnych<sup>10</sup>. Konsekwencje wyboru określonej koncepcji są o tyle istotne, że mogą przesądzić w przypadku niektórych miast o przyspieszeniu bądź opóźnieniu wypełniania luki infrastrukturalnej w zakresie transportu drogowego, w dalszej kolejności zwiększając albo ograniczając ich dostępność terytorialną, a zatem i szanse na wielostronnie rozumiany rozwój.

## **Wnioski i perspektywy rozwoju infrastruktury transportowej w wybranych miastach**

Kolejna perspektywa budżetowa UE ma być ostatnią umożliwiającą Polsce pozyskanie wysokiej pomocy finansowej, dlatego tak istotne znaczenie ma jak najefektywniejsze wykorzystanie środków, które przeznaczone zostaną na cele polityki infrastrukturalnej.

Istniejąca luka infrastrukturalna wymaga uzupełnienia, nawet w kontekście zapaści demograficznej Polski, po to chociażby, by obniżyć koszt dostępu do usług oraz miejsc pracy starzejącemu się społeczeństwu. Za miernik tej luki można przyjąć – bardzo zgrubnie – projekty zgłoszone a niezrealizowane w poprzednich perspektywach. Lista rezerwowa dla obszarów 6.1 oraz 8.2 działań w zakresie infrastruktury transportu jest pewnym wskaźnikiem w tym zakresie. Obejmuje ona projekty na kwotę 22 mld zł, przy czym zauważyć należy, że część jednostek typu FOM nie zgłosiła jeszcze szacowanych kosztów realizacji swoich projektów infrastrukturalnych.

W przytaczanym raporcie nt. miast polskich przygotowanym przez PwC ogólna kwota szacowanych inwestycji ze strony 12 ośrodków metropolitalnych sięga 135 193 zł rocznie (*per capita* – skala wydatków w poszczególnych miastach waha się od 8517 zł/os. w Białymstoku po 16 340 zł/os. w Szczecinie) w zakresie wydatków na drogi. Jest to kwota niezbędna zdaniem autorów raportu, by miasta objęte analizą dorównały w zakresie wyposażenia w infrastrukturę swoim zachodnioeuropejskim odpowiednikom.

Kwoty powyższe mają znaczenie jedynie orientacyjne, a zestawiając je z szacowanymi ocenami odnośnie do struktury rozdziału funduszy unijnych na poszczególne osie priorytetowe oraz uwzględniając wymogi wynikające z priorytetów przyjętych przez UE w zakresie zrównoważonego rozwoju (w tym również i transportu), ujawnia się ogromna luka finansowa. Do jej zniwelowania mogą się przyczynić – jak wskazują zresztą liczne opracowania eksperckie i badawcze w zakresie inwestycji infrastrukturalnych – m.in. poprawa jakości decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego

---

<sup>10</sup> Propozycja wypracowana przez Związek Miast Polskich dotyczy podziału środków w ramach wyodrębnionych kategorii województw, dla których przydzielone zostałyby odpowiednie udziały procentowe z ogólnej alokacji na ZIT (Programowanie perspektywy [...] zintegrowane... 2012, s. 16).

kraju, bardziej przemyślany i uzasadniony potencjalnymi efektami synergii dobór inwestycji do realizacji, uzupełnianie brakujących środków finansowych poprzez instrumenty zwrotne oraz (a może przede wszystkim) oddziaływanie na zachowania komunikacyjne mieszkańców miast. To ostatnie działanie wymaga jednak również przemyślanych inwestycji w systemy transportu zbiorowego, poddanych wszystkim wyżej wymienionym kryteriom doboru.

## Bibliografia

- Batóg B., Batóg J., 2011, *Analiza przestrzennych zmian regionalnego produktu krajowego brutto w Polsce w latach 1995–2008*, [w:] *Modelowanie i prognozowanie gospodarki narodowej*, red. P. Miłobędzki, M. Szreder, Gdańsk. Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, s. 23–35.
- Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ttr00002>, (aktualizacja 3.04.2013, dostęp 6.04.2013).
- Ocena najważniejszych problemów występujących w projektach z zakresu inteligentnych systemów transportowych w ramach działania 8.3 POIiŚ. Katalog dobrych praktyk realizacji projektów*. Badanie Agrotec Polska, Warszawa, grudzień 2012.
- Ocena najważniejszych problemów występujących w projektach z zakresu transportu drogowego wybranych w trybie konkursowym w ramach działań 6.1 oraz 8.2. Raport końcowy*. Badanie PSDB, Warszawa, grudzień 2012.
- Ocena wpływu inwestycji infrastruktury transportowej realizowanych w ramach polityki spójności na wzrost konkurencyjności regionów (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006). Raport końcowy*, PAN IGiPZ, Warszawa, 18 X 2010.
- Olejniczak K., Kozak M.W., 2011, *Do czego warto wykorzystywać ewaluacje? Pożądane kierunki ewaluacji polityki rozwoju*, [w:] *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu. Praca zbiorowa*, UMWO, DPRiP Jednostka Ewaluacyjna, Opole, s. 41–58.
- Parysek J.J., 2008, *Aglomeracje miejskie w Polsce oraz problemy ich funkcjonowania i rozwoju*, RR 05-04-2008, s. 29–48.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – uwarunkowania strategiczne. Załącznik 1, MRR (Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej), Warszawa, 7.08.2012, [http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Programowanie\\_2014\\_2020/Documents/uwarunkowania\\_strategiczne.pdf](http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Documents/uwarunkowania_strategiczne.pdf)
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, Związek Miast Polskich – materiał problemowy, [http://www.google.com/search?q=Zwi%C4%85zek+Miast+Polskich+plany+inwestycyjne+miast+2014-2020&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:en-US&ie=utf8&oe=utf8&rlz=1I7SKPB\\_enPL265](http://www.google.com/search?q=Zwi%C4%85zek+Miast+Polskich+plany+inwestycyjne+miast+2014-2020&sourceid=ie7&rls=com.microsoft:en-US&ie=utf8&oe=utf8&rlz=1I7SKPB_enPL265)
- Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce. Cz. 1: Diagnoza stanu polskich miast, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, luty 2010, [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/rozwoj\\_miast\\_w\\_Polsce/Documents/I\\_BR\\_04\\_02\\_2011.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_Polsce/Documents/I_BR_04_02_2011.pdf)
- Szałas M., 2011, *Ewaluacja polityk publicznych – informacja, inspiracja, odpowiedzialność społeczna*, [w:] *Badania ewaluacyjne – po co? Budowa przyszłości regionu. Praca zbiorowa*, UMWO, DPRiP Jednostka Ewaluacyjna, Opole, s. 59–68.
- Weryfikacja wskaźników oraz ich wartości docelowych dla VI, VII i VIII priorytetu POIiŚ, raport końcowy, ECORYS Polska Sp. z o.o., Warszawa, grudzień 2010.
- Wolański M., 2011, *Rozwój infrastruktury transportowej w latach 2007–2010 w kontekście dotychczasowej realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 oraz kluczowych strategii sektorowych* (opracowanie na zlecenie MRR), Warszawa.

Wybrane inwestycje drogowe w największych miastach. Informacja o wynikach kontroli, LWA-4101-12-00/2011 (Nr ewid. 2012/P11170/LWA), NIK, Warszawa 2012.

Wyniki realizacji funduszy europejskich, dane ze strony Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx?zakladka=3#zakladka=2&strona=1> (15.04.2013)

Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035, raport PricewaterhouseCoopers, Warszawa, marzec 2012.

## **INFRASTRUKTURA TRANSPORTU DROGOWEGO MIAST JAKO PRZEDMIOT DZIAŁAŃ INWESTYCYJNYCH – Z UWZGLĘDNIENIEM WNIOSKÓW Z BADAŃ EWALUACYJNYCH**

**ABSTRAKT:** Znacząca aktywność inwestycyjna miast zorientowana na uzupełnianie luki infrastrukturalnej w sferze transportu drogowego nie przyniosła zaspokojenia potrzeb w tym zakresie. Pomimo uzyskiwanych dofinansowań ze środków europejskich znaczny ciężar inwestycji ponosiły same miasta, a projekty zgłoszone, choć niezrealizowane w poprzedniej i obecnej perspektywie programowej są wyznacznikiem konkurencji o środki, o które w kolejnej perspektywie będą aplikowały główne miasta Polski.

**SŁOWA KLUCZOWE:** infrastruktura, transport drogowy, miasta, inwestycje, badania ewaluacyjne

