

TOMASZ KOMORNICKI

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
im. S. Leszczyckiego PAN

WARSZAWA W SYSTEMIE TRANSPORTOWYM EUROPY I POLSKI

Abstract: Warsaw as Part of the Transport System in Europe and Poland. Warsaw agglomeration is a region of Poland which generates the largest demand for transport service, as well as for modern transport infrastructure. The demand involves both internal and domestic, international transport. Concentration of various types of transport movement creates congestion and spatial conflicts. The current transport problems existing in the capital are a result of years of neglect and low expenditures on transport at both national and local level. This was caused by long-standing lack of financial resources. At present the main barriers to transport infrastructure development of the Warsaw region are of institutional nature. The most important among them are: (a) lack of strategic concept (at different levels), (b) spatial planning inertia, as well as (c) loopholes in the legal system that permit blocking investments (on the part of residents, various organizations and companies which lost an open tender).

The current paper focuses on the analysis of the demand for domestic and international transport links of the capital of Poland. The international links are characterized at the regional level and in terms of division into economic (on the basis of international trade rates) and social issues (on the basis of tourist movement and public transport connections). Domestic demand issue is discussed on the basis of traffic movement studies. The aforementioned institutional barriers to infrastructure development are presented individually.

Wstęp

Aglomeracja warszawska to region Polski, w którym generuje się największy popyt na przewozy, a zarazem nowoczesną infrastrukturę transportową. Popyt ten obejmuje zarówno przewozy wewnętrzne, jak i krajowe oraz międzynarodowe. Koncentracja różnych rodzajów ruchu

powoduje kongestię oraz konflikty przestrzenne. Dzieje się tak mimo to, że uwarunkowania historyczno-urbanistyczne sprzyjały rozbudowie infrastruktury w stopniu nie spotykanym w innych miastach europejskich podobnej wielkości. Zniszczenia wojenne oraz ekstensywny rozwój Warszawy w okresie Polski Ludowej pozostawiły potencjalne rezerwy terenu. W okresie gospodarki centralnie sterowanej do planów zagospodarowania wprowadzono wiele inwestycji bez szans na szybką realizację. Inwestycje te przetrwały w planach, niezależnie od postępującego równoległego rozwoju miasta.

Dzisiejsze problemy transportowe stolicy są efektem zaniedbań inwestycyjnych na poziomie krajowym oraz lokalnym. Zaniedbania te wynikały przez wiele lat przede wszystkim z niedoborów finansowych. Obecnie główne bariery w rozwoju infrastruktury transportowej regionu Warszawy mają charakter instytucjonalny. Za najważniejsze spośród nich należy uznać: (a) brak koncepcji strategicznych (w różnych skalach), (b) inercję planowania przestrzennego oraz (c) mankamenty systemu prawnego pozwalające na blokowanie inwestycji (przez mieszkańców, różnego rodzaju organizacje oraz firmy, które przegrały konkretne przetargi).

Okres transformacji spowodował decentralizację gospodarki narodowej. Jednocześnie jednak powiązania międzynarodowe (a częściowo także wewnętrzne) ulegały stopniowej koncentracji w obszarach metropolitalnych, w tym szczególnie w Warszawie. Proces metropolizacji uległ przyspieszeniu po 2000 r. Obie wymienione tendencje były uwarunkowane stanem i perspektywami rozwoju infrastruktury transportowej. Infrastruktura pochodząca z okresu gospodarki centralnie planowanej okazała się skrajnie nieprzystosowana do nowych warunków. W szczególności nie była ona gotowa na: (a) masowy rozwój motoryzacji, (b) potrzebę uelastycznienia zarówno tras, jak i czasu przewozów (m.in. problem rozkładów jazdy w komunikacji publicznej), (c) zmianę kierunków tranzytu. Aglomeracja Warszawska stała się miejscem ogniskującym wymienione braki.

W prezentowanym opracowaniu został przeanalizowany popyt na międzynarodowe i krajowe powiązania transportowe stolicy Polski. Powiązania międzynarodowe scharakteryzowano na poziomie regionalnym oraz w podziale na ekonomiczne (na bazie wskaźników handlu zagranicznego) i społeczne (na podstawie ruchu turystycznego oraz połączeń transportu publicznego). Popyt krajowy omówiono na podstawie badań ruchu drogowego. Oddzielnie przedstawiono wspomniane wyżej bariery instytucjonalne w rozwoju infrastruktury. Na tym tle

została dokonana krytyczna ocena istniejącej oraz planowanej infrastruktury transportowej stolicy. Szczególna uwaga została zwrócona na infrastrukturę umożliwiającą szybki transport osób i towarów w skali ogólnokrajowej i ponadkrajowej, a za taką należy rozumieć: autostrady, szybkie koleje oraz międzynarodowe porty lotnicze. W opracowaniu wykorzystano badania autora prowadzone w ramach projektu KBN dotyczącego powiązań międzynarodowych na poziomie regionalnym (Komornicki 2003) oraz prace realizowane w ramach finansowanej przez Unię Europejską sieci tematycznej STELLA (Sustainable transport in Europe and links and liaisons with America; m.in. Komornicki 2004). Oba te źródła nie są każdorazowo cytowane w dalszej części pracy.

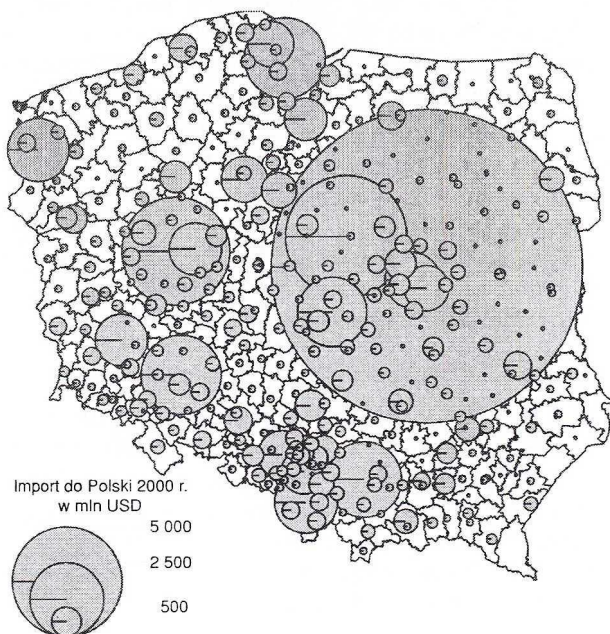
1. Warszawa w układzie powiązań międzynarodowych

Dostępność komunikacyjną dużych ośrodków w skali europejskiej badano w latach 2003-2004 w ramach programu ESPON 1.2.1. (www.espon.lu). Uzyskany wynik syntetyczny był relatywnie korzystny dla Warszawy (na tle innych regionów Polski). W ujęciach kompleksowych rejon stolicy, obok południowo-zachodniej Polski jest obszarem o najwyższym poziomie dostępności. Analiza w kategoriach poszczególnych rodzajów transportu, ukazuje jednak, że jest to spowodowane głównie koncentracją połączeń lotniczych. W zakresie powiązań drogowych i kolejowych Warszawa pozostaje w Unii Europejskiej ośrodkiem całkowicie peryferyjnym. W szczególności dostępność w transporcie drogowym jest wyraźnie mniejsza niż innych stolic środkowoeuropejskich. Obowiązujące koncepcje rozwoju infrastruktury pozostawiają Warszawę na peryferiach układu drogowego Europy. Co bardzo istotne, rzutuje to nie tylko na pozycję samej stolicy, ale wpływa także na dostępność transportową całej wschodniej Polski.

Polska odznacza się bardzo nierównomiernym rozkładem wewnętrznym handlu zagranicznego. Eksport skupia się w zachodniej połowie kraju, gdzie w wymianie uczestniczą praktycznie wszystkie powiaty. Jednocześnie we wschodniej Polsce handel prowadzony jest prawie wyłącznie w największych ośrodkach. Głównymi obszarami koncentracji wywozu w skali kraju są: (a) aglomeracja warszawska, (b) niektóre miasta Górnego Śląska, (c) Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy, (d) pozostałe duże aglomeracje miejsko-przemysłowe, w tym przede wszystkim aglomeracja poznańska, (e) wybrane mniejsze ośrodki, w któ-

rych są zlokalizowane nowoczesne zakłady przemysłowe (najczęściej z udziałem kapitału zagranicznego). Na przeważającej części obszaru kraju dominuje handel z 15 krajami „starej” Unii Europejskiej (w tym przede wszystkim z Niemcami). Znaczenie Unii w eksporcie maleje jednak stopniowo w miarę przesuwania się ku wschodowi, na rzecz większego udziału wywozu do państw byłego ZSRR. Poziom dywersyfikacji partnerów jest z reguły większy w dużych aglomeracjach (szczególnie warszawskiej). Jeszcze większą koncentracją przestrzenną odznacza się import (patrz ryc. 1). Pozycja Warszawy (jako siedziby firm-importerów) jest tutaj absolutnie dominująca (30,5% całkowitej wartości przywozu). Również rola pozostałych aglomeracji (zwłaszcza poznańskiej i gdańskiej) jest większa niż w przypadku wywozu.

Ponadto badania ruchu granicznego dowodzą też (Komornicki, Miros 1997), że znaczna część tranzytu z Ukrainy i państw nadbałtyckich do Europy Zachodniej (zwłaszcza Niemiec) odbywa się na kierunku do Warszawy, a następnie drogą przez Poznań do Berlina. Również prognozy wykonane na Politechnice Warszawskiej przewidują



Ryc. 1. Import do Polski według powiatów w 2000 r.

Źródło: T. Komornicki (2003)

w 2025 r. większe natężenie ruchu na trasach Warszawa-Białystok i Warszawa-Lublin, niż na wschodnim odcinku A-2 (Suchorzewski 2000).

Powiatami, w których udzielono w 2000 r. najwięcej noclegów cudzoziemcom były Warszawa (1174 tys.), Kraków (844 tys.) i powiat kołobrzski (339 tys.). W Warszawie gośćmi byli w znacznej części przyjeżdżający służbowo. Kraków przyjmował zdecydowanie największą liczbę uczestników zagranicznych grup turystycznych. Jako miasto szczególnie atrakcyjne turystycznie, w przeciwieństwie do Warszawy, znajduje się on na trasie prawie wszystkich wycieczek objazdowych po Europie Środkowej. Najbardziej zróżnicowaną strukturą narodowościową gości odznaczają się woj.mazowieckie i małopolskie (głównie Warszawa i Kraków). Ogólnie jednak zróżnicowanie struktury wzrasta ku wschodowi, gdzie oprócz przyjezdnych z Niemiec i Europy Zachodniej częściej pojawiają się obywatele krajów byłego ZSRR oraz Amerykanie i Izraelczycy.

Połączenia transportu publicznego są odpowiedzią na lokalny popyt na międzynarodowe przewozy pasażerskie. Większość międzynarodowych linii komunikacyjnych ma przystanki w największych miastach (choć w przypadku połączeń autobusowych przystanki końcowe często położone są w ośrodkach lokalnych). Warszawa jest największym węzłem międzynarodowej komunikacji publicznej (1572 powrotne kursy zagraniczne w tygodniu); kolejnymi są Wrocław (615), Katowice (590), Poznań (477), Kraków (472) i Opole (426). Największą elastycznością (a tym samym przydatnością dla oceny popytu na międzynarodowe przewozy pasażerskie) charakteryzuje się komunikacja autobusowa i lotnicza. Bezpośrednie połączenia autobusowe z zagranicą ma aż 271 spośród 373 powiatów. Można zaobserwować silne skupienie połączeń w pasie południowej Polski (od Przemyśla po Bolesławiec wraz z Podkarpaciem i Przedgórzem Sudeckim), a ponadto w Warszawie, Poznaniu, Łodzi, Białymstoku, Szczecinie, Trójmieście i Bydgoszczy.

W kolejowej komunikacji międzynarodowej dominują połączenia *stricte* lokalne oraz dalekobieżne tranzytowe (w tym Eurocity). Rola linii regionalnych zdecydowanie zmalała. Tym samym transport kolejowy odgrywa rolę w powiązaniach międzynarodowych między: (a) obszarami przygranicznymi (w tym w lokalnej turystyce); (b) dużymi aglomeracjami Europy Środkowej (Warszawa, Berlin, Praga, Wiedeń, Budapeszt, GOP/Kraków, Poznań). Układ taki jest w dużej mierze pochodną stanu infrastruktury technicznej. Ponieważ jest on zadowalający tylko na głównych (poddawanych modernizacji) trasach, szybkie i konkurencyjne połączenia możliwe są tylko na tych właśnie szlakach oraz na trasach krótkich (gdzie niska prędkość pociągów ma mniejsze znaczenie).

Tabela 1

Pozycja Warszawy w powiązaniach międzynarodowych

Zagadnienie	Rok	Jedn. miary	Warszawa	Woj. Mazowieckie	Polska	Udział Warszawy w %	
						w woj.	w Polsce
Handel zagraniczny							
eksport	2000	USD	3 627 748 307	5 713 190 191	31 587 316 133	63,5	11,5
eksport na 1 mieszkańca	2000	USD	2 258	1 126	817	x	x
import	2000	USD	14 922 527 767	20 732 197 097	48 901 384 713	72,0	30,5
import na 1 mieszkańca	2000	USD	9 288	4 087	1 265	x	x
saldo obrotów towarowych	2000	USD	-11 294 779 460	-15 019 006 906	-17 314 068 580	75,2	65,2
Inwestycje zagraniczne							
spółki z obcym kapitałem (SOK)	2000	liczba	11 522	13 744	40 412	83,8	28,5
SOK na 1000 mieszkańców	2000	liczba	7,2	2,7	1,1	x	x
Turystyka							
noclegi udzielone cudzoziemcom	2000	liczba	1 173 586	1 275 950	6909421	92,0	17,0
noclegi cudzoziemców na 1000 mieszk.	2000	liczba	730	252	179	x	x
Międzynarodowy transport publiczny							
lotnicze kursy powrotne w tygodniu	2002	liczba	656	656	829	100,0	79,1
kolejowe kursy powrotne w tygodniu	2002	liczba	151	151	860	100,0	17,6
autobusowe kursy powrotne w tygodniu	2002	liczba	765	769	2 601	99,5	29,4
kursy powrotne w tygodniu ogółem*	2002	liczba	1 572	1 576	4 326	99,7	36,3
kursy powrotne w tygodniu na 10 tys. mieszk.	2002	liczba	9,8	3,1	11,2	x	x

* w tym połączenia promowe.

Źródło: Nowe opracowanie na podstawie Komornicki T., 2003.

Polska międzynarodowa komunikacja lotnicza charakteryzuje się ogromną koncentracją w porcie Warszawa-Okęcie. Druga połowa lat 90. przyniosła jednak znaczną decentralizację regionalnych, a nawet transkontynentalnych linii lotniczych. Proces ten uległ spektakularnemu przyspieszeniu w 2004 r. po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej oraz w następstwie ekspansji tanich przewoźników. W 2004 r. spośród 7,4 mln osób odprawionych w polskich międzynarodowych portach lotniczych 4,8 mln (65%) przypadało na lotnisko warszawskie. Jeszcze w 1996 r. analogiczny odsetek wynosił ponad 88%. Przyczyną zmian była liberalizacja polityki w zakresie dostępu obcych przewoźników do portów regionalnych.

Reasumując, należy stwierdzić, że ogólny poziom koncentracji powiązań międzynarodowych w stolicy Polski jest znaczny, ale wyraźnie mniejszy niż w wielu innych krajach regionu (np. na Węgrzech lub na Słowacji). Jednocześnie zakres skupienia takich interakcji w odniesieniu do regionu, jakim jest woj. mazowieckie jest niemal 100-procentowy (patrz tabela 1). Oznacza to, że cały praktycznie obszar województwa jest powiązany z europejską przestrzenią społeczno-gospodarczą za pośrednictwem Warszawy. Na szczególną uwagę zasługuje też ogromna koncentracja importu w stolicy. Dowodzi to pośrednio roli miasta jako miejsca redystrybucji przywożonych z zagranicy towarów. Oznacza, że Warszawa musi być traktowana jako ogniwo hierarchicznego układu łańcuchów logistycznych. Tym samym potrzebuje sprawnych powiązań ze źródłami importu (zagranica) oraz z finalnymi odbiorcami licznych towarów (zwłaszcza konsumpcyjnych; inne duże i średnie ośrodki krajowe). Istotna jest również wyjątkowa w skali kraju, dywersyfikacja partnerów handlowych oraz zróżnicowana struktura narodowościowa, odwiedzających Warszawę turystów. Oba te elementy wskazują na potrzebę rozwoju nowoczesnych powiązań transportowych w wielu kierunkach (a nie np. wyłącznie na kierunku niemieckim, co ma pewne uzasadnienie w przypadku dużych ośrodków zachodniej Polski). Analiza powiązań międzynarodowych dowodzi ponadto, że spośród kierunków wschodnich bardziej priorytetowe (w kontekście inwestycyjnym) są szlaki do Białegostoku i na Litwę oraz do Lublina i na Ukrainę, niż droga A2 do Terespoli, Mińska i Moskwy.

2. Powiązania wewnętrzne

Analizę popytu wewnętrznego na infrastrukturę transportową najłatwiej przeprowadzić na podstawie badania ruchu drogowego. Ich

mankamentem jest to, że obejmują tylko transport drogowy. Jednocześnie jednak właśnie ta forma transportu charakteryzuje się największą elastycznością. Tu także sieć potencjalnych tras przejazdu (dróg) jest najgęstsza. W opracowaniu wykorzystano najnowsze dostępne badania z 2000 r. (kolejne pełne badanie przeprowadzone zostanie w 2005 r.; *Ruch drogowy* 2000, 2001). Obejmują one natężenie ruchu na drogach krajowych i wojewódzkich. Przyjęto, że ruch o znaczeniu regionalnym i międzynarodowym koncentruje się na drogach krajowych. Dla nich też przeprowadzono sumowania ruchu wylotowego w najważniejszych węzłach drogowych Polski. W przypadku większych ośrodków jako ruch wylotowy przyjmowano z reguły drugi dostępny przekrój (celem wyeliminowania podmiejskiego ruchu dojazdowego). Ranking miast-węzłów o największym natężeniu przedstawiono w tab. 2.

Dominacja dwóch największych węzłów transportowych jest bardzo wyraźna. Ośrodkami tymi są Warszawa oraz Górnośląski Okręg Przemysłowy. Kolejne lokaty zajmują Kraków, Wrocław i Poznań. Pozycja Łodzi jest już zauważalnie słabsza. Niższe wielkości zanotowane w aglomeracjach portowych (Trójmiasto i Szczecin) są efektem ich położenia geograficznego. Rola tych ośrodków jako węzłów transportowych jest w świetle danych o ruchu drogowym niedoszacowana, ze względu na nieuwzględnienie innych form transportu (przede wszystkim morskiego). Przy takim zastrzeżeniu układ największych węzłów

Tabela 2

Największe węzły drogowe Polski w 2000 r.

Węzeł drogowy	Ruch dobowy na krajowych drogach wylotowych
GOP	163 359
Warszawa	163 071
Kraków	113 134
Wrocław	97 700
Poznań	86 308
Piotrków	81 394
Częstochowa	78 675
Łódź	69 894
Szczecin	65 342
Bielsko-Biała	64 612
Toruń	63 724
Lublin	58 384
Bydgoszcz	53 780

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Ruch drogowy* 2000, Transprojekt-Warszawa, 2001.

przyjmuje formę sześciokąta (nawiązanie do heksagonalnego układu sieci transportowych) z wierzchołkami w Bydgoszczy/Toruniu, Warszawie, Krakowie, GOP-ie, Wrocławiu i Poznaniu. Wewnątrz tego obszaru położony jest węzeł Łódzki, zaś zewnętrznie pozostają do niego dowiązane węzły Szczecina, Gdańska, Białegostoku i Lublina. Potwierdza to tezę, że po połączeniach równoleżnikowych, największe znaczenie ekonomiczne mają dziś w Polsce układy skośne, a dopiero w trzeciej kolejności południkowe. Zwracał już na to uwagę w latach 70. prof. Bolesław Malisz (Komornicki, Śleszyński 2005). Tak przyjęty schemat najważniejszych kierunków powiązań funkcjonalnych stawia na szczególnej pozycji węzeł warszawski.

Analiza obciążenia ruchem głównych tras wylotowych z Warszawy (patrz tab. 3) wskazuje na szczególne znaczenie kierunków na Kraków, Katowice oraz Gdańsk. Dopiero kolejną lokatę w tak przyjętym rankingu zajmuje trasa do Poznania i Berlina. Wyprowadzenie ruchu w stronę Krakowa i Katowic odbywa się obecnie jedną trasą aż do węzła Janki. Był to w 2000 r. najbardziej obciążony ruchem odcinek drogi krajowej w Polsce (ponad 57 tys. pojazdów na dobę). Warta podkreślenia jest ponadto koncentracja ruchu na szlaku w kierunku Białegostoku (natężenie analogiczne do notowanego na drodze poznańskiej!). Spośród dróg wojewódzkich najbardziej obciążone ruchem są szlaki prowadzące do miejscowości pełniących podwarszawskie funkcje mieszkaniowe, a więc trasa do Żyrardowa przez Pruszków, do Tuszczu przez

Tabela 3

Ruch na drogach krajowych rozchodzących się z Warszawy w 2000 r.

Drogi krajowe	Granica miasta	Umowna granica aglomeracji	
		lokalizacja	ruch
Warszawa-Augustów (61)	32 274	Zegrze	12 363
Warszawa-Białystok (8)	45 858	Radzymin	17 784
Warszawa-Terespol (2)	16 184	Zakręt	16 184
Warszawa-Lublin (17)	9 543	Zakręt	9 543
Warszawa-Kozienice (79)	43 324	Piasечно	11 618
Warszawa-Kraków (7)	24 841	Janki	24 841
Warszawa-Katowice (8)	25 271	Janki	25 271
Warszawa-Poznań (2)	23 396	Ożarów Maz.	17 908
Warszawa-Gdańsk (7)	46 730	Łomianki	27 559
Razem	267 421		163 071

Źródło: Jak w tab. 2.

Wołomin oraz Dębina przez Otwock (przejmująca część ruchu dalekobieżnego od szosy na Lublin). Ogólnie, większość tras wylotowych z Warszawy należy do dróg o największym ruchu w skali kraju. Prawie wszystkie drogi krajowe i niektóre wojewódzkie mają obciążenie uznawane za minimum przy planowaniu autostrad i dróg szybkiego ruchu (najczęściej 15-18 tys. pojazdów na dobę).

Zgodnie z badaniami warszawskiego Zarządu Dróg Miejskich (www.zdm.waw.pl; patrz ryc. 2) ruch drogowy wewnątrz stolicy w czerwcu 2004 r. koncentrował się na:



Ryc. 2. Natężenie ruchu na ulicach Warszawy w czerwcu 2004 r.

Źródło: www.zdm.waw.pl.

- ulicach doprowadzających do centrum oraz innych miejsc skupienia przestrzeni biurowej (m.in. Służewiec, ciąg Alej Jerozolimskich w kierunku Pruszkowa);
- trasach stanowiących fragmenty obwodnicy (ruch międzydzielnicowy z pominięciem centrum oraz ruch tranzytowy);
- mostach Łazienkowskim i Grota Roweckiego (Trasa Toruńska).

Nowe inwestycje drogowe powodują przesuwanie się potoków ruchu do szlaków bardziej bezkolizyjnych i mniej dotkniętych codzienną kongestią. W tym kontekście jednym z najważniejszych wyzwań inwestycyjnych dla stolicy jest wzajemne powiązanie układów drogowych miejskiego, podmiejskiego i ogólnokrajowego.

Należy też podkreślić, że węzeł warszawski skupia prawie 100% krajowych połączeń lotniczych oraz zdecydowaną większość wewnętrznych połączeń kolejowych typu Intercity. Dowodzi, to rangi, jaką należałoby przypisać powiązaniom stolicy z innymi metropoliami krajowymi. Ranga nie znajduje jednak odzwierciedlenia w układzie priorytetów inwestycyjnych (szczególnie w transporcie drogowym). W większości państw europejskich budowę nowoczesnej infrastruktury transportowej rozpoczynano od połączenia największych węzłów wewnętrznych. Przykładem może być Francja, gdzie pierwsza autostrada oraz pierwsza linia TGV łączyły Paryż i Lyon. Jest nim także była Czechosłowacja (pierwsza autostrada łączyła Pragę i Bratysławę), Turcja (Istambuł–Ankara) lub Litwa (Wilno–Kowno–Kłajpeda). W Polsce powiązania stolicy z innymi węzłami (poza Poznaniem i Łodzią) nie zostały dotąd uznane za priorytetowe (zakwalifikowanie szlaków drogowych do kategorii dróg ekspresowych a nie autostrad skazywało je na długoletnią powolną budowę ze środków wyłącznie budżetowych).

3. Bariery instytucjonalne rozwoju infrastruktury

3.1. Brak koncepcji strategicznej

W Polsce powstało bardzo wiele kolejnych dokumentów i strategii rządowych, w zakresie polityki transportowej na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym (miejskim). Nakreślały one plany rozwoju transportu w okresie do 2010 lub nawet 2020 r. Większość z nich była jednak powszechnie krytykowana przez środowiska naukowe (Taylor 2002), m.in. za brak wewnętrznej spójności i postulatowy charakter. W projektach brakowało wskazania konkretnych źródeł finansowania

postulowanych inwestycji. Brakowało także ustalenia jednoznacznych priorytetów inwestycyjnych. Jednocześnie Państwo czerpało w latach 90. niewątpliwe dochody z rozwoju motoryzacji (w różnej formie bezpośredniej, m.in. ceł, wysokiej akcyzy na paliwo, podatku drogowego, opłat rejestracyjnych, opłat od praw jazdy itd. i pośredniej, m.in. jako podatki od firm produkujących samochody i akcesoria). Podobna sytuacja występuje w wielu „starych” krajach Unii Europejskiej. Tam jednak duże środki przeznaczone były na bardziej ekologiczne formy transportu (przede wszystkim rozwój kolei i żeglugi śródlądowej), podczas gdy w Polsce także na te cele nakłady były bardzo ograniczone.

Innymi słowy, ograniczony dostęp do środków finansowych powinien skutkować jednoznacznym opowiedzeniem się za jednym z wariantów polityki transportowej państwa. Może to być:

- Wariant europejski – z jasno określoną preferencją dla „ekologicznie przyjaznych” form transportu (inwestycje w rozwój kolei i transportu publicznego w miastach), wyższym poziomem regulacji oraz wysokimi podatkami od paliw.
- Wariant amerykański – z zachowaną pozycją samochodu osobowego jako podstawy zaspokajania potrzeb transportowych przez gospodarstwa domowe (inwestycje przede wszystkim w infrastrukturę drogową), z niższym poziomem regulacji i niższymi podatkami od paliw (częściowo za Rietveld, Stough 2002).

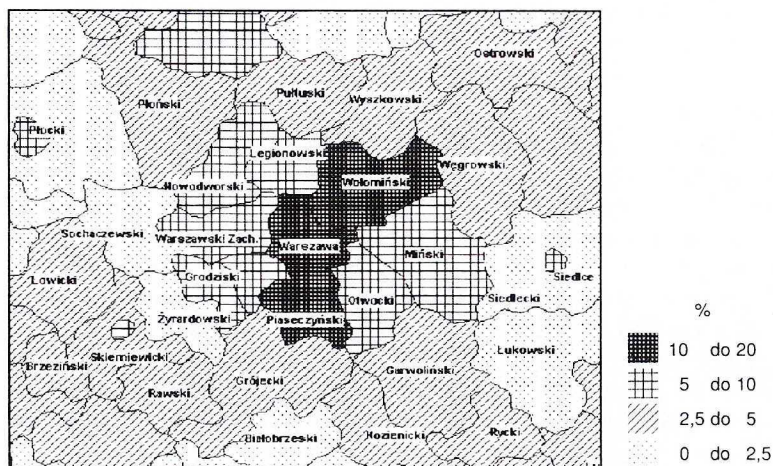
Brak jednoznaczności przyjętych koncepcji wynika po części z ogromnego obłożenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi, co nie pozwala zrezygnować ze znacznych dochodów, jakie przyniósł rozwój motoryzacji, ale też przekreśla szanse na sprawną politykę inwestycyjną.

Ten sam dylemat strategiczny dotyczy aglomeracji warszawskiej. Poziom motoryzacji w Warszawie należy do najwyższych w kraju. Zrównał się z poziomem notowanym w krajach Europy Zachodniej. Po zsumowaniu samochodów osobowych i najmniejszych pojazdów ciężarowych (w praktyce pojazdy osobowe tzw. z kratką) w 2002 r. w Warszawie wskaźnik motoryzacji wynosił 521 pojazdów na 1000 mieszkańców. Równie wysokim poziomem odznaczały się niektóre powiaty przyległe (szczególnie piaseczyński, wołomiński i pruszkowski). Jednocześnie Warszawa i obszary z nią sąsiadujące należą do obszarów o najwyższym udziale samochodów nowych (poniżej 2 lat) w skali kraju (patrz ryc. 3). W efekcie miasto było w całym okresie transformacji pośrednim lub bezpośrednim beneficjentem rozwoju motoryzacji. Złożyły się na to m.in.:

- udział w podatku drogowym;

- opłaty za płatne parkowanie oraz dochody z mandatów;
- udział w podatkach CIT od skoncentrowanych w stolicy różnego rodzaju przedsiębiorstw powiązanych z branżą motoryzacyjną (stacje paliw, dealerzy, stacje obsługi, prywatne parkingi itd.).

Podobnie jak i w skali kraju korzyści te nie przekładały się na usprawnienie transportu miejskiego. Brakowało jednoznacznej koncepcji co do priorytetu dla transportu indywidualnego (konieczne usprawnienie układu drogowego także w centrum, budowa parkingów) lub zbiorowego (rozbudowa metra, inwestycje drogowe skoncentrowane na obrzeżach, parkingi *park and ride*). Brak ten w kuriozalnej formie ujawnił się w niedawnym pomysśle władz miasta, aby o wykorzystaniu środków Unii Europejskiej na drogi lub metro mieli zdecydować mieszkańcy Warszawy w referendum. Jako jedną z przyczyn braku koncepcji należy wymienić mnogość podmiotów lobbujących w sprawach związanych z układem transportowym stolicy. *Lobbing* ten jest zazwyczaj wyrazem bardzo partykularnych interesów. Wśród pomiotów takich należy wymienić firmy budowlane, PKP (a właściwie związki zawodowe tego przedsiębiorstwa – opór przy wprowadzaniu wspólnych biletów sieciowych), władze poszczególnych dzielnic (a przeszłości niezależnych gmin) i stowarzyszenia mieszkańców. Nakładają się na to działania o podłożu najprawdopodobniej korupcyjnym owocujące całkowicie nietrafionymi inwestycjami (jak niezwykle kosztowny tunel na Wiślostradzie).



Ryc. 3. Udział samochodów osobowych w wieku do 2 lat w regionie aglomeracji warszawskiej w 2003 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie niepublikowanych danych GUS.

Efektem opisanej sytuacji jest chaotyczna polityka transportowa uzależniona od aktualnych możliwości pozyskania dotacji i tworzona najczęściej bez szerszej perspektywy czasowej. Prowadzi to do realizowania fragmentów większych przedsięwzięć. Sieć drogowa mimo pojedynczych spektakularnych inwestycji pozostaje niespójna. Realizacja nowych odcinków dróg i ulic przesuwają tylko ogniska kongestii w inny rejon miasta.

3.2. Inercja planowania przestrzennego

Od początku okresu przemian społeczno-gospodarczych podkreślano tak w Polsce, jak i w Warszawie konieczność szybkiej poprawy stanu infrastruktury drogowej, w tym przede wszystkim budowy autostrad i dróg ekspresowych. W obu przypadkach nie pokuszono się jednak o zmianę dawnych koncepcji podstawowego układu głównych powiązań infrastrukturalnych. Program budowy autostrad był powieleniem planów przygotowywanych w latach 60. i 70., u podstaw których leżały: przekonanie o kluczowym znaczeniu połączeń ośrodków przemysłu ciężkiego (Górny Śląsk) z portami morskimi (szlaki południkowe) oraz względy współpracy w ramach byłego RWPG (szlaki międzynarodowe, z priorytetem dla tranzytu). Do ówczesnych priorytetów nie należało natomiast zaspokajanie wewnętrznego, w tym indywidualnego popytu na transport. Co charakterystyczne, wspomniany układ został w ogromnej mierze zaakceptowany przez Unię Europejską. System korytarzy CEMT/TINA w ogólnym zarysie odpowiada polskiemu programowi budowy autostrad. Jedynym istotnym wyjątkiem jest szlak Via Baltica zapewniający dowiązanie Krajów Bałtyckich do europejskiego systemu transportowego, bez konieczności przecinania granic państw trzecich. Dotychczasowe i nadal powielane koncepcje spychają Warszawę do roli ośrodka na szlaku tranzytowym, podczas gdy (jak dowodzi powyższa analiza powiązań) jest ona największym w kraju podmiotem interakcji tak międzynarodowych, jak i krajowych.

Opisana inercja planowania przestrzennego występuje także w wymiarze lokalnym. Ostatni odcinek budowanej obecnie w Warszawie linii metra prowadzi (zgodnie z planami z lat 50.) do tracącej swoje znaczenie gospodarcze huty żelaza. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest to, że nawet realizacja inwestycji, pod które tereny rezerwowano od 40 lat napotyka na protesty społeczne (patrz kolejny podrozdział). W przypadku wprowadzania w życie całkiem nowych projektów sytuacja jest z reguły jeszcze trudniejsza. Dlatego tworzone są kuriozalne koncepcje inwestycyjne wykorzystujące wyłącznie istniejący układ dro-

gowy. Do takich należy zaliczyć m.in. lansowaną przez Zarząd Dróg Miejskich tzw. obwodnicę etapową. Obok tras szybkiego ruchu (Armii Krajowej i Siekierkowskiej), jej element stanowi odcinek ulicy Aleje Jerozolimskie skupiający jednocześnie ruch dojazdowy do pracy oraz skoncentrowanych w pobliżu, centrów handlowych.

3.3. Problem protestów społecznych przeciwko inwestycjom

Zagadnienie tzw. protestów społecznych przeciw inwestycjom transportowym nie doczekało się, jak dotąd, w Polsce opracowań naukowych. Problem ten nie jest jednorodny. Ogólnie możliwe jest wydzielenie trzech podmiotów sprzeciwu przeciwko inwestycjom. Są nimi:

- osoby prywatne (lub ich grupy);
- jednostki samorządowe;
- inne podmioty, w tym przede wszystkim organizacje i stowarzyszenia (m.in. mniej lub bardziej autentyczne organizacje ekologiczne).

Protesty odbywają się zarówno na drodze sądowej, jak i przez *lobbying* skierowany do władz samorządowych lub centralnych oraz przez oddziaływanie na media. W przypadku osób prywatnych częstym sposobem działania jest też nie poddawanie się procedurze wykupu (gruntów lub budynków) i tym samym fizyczne blokowanie realizacji inwestycji. Ponadto z planistycznego punktu widzenia celowe jest wydzielenie protestów przeciwko inwestycjom:

- od wielu lat znajdującym się w planach zagospodarowania danego terenu;
- aktualnie wprowadzanym (ewentualnie mającym być wprowadzonym) do odpowiedniego planu.

Zarówno podmiot, jak i przedmiot protestu powinny mieć zasadnicze znaczenie w ocenie jego uzasadnienia społecznego i prawnego. Jako najbardziej uprawnione należałoby uznać protesty jednostek samorządowych przeciwko nowym planom centralnym (lub jednostek wyższego szczebla) oraz osób prywatnych przeciwko nowym planom jednostek samorządowych najniższego szczebla (gmin). Tymczasem, w warunkach polskich, ogromna część akcji sprzeciwu skierowana jest przeciwko przedsięwzięciom planowanym już od kilku dziesięcioleci (jak np. trasa autostrady A2 przez Warszawę, na którą tereny rezerwowane są od lat 70.), zaś podmiotami są bardzo często organizacje i stowarzyszenia nie mające żadnej formalnej legitymacji do reprezentowania społeczności lokalnych. W skrajnym przypadku działania takich organizacji mają charakter korupcyjny.

W Polsce stosunek samorządów do inwestycji transportowych jest często bezkrytyczny (według badań z 2002 r. aż 62,5% gmin upatruje poprawy dostępności w modernizacji tras ekspresowych – Judge i in. 2004), co powoduje, że rolę protestujących przejmują organizacje nie mające reprezentacji demokratycznej. W Warszawie eskalacji protestów sprzyja też niewątpliwie niedbałość inwestorów, w zakresie zachowania procedur prawnych i technicznych. Bardzo istotny wydaje się także brak ostatecznej instancji dokonującej wyceny nieruchomości w przypadku niemożności porozumienia między właścicielami a jednostką prowadzącą wykup terenu. Ewentualne odwołania od takich decyzji na drodze sądowej nie powinny opóźniać przejęcia nieruchomości i realizacji inwestycji (dalsze rozstrzygnięcia mogą mieć wymiar finansowy, ale nie powinny dotyczyć samego wykupu). W tym kontekście należy zatem podkreślić, że barierą instytucjonalną dla sprawnego rozwoju infrastruktury transportowej jest także niewydolność sądownictwa.

4. Krytyczna ocena istniejącej i projektowanej infrastruktury transportowej

Przedstawione powyżej fakty pozwalają na krytyczną ocenę niektórych elementów polityki transportowej różnych szczebli w odniesieniu do warszawskiego obszaru metropolitalnego. Można zaryzykować stwierdzenie, że rola Warszawy jako węzła transportowego o znaczeniu kontynentalnym nie jest doceniana. Wynika to ze znacznej inercji planowania przestrzennego wyrażającej się w powielaniu koncepcji powstałych w innych warunkach geopolitycznych i ekonomicznych. W związku z tym w pierwszej kolejności należy wymienić układ głównych korytarzy transportowych proponowanych w większości dokumentów strategicznych z obowiązującą *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* włącznie (*Koncepcja* 2001). Układ ten ma charakter szachownicy i przesuwu centralne węzły transportowe z Warszawy w rejon Łodzi i z Poznania w rejon Świebodzina. Stał się on podstawą sformułowania rządowego programu budowy autostrad. Oprócz trasy A2, wszystkie szlaki drogowe rozchodzące się promieniście z Warszawy nie zyskały docelowego statusu autostrady. Zakwalifikowano je jako drogi ekspresowe. Te ostatnie stały się swoistymi autostradami drugiej kategorii. Wprawdzie docelowe parametry techniczne są w obu przypadkach zbliżone, to zdecydowanie większe szanse realizacyjne mają autostrady. Podział na

autostrady i drogi ekspresowe stał się więc w praktyce podziałem w zakresie priorytetów inwestycyjnych.

Tymczasem rola tras rozchodzących się promieniście ze stolicy Polski jest kluczowa dla systemu transportowego Polski. Wśród decydujących o tym czynników należy wymienić:

- koncentrację tranzytu na kierunkach rozchodzących się do poszczególnych sąsiadów wschodnich;
- konieczność powiązania Warszawy i innych polskich ośrodków metropolitalnych;
- konieczność wsparcia rozwoju zewnętrznego pierścienia woj. mazowieckiego;
- koncentrację na kilku głównych drogach ruchu tranzytowego, wewnątrzkrajowego, dojazdów do pracy oraz wahadłowego ruchu turystycznego.

Brak dogodnych powiązań drogowych i kolejowych z innymi największymi ośrodkami społeczno-gospodarczymi kraju prowadzi do zerwania ukształtowanych historycznie więzi międzyregionalnych. Zakłóca policentryczny rozwój gospodarczy. Może prowadzić do dezintegracji (ciężenie niektórych ośrodków w stronę metropolii zagranicznych, np. Wrocławia w kierunku Berlina) lub też do nadmiernej koncentracji powiązań międzynarodowych (a w ślad za nimi rozwoju gospodarczego) w wybranych centrach regionalnych (w tym ewentualnie w Warszawie).

Dyskusje o przebiegu autostrady wschód-zachód (A2) przez Warszawę są bezprzedmiotowe, ponieważ miasto o tej skali potencjału demograficznego i ekonomicznego potrzebuje z całą pewnością pełnej obwodnicy o parametrach autostrady. Obwodnica powinna być uzupełniona ekspresowymi wjazdami w głąb poszczególnych dzielnic. Interesy mieszkańców obszarów narażonych na negatywny wpływ nowych inwestycji drogowych powinny być zabezpieczane w drodze administracyjnej i ekonomicznej a nie przez zaniechanie budowy niezbędnych elementów sieci. Tranzytowy ruch towarowy powinien być eliminowany z obszaru metropolitalnego niezależnie od stanu zaawansowania inwestycji drogowych. Celem polityki transportowej państwa powinno być skierowanie, jak największej części przewozów towarowych do transportu szynowego. Pozostała część ruchu powinna być kierowana na obwodnice zewnętrzne (tak jak to się częściowo dzieje obecnie – ruch na kierunku Berlin – Moskwa odbywający się szosą nr 50 przez Górę Kalwarię). Obwodnice te nie muszą mieć statusu autostrady. Mogą pozostać drogami krajowymi o wzmocnionych parametrach technicznych lub stać

się w przyszłości drogami ekspresowymi. Założenie, że budowa autostradowego przejścia przez stolicę oznacza automatycznie wprowadzenie na tę trasę ciężkiego ruchu towarowego stało się powodem nasilenia protestów. Rozwiązanie tego problemu ma zaś przede wszystkim charakter administracyjny.

W świetle dokumentów rządowych oraz aktualnych priorytetów inwestycyjnych Unii Europejskiej potencjalnie większe szanse ma Warszawa jako węzeł nowoczesnej sieci kolejowej. W przeciwieństwie do autostrady, kolejowy korytarz północ-południe został bowiem wyznaczony na kierunku Gdańsk–Warszawa–Kraków/GOP. Na przeszkodzie stoją jednak tym razem problemy restrukturyzacji kolei państwowych. Naczelnym problemem kolei w skali kraju jest to, że interes państwa i społeczeństwa nie był tożsamy z interesem spółki PKP (Majewski 2002), a obecnie nie jest tożsamy z interesem spółek powstałych z jej podziału. Jednocześnie spółki te korzystają z gigantycznych dotacji absorbowanych w ogromnej mierze przez fundusz płac i w minimalnym tylko stopniu przeznaczanych na inwestycje. Kolej ratuje swoją sytuację wyprzedając gruntów i nieruchomości. Nie stwarza warunków do rzeczywistej konkurencji na rynku przewozów kolejowych (Taylor 2002). Obecnie najważniejszymi zadaniami dla transportu kolejowego w aglomeracji warszawskiej stały się: (a) pełne włączenie w system publicznego transportu miejskiego (integracja kolei średnicowej z metrem, wspólny bilet); (b) doprowadzenie komunikacji kolejowej do lotnisk (rozbudowywanego portu Warszawa-Okęcie oraz przygotowywanego dla tanich linii obiektu w Modlinie); (c) uzupełnienie braków infrastrukturalnych (np. drugi tor na odcinku trasy do Lublina); (d) zmiany w organizacji ruchu zapewniające większą konkurencyjność przewozom kolejowym (m.in. zwiększenie częstotliwości połączeń z innymi metropoliami do uznawanej za graniczną – odjazdy minimum co 2 godziny).

Wzrost ruchu w porcie lotniczym Warszawa-Okęcie będzie w najbliższych latach z pewnością znaczny i w pełni uzasadnia jego modernizację. Jednocześnie jednak dekoncentracja połączeń międzynarodowych (w tym obsługiwanych przez tanich przewoźników) będzie szybsza niż zakładano. W skali kraju celowe wydaje się zatem zwiększenie liczby oraz rozbudowa regionalnych portów międzynarodowych, a ponadto ewentualna organizacja nowych portów (lub całych lotnisk) dla „tanich linii”. W tych warunkach budowa od podstaw dużego lotniska międzykontynentalnego dla Warszawy (w szczególności znacznie oddalonego od miasta) może się okazać nieuzasadniona ekonomicznie. Nie zmienia to tego, że Warszawa powinna mieć dwa porty lotnicze. Wydaje się jed-

nak, że rolę tę z powodzeniem mogą odgrywać Okęcie i Modlin. Trzeba też pamiętać, że położenie Okęcia blisko centrum Warszawy jest jego ważnym atutem rozwojowym. Mało usprawiedliwiona wydaje się też koncepcja budowy dużego portu jako obiektu obsługującego zarówno Warszawę, jak i Łódź. Natężenie i kierunki powiązań międzynarodowych obu miast są zdecydowanie odmienne. Łódź potrzebuje raczej relatywnie dużego portu lotniczego dla obsługi połączeń z Europą Zachodnią, a nie lotniska międzykontynentalnego.

Odnosząc się do transportu wewnątrzmińskiego należy ponownie podkreślić brak dalekosiężnych wizji rozwojowych. Podobnie jak w skali kraju nie dokonano rewizji i rozwinięcia programu budowy autostrad, tak samo w Warszawie nie zaproponowano nowej koncepcji sieci metra. Co więcej proponowane zmiany szły w kierunku redukcji liczby oraz długości kolejnych linii. Tymczasem docelowo Warszawa potrzebuje gęstej sieci szybkiej komunikacji szynowej opartej na zintegrowanym systemie metra, kolei podmiejskich oraz szybkiego tramwaju. Sieć ta powinna stanowić podstawę komunikacji wewnętrznej części miasta. Jednocześnie dla dalszych dzielnic oraz strefy podmiejskiej najważniejszym środkiem transportu pozostanie samochód osobowy. Wymaga to przede wszystkim inwestycji w trasy dojazdowe oraz w elementy integrujące oba systemy (parkingi *park and ride*).

Literatura

- Final Report of Project 1.2.1 on Transport Services and Networks: *Territorial Trends and Basic Supply of Infrastructure for Territorial Cohesion*, 2004, www.espon.lu.
- Judge J.E. Werpachowski K., Wishardt M., 2004, *Polish Gminas' Attitudes to Government Motorway and Road Plans*. Przegląd Geograficzny, t. 76, z.2, s. 125-140.
- Komornicki T., 2003, *Przestrzenne zróżnicowanie międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych w Polsce*. Prace Geograficzne, 190, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Komornicki T., 2004, *Impact of Border Regime Institutions on Transport Network Development In Central and Eastern Europe*, [w:] *Barriers to Sustainable Transport. Institutions, Regulation and Sustainability*, P. Rietveld i R. R. Stough (red.). Spon Press, London, New York, s. 183-196.
- Komornicki T., Miros K., 1997, *Polsko-niemieckie transgraniczne powiązania społeczno-gospodarcze wzdłuż drogi europejskiej E-40*. Przegląd Geograficzny, 66, 3-4, s. 285-299.

- Komornicki T., Śleszyński P., 2005, *Docelowy układ autostrad a wewnętrzny i zewnętrzny popyt na nowoczesny transport drogowy*, referat wygłoszony na konferencji *Autostrady w Polsce. Szanse i Zagrożenia dla Gmin, Miast, Powiatów i Regionów*, Łódź 10-11.03.2005.
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, 2001, *Monitor Polski* nr 26, poz. 432.
- Majewski J., 2002, *Współczesna sieć połączeń kolejowych w przestrzeni Polski*. Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG, 8 (J. Kitowski red.). Warszawa-Rzeszów.
- Rietveld P., Stough R., 2002, *Institution, Regulation and Transport; Cross National Perspective*, referat prezentowany na sesji programu STELLA, Amsterdam 2002.
- Ruch Drogowy 2000*, 2001, Transprojekt-Warszawa, Warszawa.
- Suchorzewski W., 2000, *Peripherality and Pan-European Integration: Experience and Prospects*, [w:] *Key Issues for Transport beyond 2000*. 15. Symposium of CEMT, Aristotle University of Thessaloniki.
- Taylor Z., 2002, *Zmiany w polskiej polityce transportowej ostatnich lat*, [w:] *Wybrane zagadnienia geografii transportu*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.