

Grzymała, Zbigniew

Rozwój infrastruktury technicznej w polityce gospodarczej Polski

Rocznik Żyrardowski 8, 291-303

2010

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zbigniew Grzymała

Rozwój infrastruktury technicznej w polityce gospodarczej Polski

Uwagi wstępne

Podstawowymi instrumentami walki z recesją i kryzysem gospodarczym, który dotknął większość krajów było zastosowanie keynesowskich instrumentów pobudzania gospodarek do stymulowania popytu globalnego. Instrumenty te przybrały różnorodny charakter: od bezpośredniego wsparcia instytucji finansowych, do dopłat, na przykład na zakupy nowych samochodów. Jednym z takich instrumentów mogą być również inwestycje infrastrukturalne.

Celem opracowania jest ukazanie możliwości wykorzystania inwestycji infrastrukturalnych jako instrumentu polityki gospodarczej do pobudzania rozwoju gospodarczego w dobie recesji gospodarczej w Polsce wywołanej ogólnoswiatowym kryzysem rynków finansowych. Jest to metoda bardziej skuteczna i użyteczna w dłuższym okresie niż zwiększania wydatków budżetowych na przykład na zasiłki dla bezrobotnych lub innego rodzaju pomoc społeczną.

W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim literaturę z zakresu polityki gospodarczej oraz pozyskiwania funduszy UE jako źródła finansowania rozwoju infrastruktury w Polsce.

Rola i znaczenie polityki gospodarczej

Metody wyjścia z recesji i stymulowania rozwoju gospodarczego zależą od polityki gospodarczej danego państwa. Najogólniej przez politykę gospodarczą rozumie się świadome oddziaływanie władz państwowych i organizacji międzynarodowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą. To jednocześnie determinuje jej podstawową rolę. K. Secomski definiuje politykę ekonomiczną jako „działalność państwa polegającą na określaniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno-gospodarczych oraz ich realizacji za pomocą metod

i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania”¹. Z definicji tych wynika podstawowe znaczenie, jakie przypisuje się polityce gospodarczej w kształtowaniu strategii rozwoju kraju.

Podmiotem polityki gospodarczej jest przede wszystkim władza państwowa, w imieniu której prowadzą ją konkretne organy. Podstawowymi organami władzy państwowej jest parlament, czyli sejm i senat oraz rząd i jego administracja. W zależności od polityki gospodarczej danego państwa może się ona koncentrować w centralnych organach państwowych lub może mieć charakter bardziej zdecentralizowany, co przejawia się poprzez włączenie organów samorządu terytorialnego do współkreowania tej polityki. Po reaktywowaniu w 1990 r. samorządu terytorialnego w Polsce, na lokalną politykę gospodarczą pewien wpływ mają właśnie samorządy terytorialne, przede wszystkim gminy.

Związane to jest z realizacją zadań własnych i zleconych, poprzez które wykonywana jest przyjęta lokalna polityka gospodarcza i społeczna. Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego kierunki tych polityk zawarte są w strategiach rozwoju, planach rewitalizacji czy planach zagospodarowania przestrzennego.

Polityka gospodarcza danego państwa kształtuje określony model wzrostu gospodarczego i w konsekwencji ogólnokrajową strategię rozwoju. Ze strategii rozwoju wynikają cząstkowe polityki, na przykład polityka strukturalna, polityka przemysłowa, w tym prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, polityka państwa w odniesieniu do gospodarczego sektora prywatnego, w tym dotycząca ułatwień w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, polityka inwestycyjna, w tym inwestycji infrastrukturalnych, ochrony środowiska, gospodarki żywnościowej, demograficzna oraz polityka regionalna, której przypisuje się obecnie coraz większe znaczenia, jak również polityka naukowa i innowacyjna, pieniężna, budżetowa, polityka współpracy z zagranicą itd.

Polityki te w wielu zakresach przenikają się nawzajem. Jedne mogą stanowić również części innych. Odniesienia do tych polityk zawarte są w narodowych strategiach rozwoju, strategiach regionalnych i wspomnianych strategiach lokalnych. Można je również odnaleźć w gałęziowych i branżowych strategicznych założeniach rozwojowych.

Funkcje polityki inwestycyjnej. Polityce inwestycyjnej można przypisać kilka podstawowych funkcji. R. Broszkiewicz przypisuje inwestycjom trzy funkcje:

¹ K. Secomski, *Elementy polityki ekonomicznej*, wyd. 2, Warszawa 1972, s. 26–27.

1. Oddziaływanie w celu regulowania ogólnych rozmiarów inwestycji w gospodarce – przede wszystkim pod kątem wywierania wpływu na cykl koniunkturalny – przeciwdziałanie recesji (której dramatycznym wyrazem oprócz wzrostu bezrobocia jest także gwałtowny spadek poziomu inwestycji), pobudzanie wzrostu, utrwalanie tendencji do ożywienia i rozkwitu, a czasem też łagodzenie dynamiki inwestycji w celu wyeliminowania niebezpieczeństw związanych z „przegrzaniem” koniunktury.
2. Kształtowanie struktury inwestycji w różnych jej układach (działowo-gałęziowym, rodzajowym, terytorialnym, sektorowym) pod kątem wspomagania przeobrażeń strukturalnych w gospodarce uznanych za pożądane (politykę oddziaływania na struktury terytorialne, inwestycji określa się mianem polityki lokalizacyjnej).
3. Oddziaływanie w celu podnoszenia efektywności procesu inwestycyjnego, a więc polepszenia relacji pomiędzy nakładami inwestycyjnymi a uzyskiwanymi dzięki nim efektami².

Pierwsza funkcja miała istotne znaczenie szczególnie w okresie wielkiego kryzysu, kiedy to nastąpił drastyczny spadek inwestycji prywatnych. Inwestycje publiczne wywoływały efekty mnożnikowe, w wyniku których pobudzano obszary dotknięte kryzysem. Wybudowana w tamtym okresie, zwłaszcza w USA, infrastruktura transportowa pozwoliła na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego po zakończeniu II wojny światowej. Chociaż współcześnie upatruje się w przemyśle wysokiej techniki główny motor rozwoju gospodarczego przyczyniający się do powstania trwałych efektów rozwojowych, mierzonych chociażby poziomem wskaźnika PKB, to inwestycje infrastrukturalne nadal mogą pełnić rolę instrumentu przyczyniającego się do wzrostu potencjału gospodarczego.

Można wysunąć tezę, że niedorozwój infrastrukturalny w okresach kryzysowych może być korzystny dla gospodarki, gdyż daje prostą możliwość zaangażowania kapitału ludzkiego i wdrożenia programów wyjścia z recesji lub kryzysu poprzez inwestycje infrastrukturalne. Warunkiem koniecznym powodzenia takiego programu jest posiadanie wystarczających źródeł finansowania budowy i rozbudowy tej infrastruktury.

W Polsce kierunki rozwoju infrastruktury technicznej zawarte są w przytoczonych dokumentach strategicznych, na szczeblu centralnym między innymi w Narodowym Programie Rozwoju (NPR). Niezależnie od deklaracji zawartych w wymienionych dokumentach strategicznych koncentrujących się na

² R. Broszkiewicz, *Polityka inwestycyjna*, w: *Polityka gospodarcza* (red. nauk. B. Winiarski), Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie III zmienione, Warszawa 2006, s. 149.

wyrównaniu dystansu do czołówki krajów wysoko rozwiniętych, niedorozwój infrastrukturalny należy traktować właśnie nie jako barierę rozwoju, ale jako możliwość wykorzystania stosunkowo prostego sposobu pobudzania popytu globalnego. Luka infrastrukturalna w stosunku do sieci wodociągowej szacowana jest pomiędzy 61,1 tys. km do 76,4 tys. km sieci w zależności od przyjętego wariantu³. W odniesieniu do sieci kanalizacyjnej luka ta waha się między 116,8 tys. km do 181,3 tys. km sieci⁴. Infrastruktura wodna, zwłaszcza po ostatnich powodziach, wymaga wielu modernizacji. W stosunku do dróg nie można precyzyjnie oszacować skali potrzeb inwestycyjnych. W zasadzie ponad 90% istniejących dróg wymaga jakościowej poprawy. Do tego istnieje potrzeba wybudowania nowych dróg, głównie autostrad i dróg szybkiego ruchu. Budowa infrastruktury gazowej, elektroenergetycznej, kolejowej, lotniczej i teleinformatycznej leży w gestii branżowych przedsiębiorstw, które w zależności od popytu na świadczone usługi realizują własne strategie rozwojowe. Wszystkie możliwości budowy infrastruktury technicznej powinny wyznaczać politykę gospodarczą na najbliższe lata.

Polska znajduje się w korzystnej sytuacji w kryzysowym zewnętrznym otoczeniu, gdyż dysponuje prostym planem wynikającym z potrzeby rozbudowy infrastruktury technicznej oraz źródłami finansowania ze środków publicznych (własnych i Unii Europejskiej). W ten sposób światowy kryzys gospodarczy może przyczynić się do poprawy polskiej infrastruktury, dzięki czemu w następnym okresie Polska uzyska lepsze warunki do prywatnych inwestycji przemysłowych. Metoda ta nie jest w pełni doskonała. Wywołany inwestycjami efekt popytowy, jeśli nie pobudzi inwestycji zwiększających zdolności wytwórcze gospodarki, może być tylko stosunkowo krótkotrwałym ożywieniem, w rezultacie którego nastąpi wzrost importu i inflacji albo zjawiska te wystąpią jednocześnie.

Sytuacja, w której zauważono zmniejszenie skuteczności instrumentów keynesowskich i nasilenie się negatywnych zjawisk gospodarczych wystąpiła w latach 60. XX w., kiedy to poglądy Keynesa z uwagi na zmieniające się warunki gospodarcze były poddane krytyce zwłaszcza przez F. Knighta, H. Simona, M. Friedmana i nastąpił powrót do liberalnych poglądów gospodarczych. Głównym przesłaniem tych poglądów było pobudzanie gospodarki do zwiększenia zdolności produkcyjnych i przez to większej możliwości podaży.

³ J. Sierak, *Rozmiary potrzeb inwestycyjnych*, w: *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce* (red. J. Sierak), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 84.

⁴ Tamże, s. 89.

Pobudzanie niejako pustego popytu globalnego w dłuższym okresie nie będzie sprzyać wzrostowi gospodarczemu tylko wzrostowi inflacji. Po zwycięstwie Ronalda Reagana w wyborach prezydenckich w roku 1980 zastosowano w polityce gospodarczej USA połączenie koncepcji propodażowych i monetarystycznych, tworząc doktrynę, zwaną reagonomiką. Stała się ona wyznacznikiem sposobu zarządzania również w Wielkiej Brytanii, a w wielu jej aspektach w całej Europie. Na bazie tej doktryny powstały również koncepcje zarządzania gospodarką publiczną. Należy tutaj jednak oddać część chwały Keynesowi, gdyż niezależnie od intencji i krytyki za obniżanie zdolności produkcyjnych gospodarki, przyczynił się niewątpliwie do stworzenia ogromnego potencjału infrastrukturalnego, którego istnienie zaowocowało pobudzeniem gospodarczym w okresie późniejszym⁵. W dłuższej perspektywie rozwój potencjału infrastrukturalnego w Polsce powinien również przynieść korzyści dla polskiej gospodarki.

W celu zmniejszenia niekorzystnych efektów pobudzania gospodarki inwestycjami infrastrukturalnymi należałoby zwrócić uwagę na strukturę inwestycji i alokację w układzie terytorialnym. Szczególnie istotna wydaje się w tym aspekcie infrastruktura transportowa.

Przebiegające przez Polskę szlaki komunikacyjne łączące zachodnią Europę z Rosją, Białorusią i Ukrainą oraz Europę Północną z Południową są priorytetowe dla korzyści gospodarczych. Polska mogłaby zarabiać nie tylko na opłatach drogowych, ale również na jeszcze większej rozbudowie parków logistycznych umiejscawianych przy kluczowych węzłach drogowych. Niekiedy Polskę porównuje się do Kanału Panamskiego, który dzięki swojemu położeniu czerpie główne korzyści gospodarcze. Inwestycje infrastrukturalne w Polsce, zwłaszcza wzdłuż strategicznych ciągów drogowych mogłyby upodobnić w pewnym stopniu Polskę do Panamy. Dzięki temu będzie można osiągnąć lepsze relacje pomiędzy nakładami inwestycyjnymi a osiągniętymi efektami.

Inwestycje infrastrukturalne a strategia rozwoju

Wyznaczona przez dany kraj strategia gospodarcza stanowi o kierunku polityki gospodarczej. Strategia rozwoju kraju poprzez przede wszystkim rozwój infrastruktury technicznej jest jednym z wielu typów strategii. Jej głównym celem jest „wyposażenie” kraju w niezbędną do jego funkcjonowania infrastrukturę.

⁵ Na podstawie: Z. Grzymała, *Teoretyczne aspekty zarządzania gospodarką komunalną. Badania własne*, SGH, Warszawa, 2008. s. 8 i nast.

Polega ona przede wszystkim na wybudowaniu lub dobudowaniu infrastruktury transportowej (drogowej, kolejowej, lotniczej, wodnej), wodociągowo-kanalizacyjnej, gazowniczej, elektroenergetycznej, ciepłowniczej czy teleinformatycznej. Infrastruktura ta jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania życia społeczno-gospodarczego. Ponadto szczególnie infrastruktura teleinformatyczna sprzyja rozwojowi przemysłu wysokiej techniki, który oceniany jest jako pierwszoplanowy i przyszłościowy dla rozwoju gospodarek.

Rozbudowa infrastruktury może stanowić także element innych strategii. Może także stanowić o powodzeniu lub braku powodzenia takich strategii. J. Borowiec wyznacza następujące typy strategii:

- 1) liberalną,
- 2) gospodarki otwartej,
- 3) industrializacji,
- 4) rozwoju rolniczego,
- 5) redystrybucyjną⁶.

Można wyróżnić także strategię zrównoważonego rozwoju nawiązującą do zachowania środowiska przyrodniczego w niezagrażonym stanie podczas realizacji inwestycji gospodarczych.

Strategia liberalna polega na jak największym zastosowaniu w praktyce podejścia polegającego na minimalizacji udziału państwa w gospodarce. Jest szczególnie przydatna w pewnych stanach nierównowagi gospodarczej, gdyż ułatwia przesunięcie alokacji zasobów wewnątrz gospodarki. Rola państwa ogranicza się do polityki pieniężnej i budżetowej, stąd czasami strategia ta nosi miano strategii monetarystycznej. Strategia ta może osiągnąć najlepsze rezultaty, kiedy dany kraj posiada już dobrze rozwiniętą infrastrukturę. W zależności od przyjętych szczegółowych celów może być nieprzydatna w sytuacjach kryzysowych i stać w opozycji do strategii infrastrukturalnej, z uwagi na większy udział sektora publicznego w realizacji tego typu strategii.

Strategia gospodarki otwartej w wielu miejscach przypomina założenia strategii liberalnej. Nacisk w tej strategii kładzie się na włączenie rynku krajowego do rynku międzynarodowego. Dlatego zasadniczym wyróżnikiem jest koncentracja na tworzeniu bazy ekonomicznej w celu większego pobudzenia eksportu. Strategia infrastrukturalna może przy odpowiednich założeniach strategicznych stanowić element strategii gospodarki otwartej.

Niezależnie od przyjętych szczegółowych celów strategicznych strategia gospodarki otwartej, podobnie, jak strategia liberalna będzie lepiej realizowana przy wysokiej jakości infrastruktury technicznej.

⁶ Por. J. Borowiec, *Typy strategii rozwoju*, w: *Polityka gospodarcza* (red. nauk. B. Winiarski), Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie III zmienione, Warszawa 2006, s. 209–214.

Strategia zakładająca szybką ekspansję przemysłu przetwórczego w celu podwyższenia stopy wzrostu gospodarczego nazywana jest strategią industrializacji. Wzrost gospodarczy w tej strategii osiąga się:

- 1) poprzez rozwój produkcji dóbr przetwórczych na potrzeby rynku wewnętrznego ze stosowaniem ochrony celnej,
- 2) przez rozwijanie przemysłu dóbr kapitałowych, najczęściej w ramach sektora publicznego,
- 3) przez proeksportową orientację sektora przetwórczego, zwykle z wykorzystywaniem planowania indykatywnego oraz bezpośrednich lub pośrednich subwencji⁷.

Strategia industrializacji przywiązuje pierwszoplanową rolę do podniesienia akumulacji. Tego typu strategię przed II wojną światową realizowała między innymi Japonia i Niemcy, a po wojnie kraje tzw. bloku socjalistycznego. Niewątpliwie celem częściowym tej strategii jest rozwój infrastruktury, traktowany jako część uzupełniająca realizację podstawowych celów industrialnych.

Strategia rozwoju rolniczego ma na celu przede wszystkim zwiększenie podaży żywności w danym kraju. Realizują ją głównie kraje przeżywające braki w dostępie do żywności i których podstawowym typem gospodarki jest rolnictwo. Może stanowić element polityki samowystarczalności żywieniowej w krajach technologicznie rozwiniętych. Rozwój infrastruktury w tego typu strategii z reguły stanowi jeden z odleglejszych celów do osiągnięcia. Jednakże wystarczająco rozwinięta infrastruktura, szczególnie transportowa, sprzyjać będzie redystrybucji wytworzonej żywności.

Pewne elementy strategii infrastrukturalnej mogą mieć zastosowanie w strategii redystrybucji, której głównym założeniem jest poprawa podziału dochodu i bogactwa w celu likwidacji ubóstwa. Ponieważ polega ona między innymi na tworzeniu nowych miejsc pracy dla osób bezrobotnych, miejsca takie mogą powstać przy budowie i rozbudowie infrastruktury. W strategii tej ważnym elementem jest także redystrybucja części dochodu na rzecz najuboższych grup społecznych i zaspokajanie podstawowych potrzeb społecznych. Niewłaściwie zastosowana strategia redystrybucji może przyczynić się na przykład do upadku etosu pracy. Udany przykładem częściowego zastosowania tej strategii był Tajwan i Korea Południowa, gdzie połączenie takich czynników, jak tworzenie nowych miejsc pracy i egalitarny podział dochodów z tej pracy przyczynił się do bardzo szybkiego wzrostu gospodarczego i likwidacji ubóstwa w tych krajach.

⁷ Za H.B. Chenery, S. Robinson, M. Syrquin, *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, New York 1986; J. Borowiec, *Typy strategii...*, op.cit. s. 212 i nast.

Strategia infrastrukturalna a polityka gospodarcza po 1989 r.

W polityce gospodarczej po roku 1989 rozwój publicznej infrastruktury technicznej dokonywany był przede wszystkim przez jednostki samorządu terytorialnego. Na szczeblu centralnym formułowano makroekonomiczne cele rozwojowe, jak przedstawiona w 1993 r. przez wicepremiera i ministra finansów G.W. Kołodko koncepcja prorozwojowa, którą nazwał „Strategią dla Polski”. Koncepcja ta obejmowała okres 5 lat, czyli do 1997 r. i zakładała trzy główne kierunki polityki gospodarczej:

1. Szybki wzrost gospodarczy,
2. Stabilizację systemową,
3. Poprawę warunków życia.

Z początkiem 1996 r. pojawił się kolejny projekt pod nazwą „Strategia dla Polski – pakiet 2000” opracowany również przez zespół G.W. Kołodki, który nie został przyjęty przez ówczesny rząd. Przedstawione koncepcje koncentrowały się przede wszystkim na problematyce makroekonomicznej, szczególnie finansowej i budżetowej, mniej uwagi poświęcając kierunkom rozwoju gospodarczego, w tym przygotowywaniu planów rozbudowy infrastruktury technicznej, która mogłaby sprzyjać dynamizowaniu gospodarki.

Inną koncepcję opracował zespół przy Prezydium PAN jako studia strategiczne „Polska w XXI wieku”. W studiach tych przygotowanych w postaci różnych opracowań obejmujących okres od 1995 r. do 2010 r. podstawowym celem miało być zmniejszenie opóźnienia Polski w światowym rozwoju cywilizacyjnym oraz znaczące podniesienie poziomu i jakości życia społeczeństwa poprzez rozwój osobowości jednostek, rodzin, wspólnot lokalnych i całego społeczeństwa, umocnienie i rozwój świadomości narodowej, patriotyzmu, polskiej kultury i nauki, poprawę stanu zdrowia fizycznego i moralnego, zachowanie i rekułtywację środowiska przyrodniczego, trwałe umocnienie suwerenności kraju⁸. Uwypuklono także potrzebę zwiększenia udziału przemysłu wysokiej techniki w produkcji przemysłowej (udział ten wynosił około 4% wobec 15–20% w krajach UE), zwiększenia udziału produkcji przeznaczonej na eksport (Polska – około 15–16%, kraje UE – 40%), zapewnienie warunków wszechstronnego rozwoju drobnej wytwórczości (w Polsce udział ten wynosił 20%, a w krajach UE 40–60%). Wskazywano również na potrzebę przyspieszenia rozwoju sfery usług⁹. Pośrednio w ten sposób zwrócono uwagę na potrzebę rozbudowy infrastruktury teleinformatycznej.

⁸ Za *W perspektywie roku 2010*, w: *Droga do roku 2010. Raport w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na okres 15 lat*, Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1995, s. 63–64.

⁹ Za B. Winiarski, *Strategie dla Polski...*, op.cit., s. 218.

Z kolei rządowe Centrum Studiów Strategicznych w „Założeniach rozwoju regionalnego kraju” z 1999 r. szczególnie podkreślało potrzebę polityki regionalnej.

Poszczególne ministerstwa również opracowywały dokumenty strategiczne. Na przykład Ministerstwo Gospodarki – „Założenia narodowej strategii rozwoju regionalnego Polski w latach 2000–2006”, Ministerstwo Finansów – „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego 2000–2010”.

Kolejnym dokumentem określającym politykę gospodarczą był Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 opracowany pod kierunkiem wiceministra J. Hausnera. W odróżnieniu od Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, który przede wszystkim określał wykorzystanie przez Polskę funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej, w tym na rozbudowę infrastruktury technicznej, Narodowy Plan Rozwoju (NPR) na lata 2007–2013¹⁰ miał być strategią obejmującą całokształt działań rozwojowych kraju, bez względu na pochodzenie środków finansowych. Według założeń zawartych w tym planie NPR miał sprzyjać realizowaniu interesów różnych grup ludności, ukierunkowywać i stabilizować działanie instytucji publicznych i społecznych, zapobiegać napięciom i rozczarowaniu państwem, tworzyć podstawy do trwałego i zrównoważonego gospodarowania zasobami przyrodniczymi w interesie przyszłych pokoleń. W ten sposób miał stać się narzędziem programowania i koordynowania działań podmiotów publicznych, prywatnych i społecznych, szerokiego partnerstwa dla rozwoju Polski¹¹. Plan ten, chociaż odnosił się również do inwestycji infrastrukturalnych, głównie w kontekście źródeł ich finansowania nie traktował tych inwestycji jako zasadniczego narzędzia realizacji strategii rozwoju.

Pewne odniesienie do inwestycji infrastrukturalnych można znaleźć w dokumencie implementacyjnym Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej przyjętym przez Radę Ministrów 17.10.2006¹². Plan ten w tzw. priorytecie 4 koncentruje się na rozwoju i modernizacji infrastruktury oraz zapewnieniu warunków konkurencji w sektorach sieciowych. W priorytecie tym wyznacza się między innymi cel tworzenia nowoczesnej sieci transportowej (drogi, lokalny trans-

¹⁰ Projekt narodowego Planu Rozwoju 2007–2013, Warszawa wrzesień 2005, http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/npr_caly.pdf.

¹¹ Z. Grzymała, *Polityka gospodarcza Polski w ocenie studentów WSRL w Żyrardowie studiujących w latach 2008/2009*, w: *Rocznik Żyrardowski*, t. VII, Żyrardów 2009, s. 610–611.

¹² Dokument implementacyjny Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej. Załącznik do Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r., Warszawa, 17 października 2006 r.

port publiczny, koleje, porty lotnicze, porty morskie) oraz wsparcie, budowę i modernizację infrastruktury elektroenergetycznej czy sanitacji¹³.

Problematyka inwestycji infrastrukturalnych poruszana jest również w strategii rozwoju regionalnego przygotowywanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego pod nazwą „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020”. Strategia ta zawiera 3 cele szczegółowe w ramach strategicznego celu, jakim jest efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym. Cele szczegółowe są następujące:

- 1) wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów.
- 2) budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych.
- 3) tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie¹⁴.

Cel pierwszy w odniesieniu do rozwoju infrastruktury zakłada, że „do roku 2020 nastąpi połączenie w układzie krajowym i europejskim wszystkich głównych ośrodków miejskich autostradami lub drogami ekspresowymi oraz siecią szybkiej kolei. Towarzyszyć temu będzie dynamiczny rozwój transportu lotniczego obsługiwanego w dużym stopniu przez regionalne porty lotnicze. Ponadto rozbudowa infrastruktury kolejowej i drogowej oraz modernizacja systemów transportu zbiorowego wpłynie pozytywnie na rozszerzenie stref dostępu do ośrodków miejskich. Wszystko to prowadzić będzie do zwiększenia konkurencyjności obszarów miejskich w skali kraju i w układach międzynarodowych. Towarzyszyć temu będzie rozwój procesów urbanizacyjnych, w tym związanych z poprawą i optymalizowaniem ładu przestrzennego terenów miejskich, poprawą realizowania usług publicznych, zwłaszcza dotyczących rozwoju miast i rewitalizacji, rozwojem infrastruktury komunikacyjnej, transportu publicznego i mieszkalnictwa”¹⁵.

Cel drugi dotyczący budowy spójności terytorialnej i przeciwdziałaniu marginalizacji obszarów problemowych zakłada, że „w okresie dziesięcioletnim osiągnięta zostanie większa spójność społeczno-gospodarcza i terytorialna zarówno w skali krajowej, jak i regionalnej pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, wewnątrz kraju a obszarami przygranicznymi, a także obszarami Polski wschodniej i resztą terytorium kraju, głów-

¹³ Tamże, s. 37–48.

¹⁴ Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Projekt do uzgodnień międzyresortowych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec 2010, s. 87.

¹⁵ Tamże, s. 77.

nie dzięki rozbudowie sieci komunikacyjnej w województwach oraz zapewnieniu powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi. Zwiększeniu spójności wewnętrznej kraju i zmniejszeniu marginalizacji niektórych obszarów, w szczególności peryferyjnych, sprzyjać będzie również rozwój sieci telekomunikacyjnych i informatycznych, pozwalając na pokonywanie ograniczeń związanych z oddaleniem od centrów rozwoju. Zwiększenie dostępności do głównych ośrodków wojewódzkich z wykorzystaniem sieci dróg i kolei wpłynie na większą mobilność zawodową i przestrzenną, prowadząc do aktywizacji zawodowej na tych obszarach¹⁶. Cel ten, podkreślając rolę i znaczenie infrastruktury traktuje jej rozwój jako wypełnienie luki niezbędnej do osiągnięcia zasadniczego celu budowy spójności gospodarczej.

Cel trzeci koncentruje się na współpracy pomiędzy instytucjami centralnymi a jednostkami samorządu terytorialnego. Nie można wykluczyć, że jednym z przejawów tej współpracy będzie nastawienie na rozwój infrastrukturalny.

Podsumowanie

Obserwując programy rozwoju gospodarczego Polski, można uważać pewną prawidłowość. Na początku okresu transformacji polityka gospodarcza Polski koncentrowała się na celach makroekonomicznych i lansowaniu strategii liberalnej oraz strategii gospodarki otwartej. Po akcesji do UE coraz liczniej wyróżniano potrzebę wypełnienia luki infrastrukturalnej. W tym celu w 2001 r. powołano nawet Ministerstwo Infrastruktury. Generalnie większość inwestycji infrastrukturalnych realizowały jednostki samorządu terytorialnego. W ostatnim okresie akcent gospodarczy kładziony jest na rozwój regionalny i pod tym kątem widzi się rolę inwestycji infrastrukturalnych.

W zasadzie infrastrukturze przypisuje się rolę służebną w stosunku do różnych sektorów gospodarki czy życia społecznego. Najczęściej można spotkać się z opiniami dotyczącymi szacunków braków infrastrukturalnych i porównań w tym zakresie z najbardziej rozwiniętymi gospodarczo krajami UE. Nie traktuje się infrastruktury jako ważnego instrumentu strategii gospodarczej. Paradoksalnie trwający światowy kryzys może wymóc zmianę podejścia do roli inwestycji infrastrukturalnych w łagodzeniu skutków tego kryzysu.

¹⁶ Tamże, s. 78–79.

Literatura

1. Borowiec J., Typy strategii rozwoju, w: *Polityka gospodarcza* (red. nauk. B. Winiarski), Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie III zmienione, Warszawa 2006.
2. Roszkiewicz R., *Polityka inwestycyjna*, w: *Polityka gospodarcza* (red. nauk. B. Winiarski), Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie III zmienione, Warszawa 2006.
3. Chedery H.B., Robinson S., Syrquin M., *Industrialization and Growth: A Comparative Study*, New York 1986.
4. Dokument implementacyjny Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej. Załącznik do Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008.
5. Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce (red. J. Sierak), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
6. Grzymała Z., *Polityka gospodarcza Polski w ocenie studentów WSRL w Żyrardowie studiujących w latach 2008/2009*, w: *Rocznik żyrardowski*, t. VII, Żyrardów 2009.
7. Grzymała Z., *Teoretyczne aspekty zarządzania gospodarką komunalną. Badania własne*, SGH, Warszawa, 2008.
8. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: regiony, miasta, obszary wiejskie. Projekt do uzgodnień międzyresortowych*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, marzec 2010.
9. Secomski K., *Elementy polityki ekonomicznej*, wyd. 2, Warszawa 1972.
10. Winiarski B., *Strategie dla Polski*, w: *Polityka gospodarcza* (red. nauk. B. Winiarski), Wydawnictwo Naukowe PWN, wydanie III zmienione, Warszawa 2006.
11. *W perspektywie roku 2010*, w: *Droga do roku 2010. Raport w sprawie opracowania długofalowej strategii rozwoju Polski na okres 15 lat*, Komitet Prognoz „Polska XXI wieku” przy Prezydium PAN, Warszawa 1995.

Źródła internetowe:

1. Projekt narodowego Planu Rozwoju 2007–2013, Warszawa wrzesień 2005,
http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr/npr_caly.pdf.

Technical infrastructure development in the economic policy of Poland

Summary

The author thinks, that at the beginning of a transformation period the economic policy of the following governments concentrated on the macroeconomic aims and on launching a liberal strategy. After the access into EU there was launched a need of infrastructure development. In this purpose, there was even called to life the Ministry of Infrastructure in 2001. The majority of infrastructural investments was realised by local governments with significant comparnership of money coming from the EU budget.

The regions look for an increase of competitiveness and territorial integrity as well as they look for the alleviating of economic crisis effects in development of the technical infrastructure.